



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 68.161/1
van 20 november 2020

over

een voorontwerp van decreet 'betreffende de onderwijsdoelen voor de tweede en de derde graad van het secundair onderwijs'

Op 12 oktober 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Onderwijs, Sport, Dierenwelzijn en Vlaamse Rand verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet ‘betreffende de onderwijsdoelen voor de tweede en de derde graad van het secundair onderwijs’.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 29 oktober 2020. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Chantal BAMPS en Wouter PAS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Brecht STEEN, eerste auditeur-afdelingshoofd.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 20 november 2020.

*

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 rechtsgrond,¹ 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 hoofdzakelijk tot het vastleggen van de onderwijsdoelen voor de tweede graad en de derde graad² van het voltijds gewoon secundair onderwijs en opleidingsvorm 4 van het buitengewoon secundair onderwijs, met name het vastleggen van de eindtermen en – voor de derde graad – de specifieke eindtermen.

De artikelen 2 en 3 van het voorontwerp bevatten enkele algemene verduidelijkingen over de aard en de samenhang van de onderwijsdoelen. De onderwijsdoelen van de verschillende graden per finaliteit, zijn geclusterd volgens de sleutelcompetenties, opgenomen in de bijlagen 1 tot 7 bij het voorontwerp.

Daarnaast worden de onderwijsdoelen van de eerste graad van het secundair onderwijs, meer bepaald de relatie tussen transversale eindtermen en de inhoudelijke sleutelcompetenties, afgestemd op de in het voorontwerp vastgelegde doelen. Daartoe worden verschillende wijzigingen aangebracht in artikel 3, tweede lid, van en de bijlagen bij het decreet van 14 december 2018 ‘betreffende de onderwijsdoelen voor de eerste graad van het secundair onderwijs’.

De ontworpen regeling treedt progressief schooljaar per schooljaar in werking, met ingang van 1 september 2021.

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP

ALGEMENE OPMERKING: VRIJHEID VAN ONDERWIJS

3. Over de verenigbaarheid van de onderwijsdoelen, zoals geregeld in de Codex Secundair Onderwijs, met de vrijheid van onderwijs, merkte de Raad van State in advies 62.468/1 van 13 december 2017 het volgende op:

“Algemene opmerking: vrijheid van onderwijs

10. Net zoals ten aanzien van de bestaande regeling inzake eindtermen en ontwikkelingsdoelen het geval was, kan vastgesteld worden dat de ontwikkelingsdoelen en eindtermen door het voorstel van decreet zijn opgevat als minimumdoelstellingen, die kunnen worden aangevuld door de eigen doelstellingen van de onderwijsinrichting en geen afbreuk beogen te doen aan de eigen pedagogische methodes, en ertoe strekken de

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

² Met uitzondering van het derde jaar van de derde graad.

kwaliteit van het onderwijs, zowel van het gemeenschapsonderwijs als van het door de gemeenschap gesubsidieerde onderwijs, te verzekeren en te verhogen.³

Het is, luidens de memorie van toelichting, de wil van de indieners van het voorstel om de reikwijdte van de eindtermen te reduceren, wat precies meer vrijheid zou moeten verlenen aan de scholen en schoolbesturen. Daarnaast is de belangrijkste inhoudelijke vernieuwing van het voorstel, met name de zestien in het voorstel opgenomen sleutelcompetenties in functie waarvan de eindtermen moeten worden geformuleerd, niet van die aard dat zij afbreuk doet aan bepaalde filosofische of pedagogische overtuigingen.

Of de eindtermen en ontwikkelingsdoelen *in concreto* in overeenstemming zijn met de actieve vrijheid van onderwijs, beschermd door artikel 24, § 1, eerste lid, van de Grondwet, zal evenwel pas blijken wanneer zij daadwerkelijk tot stand zijn gekomen.

In het reeds genoemde arrest nr. 76/96 van 18 december 1996 herinnerde het Grondwettelijk Hof eraan dat het ‘niet aan het Hof [staat] te oordelen of de bestreden ontwikkelingsdoelen en de eindtermen opportuun of wenselijk zijn. Het komt het Hof evenwel toe te oordelen of, (...) de verplichtingen die met die doelen als vereisten voor behoud van erkenning en subsidiëring worden opgelegd, de pedagogische vrijheid, die vervat is in de vrijheid van onderwijs, zoals gewaarborgd door artikel 24, § 1, van de Grondwet, niet aantasten of onevenredig zijn door verder te gaan dan noodzakelijk is voor het realiseren van de beoogde doelstellingen van algemeen belang, te weten het garanderen van de kwaliteit en de onderlinge gelijkwaardigheid van het onderwijs in het betrokken niveau’.

Het Hof stelt bovendien vast ‘dat het stelsel van ontwikkelingsdoelen en eindtermen, enerzijds, ingebouwd is in de organisatie van de gemeenschapsinspectie die met de bewaking van de kwaliteit van het onderwijs is belast en, anderzijds, verbonden is met de bevoegdheid van de onderwijsinstellingen om, autonoom en zonder overheidsinterventie, rechtsgeldige studiebewijzen en diploma’s uit te reiken. (...) Verbonden met de autonomie van de scholen om zonder overheidsinterventie rechtsgeldige studiebewijzen en diploma’s af te geven (...), zijn de ontwikkelingsdoelen en eindtermen een adequaat middel, enerzijds, om de gelijkwaardigheid van de studiebewijzen en diploma’s veilig te stellen en, anderzijds, om de onderlinge gelijkwaardigheid te vrijwaren van het onderwijs verstrekt in de instellingen die ouders en leerlingen vrij kunnen kiezen’.⁴

Bij de concrete totstandkoming van de eindtermen en ontwikkelingsdoelen zal er evenwel over gewaakt moeten worden dat de ontwikkelingsdoelen en de eindtermen niet zo omvangrijk en gedetailleerd zijn, dat in redelijkheid niet kan worden aangehouden dat het om minimale doelstellingen gaat, derwijze dat zij onvoldoende ruimte laten om de doelstellingen van het eigen pedagogisch project te kunnen verwezenlijken. Aldus zou immers aan de vrijheid van onderwijs worden geraakt.⁵

In dit verband zal de decreetgever bij de vaststelling van de eindtermen in het bijzonder terughoudend te werk moeten gaan bij het vaststellen van de ‘bepaalde attitudes’⁶, waarvan het voorstel bepaalt dat ze voortaan op populatieniveau bereikt

³ (voetnoot 15 van het advies) Cfr. GwH 18 december 1996, nr. 76/96, B.4.6.

⁴ (voetnoot 16 van het advies) GwH 18 december 1996, nr. 76/96, B.7.-B.8.1-8.3.

⁵ (voetnoot 17 van het advies) In gelijkaardige zin GwH 18 april 2001, nr. 49/2001, B.10.1.-B.12.

⁶ (voetnoot 18 van het advies) Zie de voorgestelde artikelen 44, § 1, 2°, tweede lid, van het decreet basisonderwijs en 139, § 1, en 266 van de Codex Secundair Onderwijs.

moeten worden, en niet enkel meer moeten worden nagestreefd. Het opleggen van attitudes als te bereiken doelstelling kan worden geacht sneller een impact te hebben op de actieve onderwijsvrijheid dan de minimumdoelen op het vlak van kennis, inzicht en vaardigheden.

In zijn voorliggende vorm kan het voorstel geacht worden verenigbaar te zijn met de actieve vrijheid van onderwijs. Deze vrijheid geniet bovendien een bijkomende en noodzakelijke waarborg, doordat het voorstel voorziet in de mogelijkheid de gelijkwaardigheid van vervangende eindtermen of ontwikkelingsdoelen te bekomen.^{7,8}

4. Aangezien het voorontwerp de concrete onderwijsdoelen vastlegt, in de vorm van (specifieke) eindtermen en (specifieke) attitudele eindtermen, komt het de afdeling Wetgeving toe te beoordelen of deze onderwijsdoelen in overeenstemming zijn met de actieve vrijheid van onderwijs, beschermd door artikel 24, § 1, eerste lid, van de Grondwet.

5. De door artikel 24, § 1, van de Grondwet gewaarborgde onderwijsvrijheid garandeert het recht tot oprichting van – en derhalve keuze tussen – scholen die gebaseerd zijn op een bepaalde confessionele of niet-confessionele levensbeschouwing. Zij impliceert de mogelijkheid voor privépersonen om – zonder voorafgaande toestemming en onder voorbehoud van de eerbiediging van de fundamentele rechten en vrijheden – naar eigen inzicht onderwijs in te richten en te laten verstrekken, zowel naar de vorm als naar de inhoud, bijvoorbeeld door scholen op te richten die hun eigenheid vinden in bepaalde pedagogische of onderwijskundige opvattingen.⁹

De door artikel 24 van de Grondwet gewaarborgde vrijheid van keuze is niet beperkt tot scholen die kunnen worden ingepast in de traditionele organisatie van het scholensysteem, maar geldt onder meer ook ten aanzien van pedagogische of onderwijskundige opvattingen, onderwijsvorm, studierichting, leerplan, kwaliteit van het geboden onderwijs of aangepastheid ervan aan de noden van het kind.¹⁰

Deze onderwijsvrijheid onderstelt, wil ze niet louter theoretisch zijn, dat de inrichtende machten die niet rechtstreeks afhangen van de gemeenschap onder bepaalde voorwaarden aanspraak kunnen maken op subsidiëring vanwege de gemeenschap. De wetgever kan aan deze subsidiëring voorwaarden verbinden, ingegeven door vereisten van algemeen belang. Dat zijn onder meer voorwaarden die, met het oog op het verzekeren van de kwaliteit en de onderlinge gelijkwaardigheid van het met overheidsmiddelen verstrekte onderwijs, op de onderwijsinstellingen van algemene toepassing zijn, ongeacht de eigenheid van het door hen

⁷ (voetnoot 19 van het advies) Zie het voorgestelde artikel 44bis van het decreet basisonderwijs en het voorgestelde artikel 146 van de Codex Secundair Onderwijs.

⁸ Adv.RvS 62.468/1 van 13 december 2017, over een voorstel dat heeft geleid tot het decreet van 26 januari 2018 ‘tot wijziging van het decreet basisonderwijs van 25 februari 1997 en de Codex Secundair Onderwijs, wat onderwijsdoelen betreft, en tot wijziging van de decreten Rechtspositie onderwijspersoneel’, *Parl.St.* VI.Parl. 2017-18, nr. 1364/3.

⁹ GwH 18 december 1996, nr. 76/1996, B.4.2.

¹⁰ RvS 2 mei 2000, nr. 86.984, *Cremers*.

verstrekke onderwijs.¹¹ Die voorwaarden kunnen een beperking inhouden van de vermelde actieve vrijheid van onderwijs, voor zover er niet wezenlijk afbreuk aan wordt gedaan.¹² Daartoe is vereist dat deze voorwaarden adequaat en evenredig zijn ten aanzien van een legitiem nagestreefd doel.¹³

Indien de voorwaarden verbonden aan de financiële ondersteuning een beperking van de vrijheid van onderwijs inhouden, kan de verantwoording voor deze beperking dus niet louter gezocht worden in het feit dat financiële ondersteuning wordt gegeven door de overheid. Dit zou niet te verenigen zijn met de door het Grondwettelijk Hof bevestigde uitgangspunt dat het precies de vrijheid van onderwijs is die verantwoordt dat de overheid een plicht heeft in financiële ondersteuning te voorzien, in samenhang beschouwd met het recht op (kosteloos) onderwijs en de daarmee verbonden leerplicht.

6. Met betrekking tot de ontwikkelingsdoelen en eindtermen kan vastgesteld worden dat het opleggen ervan beoogt de kwaliteit van het onderwijs, zowel van het gemeenschapsonderwijs als van het door de gemeenschap gesubsidieerde onderwijs, te verzekeren en te verhogen, en dat ze ingegeven zijn door het feit dat de onderwijsinstellingen over de bevoegdheid beschikken om, autonoom en zonder overheidsinterventie, rechtsgeldige studiebewijzen en diploma's uit te reiken.

De bij decreet opgelegde ontwikkelingsdoelen en eindtermen vormen aldus in beginsel een adequaat middel “enerzijds, om de gelijkwaardigheid van de studiebewijzen en diploma's veilig te stellen en, anderzijds, om de onderlinge gelijkwaardigheid te vrijwaren van het onderwijs verstrekt in de instellingen die ouders en leerlingen vrij kunnen kiezen”.¹⁴

Om de evenredigheid van de oplegde vereisten na te gaan, zal evenwel moeten worden nagegaan “of de eindtermen niet zo omvangrijk en gedetailleerd zijn, dat in redelijkheid niet kan worden aangehouden dat het om minimale doelstellingen gaat, derwijze dat zij onvoldoende ruimte laten om de doelstellingen van het eigen pedagogisch project te kunnen verwezenlijken”.¹⁵

7. Zoals het geval is voor het Grondwettelijk Hof, staat het niet aan de Raad van State te oordelen of de in het voorontwerp opgenomen ontwikkelingsdoelen en eindtermen opportuun of wenselijk zijn. Het komt de Raad van State, afdeling Wetgeving, evenwel toe te oordelen of de verplichtingen die met die doelen als vereisten voor behoud van erkenning en subsidiëring worden opgelegd, de pedagogische vrijheid, die vervat is in de vrijheid van onderwijs, niet aantasten of onevenredig zijn, door verder te gaan dan noodzakelijk is voor het

¹¹ GwH 18 december 1996, nr. 76/1996, B.6.

¹² GwH 14 december 1995, nr. 85/95, B.2.5.

¹³ GwH 19 juli 2007, nr. 106/2007, B.5.3.; 17 oktober 2007, nr. 132/2007, B.4.1.

¹⁴ GwH 18 december 1996, nr. 76/96, B.8.3.

¹⁵ GwH 18 december 1996, nr. 76/96, B.9.; GwH 18 april 2001, nr. 49/2001, B.11.

realiseren van de beoogde doelstellingen van algemeen belang, te weten het garanderen van de kwaliteit en de onderlinge gelijkwaardigheid van het onderwijs in het betrokken niveau.¹⁶

De beoordeling door de afdeling Wetgeving of de ontworpen onderwijsdoelen in redelijkheid onvoldoende ruimte laten voor het eigen pedagogisch project, is gelet op de omvang, de techniciteit en de complexiteit ervan niet eenvoudig. Deze moeilijkheid betekent evenwel niet dat de Raad van State die juridische toets niet kan en moet doorvoeren. In dit verband moet eraan herinnerd worden dat grondrechten niet louter theoretisch of denkbeeldig zijn, maar dat er een daadwerkelijke en praktische betekenis aan moet worden gegeven.¹⁷ De techniciteit, de complexiteit en de uitgebreidheid van een regeling die raakt aan de vrijheid van onderwijs kan immers niet als een vrijgeleide gelden om de grondwettelijk beschermde vrijheid onevenredig in te perken. Het komt aan de afdeling Wetgeving van de Raad van State toe om na te gaan of de concrete omvang en het gedetailleerde karakter van de eindtermen niet een aanwijzing vormen voor het feit dat daardoor de vrijheid van scholen om hun pedagogisch project zelf in te vullen, onevenredig dreigt te worden beperkt.

8. Bij de beoordeling van de vraag of het voorontwerp al dan niet onvoldoende ruimte laat om de doelstellingen van een eigen pedagogisch project te kunnen verwezenlijken, kan onder meer rekening gehouden worden met de volgende elementen.

8.1. Krachtens artikel 146 van de Codex Secundair onderwijs bestaat de mogelijkheid om vervangende onderwijsdoelen gelijkwaardig te laten verklaren.

Deze mogelijkheid vormt een bijkomende en noodzakelijke waarborg voor de vrijheid van onderwijs. De mogelijkheid om een afwijking van de opgelegde onderwijsdoelen te bekomen, betekent evenwel niet dat de vrijheid om het eigen pedagogisch project in te vullen enkel verwezenlijkbaar mag zijn door het aanvragen en verkrijgen van een afwijking op de door de decreetgever vastgelegde onderwijsdoelen. De vastgestelde onderwijsdoelen moeten op zich een eigen pedagogisch project mogelijk maken.¹⁸ Dat is het logische gevolg van de uit de Grondwet afgeleide regel dat de onderwijsdoelen slechts als minimale doelstellingen mogen worden geformuleerd derwijze dat ze een eigen pedagogisch project mogelijk maken.

8.2. Het opleggen van attitudes als te bereiken doelstelling kan worden geacht sneller een impact te hebben op de actieve onderwijsvrijheid dan de minimumdoelen op het vlak van kennis, inzicht en vaardigheden.

Wanneer bepaalde onderwijsdoelen of eindtermen gericht zijn op attitudes die enkel moeten worden nagestreefd, is die impact geringer. In het arrest 19/98 oordeelde het Grondwettelijk Hof aldus dat de aangevochten vakoverschrijdende eindtermen en

¹⁶ GwH 18 december 1996, nr. 76/96, B.7.

¹⁷ In de woorden van het EHRM, ten aanzien van door het EVRM beschermde rechten: “*il ne faut pas oublier que la Convention a pour but de protéger des droits non pas théoriques ou illusoirs, mais concrets et effectifs*” (zie bv. EHRM (GK), 29 juni 2007, *Folgero t. Noorwegen*, § 100; EHRM (GK) 12 mei 2005, *Öcalan t. Turkije*, § 135).

¹⁸ Adv.RvS 26.514/1 van 5 juni 1997 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 15 juli 1997 ‘betreffende een afwijkingsprocedure voor de ontwikkelingsdoelen en eindtermen’, *Parl.St.* VI.Parl., 1996-97, nr. 699/1.

ontwikkelingsdoelen voor de eerste graad van het gewoon secundair onderwijs, inzake “leren leren”, “sociale vaardigheden”, “opvoeden tot burgerzin”, “gezondheidseducatie” en “milieueducatie”, geen schending vormden van de door artikel 24, § 1, van de Grondwet gewaarborgde vrijheid van onderwijs. Het Hof zag met name niet dat die eindtermen en ontwikkelingsdoelen doordat ze “enkel dienen te worden nagestreefd en waarop het overheidstoezicht zich beperkt tot het nagaan of de onderwijsinrichting een aanzet tot dat nastreven heeft gegeven” onvoldoende ruimte zouden laten voor de eigen levenbeschouwelijke, pedagogische en onderwijskundige opvattingen of een hinder zouden kunnen vormen om aan onderwijsverstrekking te doen naar eigen pedagogisch, onderwijskundig of levensbeschouwelijk inzicht of eigen maatschappijbeeld.¹⁹

Bij het decreet van 26 januari 2018 ‘tot wijziging van het decreet basisonderwijs van 25 februari 1997 en de Codex Secundair Onderwijs, wat onderwijsdoelen betreft, en tot wijziging van de decreten Rechtspositie onderwijspersoneel’ is het onderscheid tussen vakgebonden en vakoverschrijdende eindtermen (die enkel moesten worden nagestreefd) opgeheven. Dit heeft onder meer, aldus de memorie van toelichting bij het voorliggende voorontwerp, tot gevolg dat in het voorontwerp de eindtermen inzake “burgerschapscompetenties”, “sociaal-relatieve competenties”, “initiatief en ondernemingszin” voortaan op populatieniveau te bereiken eindtermen vormen, en niet langer vakoverschrijdende, na te streven eindtermen. Weliswaar bepaalt het voorontwerp, in tegenstelling tot wat de memorie van toelichting aangeeft, voor de sociaal-relatieve competenties dat ze attitudinaal en dus enkel na te streven zijn. In de mate de andere genoemde categorieën van eindtermen echter attitudes betreffen, en ook ingrijpen op “mentale processen” en “gedragingen inzake relationale houdingen”²⁰, moet worden aangenomen dat ze meer van aard zullen zijn een beperking in te houden van de mate waarin onderwijs kan worden vormgegeven op basis van eigen levenbeschouwelijke, pedagogische en onderwijskundige opvattingen.

Wat betreft andere attitudinale eindtermen of de affectieve dimensie van bepaalde onderwijsdoelen, kan vastgesteld worden dat deze krachtens het voorontwerp enkel moeten worden nagestreefd. Deze onderwijsdoelen kunnen betrekking hebben op thema’s waarover de maatschappelijke en persoonlijke opvattingen kunnen verschillen (bv. sociale rechtvaardigheid, democratie, diversiteit). De decreetgever lijkt met de betrokken eindtermen echter niet “*poursuivre un but d’endoctrinement qui puisse être considéré comme ne respectant pas les convictions religieuses et philosophiques des parents*”, welke doelstelling volgens het Europees Hof voor de Rechten van de mens krachtens het artikel 2 van het Eerste Aanvullend Protocol van het EVRM verboden is.²¹ Ook het Grondwettelijk Hof heeft overigens in dat verband het volgende opgemerkt:

“De neutraliteit die de overheid op filosofisch, ideologisch en godsdienstig vlak moet betrachten bij zowel de inrichting van het gemeenschapsonderwijs als het beleid inzake de subsidiëring van door anderen ingerichte scholen, verbiedt haar filosofische, ideologische of godsdienstige opvattingen te bevoordelen of op te leggen. Die verplichting van neutraliteit ontnemt de overheid evenwel niet het recht om – in de lijn

¹⁹ GwH, 18 februari 1998, nr. 19/98, B.14.4.

²⁰ Vlg. GwH 18 april 2001, nr. 49/2001, B.11.

²¹ Zie bv. EHRM 30 november 2004, *Bulski t. Polen*, § 3.

van artikel 13.3 van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten en van artikel 29 van het Verdrag inzake de rechten van het kind – waarden, opvattingen en houdingen bij wege van ontwikkelingsdoelen of eindtermen als minimumdoelstellingen aan te geven, op voorwaarde dat het om waarden en opvattingen gaat die niet strijden met enig beginsel dat voor een democratische samenleving wezenlijk is.”²²

8.3. In het arrest 76/1996 was het Grondwettelijk Hof van oordeel dat de toenmalige bekrachtigde ontwikkelingsdoelen en eindtermen voor het Vlaams basisonderwijs zo omvangrijk en gedetailleerd waren dat niet in redelijkheid kon worden aangenomen dat het om minimale doelstellingen ging. Hoewel een vergelijking tussen eindtermen basisonderwijs en (specifieke) eindtermen secundair onderwijs vanzelfsprekend met grote voorzichtigheid moet worden gemaakt, kan de Raad van State, afdeling Wetgeving, in dit verband enkel vaststellen dat de omvang en gedetailleerdheid van de toenmalige²³ vastgelegde eindtermen beduidend beperkter was dan bij de in het voorontwerp opgenomen eindtermen. Dezelfde vaststelling geldt ten aanzien van het systeem van “*socles de compétences*” voor de eerste 8 jaar van het verplicht onderwijs van de Franse Gemeenschap. Het Hof stelde in het arrest 49/2001 vast dat de omschrijving van de basisvaardigheden “zo omvangrijk en gedetailleerd is dat in redelijkheid niet kan worden aangehouden dat het om een ‘basisreferentiesysteem’ gaat; de ‘bevestiging’ van de basisvaardigheden (...) laat voor een inrichtende macht onvoldoende ruimte om haar pedagogisch project te verwezenlijken, doordat die basisvaardigheden op een te bindende wijze onderwijsmethoden preciseren”.²⁴

8.4. In het gemeenschappelijk VLOR/SERV-advies over een vroegere versie van het voorontwerp merkt de VLOR het volgende op:

“De Vlor benadrukt dat kwaliteit in onderwijs en uitdagende curricula niet alleen door eindtermen worden gegarandeerd. De raad herinnert in dit verband aan de studie van prof. dr. Maarten Simons en prof. dr. Geert Kelchtermans over de functie van de eindtermen in het Vlaams onderwijs. Ze maakt duidelijk dat er van de eindtermen erg veel wordt verwacht én dat die verwachtingen tegenstrijdig zijn. ‘Eindtermen kunnen geen multifunctioneel wondermiddel zijn.’

Ambitieuze onderwijs is geen kwestie van eindtermen alleen. Kwaliteit in onderwijs is het resultaat van een complex geheel van factoren zoals schoolbeleid, schoolcultuur, de pedagogisch didactische aanpak en het referentiekader onderwijskwaliteit. Dit naast de waaier aan instrumenten voor curriculumdesign zoals de schooleigen doelen, beroepskwalificaties, curriculumdossiers, cesuurdoelen, leerplannen en handboeken.

Daarom vraagt de raad dat de eindtermen voldoende ruimte laten en noodzakelijke variatie mogelijk maken. Zo kunnen de onderwijsinrichters binnen de grondwettelijke onderwijsvrijheid een kwaliteitsvol beleid waarmaken. Het behoort tot de sterktes van het Vlaams onderwijs dat de onderwijsgeevenden de ruimte krijgen om kwaliteitsvol onderwijs in te richten en dit gewaarborgd door de vrijheid van onderwijs. De raad is van oordeel dat *deze eindtermen die ruimte onvoldoende waarborgen.*” (eigen cursivering)

²² GwH 18 februari 1998, nr. 19/98, B.11.1.

²³ Cfr. besluit van de Vlaamse Regering van 22 juni 1994 ‘tot bepaling van de ontwikkelingsdoelen en de eindtermen van het gewoon kleuter- en lager onderwijs’, bekrachtigd bij decreet van 22 februari 1995.

²⁴ GwH 18 april 2001, nr. 49/2001, B.11

Na dit advies heeft de Vlaamse Regering het voorontwerp aangepast vanuit het oogpunt van de haalbaarheid in relatie tot de onderwijstijd. In de memorie van toelichting wordt verduidelijkt dat de Vlaamse Regering heeft vastgesteld “dat de ontwikkelcommissies noch de valideringscommissie formeel een instrument in handen hadden om voor wat betreft de tijdsbesteding van de eindtermen in hun geheel de ‘haalbaarheid’ af te toetsen”. Om die reden zijn in het voorontwerp onder meer sommige te bereiken eindtermen omgevormd tot na te streven attitudinale doelen; zijn eindtermen derde graad basisvorming voor de doorstroomfinaliteit doorgeschoven naar de specifieke eindtermen voor bepaalde studierichtingen; zijn eindtermen in sommige gevallen vervangen door de parallelle eindtermen van een ander finaliteit.

Deze aanpassingen nemen niet weg dat indien er binnen de beschikbare onderwijstijd geen ruimte meer zou zijn om naast de decretaal vastgelegde minimumdoelen eigen doelen na te streven, de onderwijsdoelen in werkelijkheid geen minimumdoelstellingen meer zouden zijn, maar een regeling van het volledige door een onderwijsinstellingen aan te bieden onderwijsprogramma. Het komt de decreetgever in ieder geval toe zorgvuldig kennis te nemen van de wijze waarop de onderwijsverstrekkers, die op grond van de hen door de Grondwet gewaarborgde vrijheid, gebruik wensen te maken van deze vrijheid en invulling willen geven aan hun pedagogisch project, verwachten de opgelegde minimumdoelstellingen te kunnen combineren met de invulling van hun pedagogisch project.

9. Zonder over alle gegevens te beschikken om tot een eenduidige conclusie te komen, moet de Raad van State aldus vaststellen dat er ernstige twijfels rijzen of de omvang en de gedetailleerdheid van de in het voorontwerp vervatte eindtermen en onderwijsdoelen, voor onderwijsverstrekkers voldoende ruimte laten om de doelstellingen van het eigen pedagogisch project te verwezenlijken.

De Raad van State moet daarbij eveneens vaststellen dat de memorie van toelichting bij het voorontwerp zich beperkt tot de bewering in één enkele zin dat “[d]e (specifieke) eindtermen (...) in evenwicht [zijn] met de grondwettelijke vrijheid van onderwijs”. Voor het overige wordt in die memorie van toelichting geen verdere verantwoording in het licht van de vrijheid van onderwijs gegeven.

In voorkomend geval zal het aan het Grondwettelijk Hof toekomen om in concrete gevallen te beoordelen of de onderwijsdoelen voldoende ruimte laten aan onderwijsverstrekkers om hun eigen pedagogisch project te realiseren.

ARTIKELSGEWIJZE OPMERKINGEN

Artikel 2

10. Artikel 2 van het voorontwerp verwijst naar de “attitudinale eindtermen” en “attitudinale specifieke eindtermen”. Aangezien in de Codex Secundair Onderwijs deze termen niet worden gebruikt, verdient het aanbeveling om deze begrippen te verduidelijken. Dat het begrip “attitudinale eindtermen” wordt verduidelijkt in artikel 3, tweede lid, 4°, van het decreet van 14 december 2018, doet daaraan niets af, aangezien dat begrip enkel van toepassing is voor de onderwijsdoelen voor de eerste graad van het secundair onderwijs.

Artikel 18

11. Artikel 18 van het voorontwerp bepaalt dat het decreet in werking treedt op 1 september 2021.

Artikel 146, § 1, tweede lid, van de Codex secundair onderwijs bepaalt dat een aanvraag tot gelijkwaardigheid van vervangende eindtermen, uitbreidingsdoelen Nederlands, ontwikkelingsdoelen of specifieke eindtermen moet worden ingediend “uiterlijk op 1 september van het schooljaar voorafgaand aan het schooljaar waarin de vervangende eindtermen, uitbreidingsdoelen Nederlands, ontwikkelingsdoelen of specifieke eindtermen zullen gelden”. Hieruit vloeit voort dat schoolbesturen desgevallend onmogelijk nog een aanvraag tot gelijkwaardigheid kunnen indienen voor de eindtermen van het eerste leerjaar van de tweede graad. Aangezien de mogelijkheid om vervangende onderwijsdoelen gelijkwaardig te laten verklaren, vereist is in het licht van de actieve onderwijsvrijheid (zie *sub* 8.1), moet in een overgangsregeling worden voorzien die toelaat tijdig de gelijkwaardigheid aan te vragen en te bekomen.²⁵

12. Artikel 18, 1°, a), van het voorontwerp bevestigt de algemene datum van inwerkingtreding en vormt er dus geen uitzondering op. De bepaling is derhalve overbodig en wordt beter geschrapt.

13. Omwille van de wetgevingstechnische uniformiteit late men in punt 2° van artikel 18 de onderdelen van de opsomming beginnen met “a)” en “b)” in plaats van “1°” en “2°”.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME

²⁵ Tenzij men de gedoogperiode bedoeld in artikel 146, § 1, tweede lid, van de Codex Secundair Onderwijs zou toepassen, hoewel die bepaling kennelijk geschreven is met het oog op wijzigingen aan de onderwijsdoelen “nieuwe stijl” en niet voor de eerste totstandkoming ervan.