

## KONINKRIJK BELGIE.

-----

## ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

-----

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 13 juni 1996 door de Vlaamse minister van Onderwijs en Ambtenarenzaken verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "tot vervanging van artikel 6 tot en met 6quater van de wet van 29 mei 1959 tot wijziging van sommige bepalingen van de onderwijswetgeving en tot wijziging van artikel 5 van het decreet van 17 juli 1991 betreffende inspectie en pedagogische begeleidingsdiensten", heeft op 18 juni 1996 het volgend advies gegeven :

Volgens artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden aangegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

In het onderhavige geval luidt die motivering aldus :

"Deze hoogdringendheid wordt verantwoord door het feit dat dit decreet het juridisch kader creëert waarbinnen de eindtermen en de ontwikkelingsdoelen van de eerste graad van het secundair onderwijs werden opgesteld. Deze eindtermen en ontwikkelingsdoelen worden geregeld in het ontwerp-besluit van de Vlaamse regering tot bepaling van de eindtermen en ontwikkelingsdoelen van de eerste graad van het gewoon secundair onderwijs en in het voorontwerp van decreet tot bekrachtiging van de eindtermen en ontwikkelingsdoelen van de eerste graad van het gewoon secundair onderwijs".

\*

\*            \*

Gelet op het korte tijdsbestek dat hem is toegemeten dient de Raad van State zich te bepalen tot de volgende opmerkingen.

#### STREKKING VAN HET ONTWERP.

Het ontwerp-decreet beoogt, blijkens de memorie van toelichting, voornamelijk de artikelen 6 tot 6ter van de wet van 29 mei 1959 aan te vullen met de specificiteit van het

.../...

begrippenarsenaal eindtermen/ontwikkelingsdoelen ten aanzien van het secundair onderwijs gebruikt in een ontwerp-besluit van de Vlaamse regering, houdende vaststelling van de eindtermen en ontwikkelingsdoelen voor de eerste graad van het gewoon secundair onderwijs, dat gelijktijdig voor advies wordt voorgelegd (zaak L. 25.219/1). Aldus wordt in het ontworpen artikel 6bis het begrip vakgebonden en vakoverschrijdende eindtermen en ontwikkelingsdoelen ingevoegd, evenals het begrip attitudinale eindtermen. Enkel de vakgebonden eindtermen moeten worden nagestreefd en bereikt. De vakoverschrijdende eindtermen en de vakgebonden/vakoverschrijdende ontwikkelingsdoelen dienen te worden nagestreefd. De vakgebonden eindtermen en ontwikkelingsdoelen, indien bepaald, en de eventuele specifieke eindtermen dienen volgens het ontworpen artikel 6 in het leerplan van het gewoon secundair onderwijs op herkenbare wijze te worden opgenomen. Datzelfde artikel bevestigt de pedagogische vrijheid en de vrijheid van de inrichtende machten om de lessenroosters en leerplannen vast te stellen met inachtneming van de door of krachtens het decreet bepaalde lessenroosters en met inachtneming van de ontwikkelingsdoelen en de eindtermen. Ontwikkelingsdoelen en eindtermen worden niet bepaald voor het onderricht in een erkende godsdienst, een op die godsdienst berustende zedenleer of in de niet-confessionele zedenleer, de eigen cultuur en religie of de cultuurbeschouwing.

Dit onderscheid tussen de verschillende soorten eindtermen en ontwikkelingsdoelen wordt verder doorgevoerd in het ontworpen artikel 6ter. Het voldoen aan de aldaar vermelde voorwaarden bepaalt of een inrichtende macht

.../...

studiebewijzen kan afgeven; zoniet kan de Vlaamse regering, op voorstel van een college van onderwijsinspecteurs, de erkenning geleidelijk opheffen. Indien, wat het gewoon secundair onderwijs betreft, het niet voldoen aan de erkenningsvoorwaarden enkel vakoverschrijdende of attitudinale eindtermen of ontwikkelingsdoelen betreft kan echter enkel de financiering of subsidiëring van de onderwijsinstelling (of het betrokken onderdeel) geheel of gedeeltelijk worden ingehouden. In een overgangsperiode van 5 jaar is dit enkel mogelijk indien kennelijk geen aanzet wordt gegeven tot het nastreven van voornoemde eindtermen en ontwikkelingsdoelen.

Het ontwerp wijzigt ook artikel 5 van het decreet van 17 juli 1991 betreffende inspectie en pedagogische begeleidingsdiensten, teneinde in de inspectietaken een onderscheid te maken tussen de verschillende soorten eindtermen en ontwikkelingsdoelen.

Het ontwerp-decreet zou in werking treden op 1 september 1996.

#### ALGEMENE OPMERKINGEN.

Volgens de memorie van toelichting zouden de huidige artikelen 6 tot 6ter voor de andere onderwijsniveaus dan het "gewoon" secundair onderwijs voorlopig onverkort in de huidige versie van toepassing blijven, ook al werd om technische redenen ervoor geopteerd die artikelen volledig te vervangen.

.../...

In tegenstelling met wat in de memorie van toelichting staat, bevat de voorgestelde tekst echter ook enkele wijzigingen welke gelden voor andere onderwijsvormen dan het "gewoon" secundair onderwijs. Wat dat betreft wordt in het ontworpen artikel 6, § 1 het vastleggen van eindtermen/ontwikkelingsdoelen niet enkel meer uitgesloten voor godsdienst en zedenleer maar ook voor onderricht in de eigen cultuur en religie of de cultuurbeschouwing. Ook artikel 6, § 2 is nieuw, evenals de delegatie aan de Vlaamse regering voor het bepalen van de criteria van goedkeuring van de leerplannen. In artikel 6, § 3 wordt de vereiste van goedkeuring van de leerplannen verruimd. De huidige tekst vereist de goedkeuring enkel voor onderwijsactiviteiten en vakgebieden waarvoor ontwikkelingsdoelen en eindtermen in acht moeten worden genomen. De voorgestelde tekst verruimt dit tot alle leerplannen behalve het onderricht in een erkende godsdienst, een op die godsdienst berustende zedenleer of in de niet-confessionele zedenleer, de eigen cultuur en religie of de cultuurbeschouwing.

#### Opschrift.

Men herformulere het opschrift als volgt :

"Voorontwerp van decreet tot vervanging van de artikelen 6 tot 6ter van de wet van 29 mei 1959 tot wijziging van sommige bepalingen van de onderwijswetgeving, tot opheffing van artikel 6quater van dezelfde wet en tot wijziging van artikel 5 van het decreet van 17 juli 1991 betreffende inspectie en pedagogische begeleidingsdiensten".

.../...

Artikel 2.

1. Men herformulere de inleidende zin als volgt :

"Artikel 6 van de wet van 29 mei 1959 tot wijziging van sommige bepalingen van de onderwijswetgeving, vervangen bij decreet van 1 december 1993 en gewijzigd bij decreten van 22 februari 1995 en 19 april 1995, wordt vervangen door wat volgt :".

2. De vraag rijst waarom de in het ontworpen artikel 6, § 1, gehanteerde terminologie, "onderricht in een erkende godsdienst, een op die godsdienst berustende zedenleer of in de niet-confessionele zedenleer, de eigen cultuur en religie of de cultuurbeschouwing", afwijkt van die van het decreet van 31 juli 1990 betreffende het onderwijs-II : "godsdienstleer of niet-confessionele zedenleer of cultuurbeschouwing of eigen cultuur en religie" (bv. art. 55, § 8).

3. Het ware logischer het ontworpen artikel 6, § 2 en 6, § 3, tweede lid samen te voegen zodat één paragraaf de inhoud van de leerplannen bepaalt.

4. Het ontworpen artikel 6, § 3, eerste lid kan beter als volgt worden geredigeerd :

.../...

"De Vlaamse regering keurt de leerplannen goed met het oog op het waarborgen van het studiepeil volgens de vooraf door haar bepaalde criteria. Deze goedkeuring is niet vereist voor de leerplannen voor het onderricht in een erkende godsdienst, een op die godsdienst berustende zedenleer of in de niet-confessionele zedenleer, de eigen cultuur en religie of de cultuurbeschouwing".

Bij dit tekstvoorstel wordt ervan uit gegaan dat de criteria vooraf en algemeen worden bepaald. De verwijzing "volgens de criteria die zij bepaalt" geeft immers de indruk dat het gaat om ad hoc criteria of discretionaire criteria. Dit zou moeilijk verenigbaar zijn met het gelijkheidsbeginsel en de materiële motiveringsplicht. De vraag rijst ook wat de bedoelde criteria zullen inhouden en of de decreetgever daaromtrent geen enkele aanwijzing moet geven.

5. Het bestaande artikel 6, derde lid, bepaalt dat dit artikel niet van toepassing is op het hoger onderwijs met volledig leerplan. Uit de memorie van toelichting blijkt dat deze paragraaf niet werd hernomen aangezien artikel 367 van het decreet van 13 juli 1994 op de hogescholen in de Vlaamse Gemeenschap bepaalt dat de wet van 29 mei 1959 -grotendeels- niet van toepassing is op de hogescholen. Dit artikel is echter nog niet in werking getreden. Bijgevolg dient, hetzij het oude artikel 6, derde lid, te worden hernomen, hetzij artikel 367 in werking te worden gesteld bij besluit van de Vlaamse regering. In het eerste geval dient de verwijzing "hoger onderwijs met volledig leerplan" wellicht vervangen te worden door "de hogescholen bedoeld in

.../...

het decreet van 13 juli 1994 op de hogescholen in de Vlaamse Gemeenschap". Tevens dient te worden verduidelijkt of enkel artikel 6 dan wel ook de artikelen 6bis en 6ter niet van toepassing zijn. In het tweede geval dient nagegaan of de (bijna) volledige uitsluiting van de toepassing van de wet van 29 mei 1959 niet leidt tot een vacuüm.

### Artikel 3.

1. De systematiek van het ontworpen artikel 6bis is voor verbetering vatbaar. Zo ware het logischer in de opsomming van het ontworpen artikel 6bis, § 1, eerste lid, het tweede lid van dezelfde paragraaf op te nemen.

Aangezien de begrippen eindtermen en ontwikkelingsdoelen voor verschillende onderwijsvormen worden gebruikt ware het tevens logischer de opsplitsing niet te maken in functie van die begrippen, doch in functie van de onderwijsvormen zelf. Tevens dient een verwijzing ingelast te worden naar artikel 6 en naar artikel 6, § 2. Het ontworpen artikel 6bis, § 1, zou dan als volgt kunnen worden geredigeerd :

"Onverminderd artikel 6 en de tweede paragraaf van dit artikel, bepaalt de Vlaamse regering, op eensluidend advies van de Vlaamse Onderwijsraad :

- voor het kleuteronderwijs : de ontwikkelingsdoelen, dat wil zeggen de minimumdoelstellingen die moeten worden nagestreefd;

.../...

- voor het lager onderwijs : de eindtermen, dat wil zeggen de minimumdoelstellingen die moeten worden nagestreefd en bereikt;
- voor het secundair onderwijs, de ontwikkelingsdoelen die, voor het eerste leerjaar B en het beroepsvoorbereidend leerjaar samen, moeten worden nagestreefd, alsmede de eindtermen die moeten worden nagestreefd of, in voorkomend geval, bereikt;
- voor het buitengewoon onderwijs, de ontwikkelingsdoelen, dat wil zeggen de minimumdoelstellingen die moeten worden nagestreefd; zij kan deze ontwikkelingsdoelen bepalen per type en per opleidingsgraad.

Binnen één maand ..." (zie opmerking 2 hierna).

2. De begrippen ontwikkelingsdoelen en eindtermen worden in het ontworpen artikel 6bis, § 1 zeer vaag omschreven (minimumdoelstellingen). In het ontworpen artikel 6bis, § 1, tweede lid wordt het begrip "ontwikkelingsdoelen" voor het buitengewoon onderwijs zelfs helemaal niet omschreven. Deze begrippen worden weliswaar verduidelijkt in het ontworpen artikel 6bis, § 2, doch enkel voor het "gewoon" secundair onderwijs. Gezien het grondwettelijk legaliteitsbeginsel inzake onderwijs is een verdere verduidelijking ook voor het kleuter- en lager onderwijs, alsook voor het buitengewoon onderwijs, wenselijk.

.../...

3. Volgens de ontworpen paragraaf 1, derde lid (tweede lid volgens bovenstaand tekstvoorstel) moet de Vlaamse regering binnen een maand na hun "goedkeuring" de eindtermen en ontwikkelingsdoelen ter bekrachtiging voorleggen aan het Vlaams Parlement.

Deze redactie laat de vraag open of de eindtermen en ontwikkelingsdoelen reeds uitwerking hebben vanaf het tijdstip van hun "goedkeuring" door de Vlaamse regering en, zo ja, wat de gevolgen zijn van een gebeurlijke niet-bekrachtiging, of bekrachtiging met wijzigingen door het Vlaams Parlement. In dat verband kan worden verwezen naar het arrest nr. 51.083, v.z.w. Vrije Ruimte e.a., van 10 januari 1995 van de afdeling administratie van de Raad van State. In dat arrest werd een vordering tot schorsing van de het besluit van de Vlaamse regering van 22 juni 1994 tot bepaling van de ontwikkelingsdoelen en de eindtermen van het gewoon kleuter- en lager onderwijs afgewezen wegens gebrek aan moeilijk te herstellen ernstig nadeel, omdat het bestreden besluit nog niet bekrachtigd was door de Vlaamse Raad.

Teneinde die moeilijkheid te ondervangen zou het desbetreffende lid kunnen worden vervangen door een bepaling volgens welke het besluit van de Vlaamse regering houdende vaststelling van de eindtermen en ontwikkelingsdoelen onmiddellijk -of althans vanaf een bepaalde datum- kan worden toegepast, doch vervalt indien het door het Vlaams Parlement niet binnen een bepaalde termijn wordt bekrachtigd. Dat laatste is vereist teneinde te voldoen aan het grondwettelijk legaliteitsbeginsel inzake onderwijs.

.../...

4. Wat het ontworpen artikel 6bis, § 2, zesde lid betreft, rijst de vraag of het onderscheid vakgebonden en vakoverschrijdende eindtermen ook geldt voor de specifieke eindtermen. Of dient uit het feit dat zij niet bekrachtigd moeten worden, afgeleid te worden dat zij enkel streefdoelen zijn ?

Nog wat dit lid betreft dient te worden gepreciseerd dat ook de specifieke eindtermen door de regering moeten worden bepaald op eensluidend advies van de VLOR.

#### Artikel 4.

1. Voor wat betreft het begrip "van rechtswege" in het ontworpen artikel 6ter, eerste lid, verwijst de afdeling wetgeving van de Raad van State naar de volgende passage van haar advies L. 20.729/1, van 16 mei 1991 over een voorontwerp van decreet "betreffende inspectie en pedagogische begeleidingsdiensten", dat het decreet van 17 juli 1991 met hetzelfde opschrift is geworden (Gedr. St. Vlaamse Raad, 1990-1991, nr. 519) :

"Naar het zeggen van de gemachtigde wordt met de woorden "van rechtswege geldende studiebewijzen" bedoeld dat de overheid deze getuigsschriften en diploma's erkent, dit wil zeggen ze van rechtswege als bekrachtigd beschouwt (zoals nu reeds het geval is in het lager onderwijs). Het homologatiestelsel en de homologatiecommissie kunnen dus afgeschaft worden (zie de artikelen 198 - meer bepaald het nieuwe artikel 84octies, § 2, van het decreet van 31 juli 1990 betreffende het onderwijs-II waarin aan de Executieve de bevoegdheid wordt gegeven de datum te bepalen waarop de artikelen 23 en 48 van de schoolpactwet worden

.../...

opgeheven - en 201 - waarin onder meer in de opheffing van de bepalingen van hoofdstuk II, afdeling 2, van de gecoördineerde wetten op het toekennen van de academische graden en het programma van de universitaire examens betreffende de homologatiecommissie is voorzien vanaf het tweede academiejaar na de inwerkingtreding van het universitair decreet - van het ontwerp van decreet betreffende de universiteiten in de Vlaamse Gemeenschap (1) en artikel 111 van het voorliggend ontwerp. Evenwel wordt de homologatiecommissie bij wijze van overgangsmaatregel opnieuw ingevoerd door artikel 200 - meer bepaald door het nieuwe artikel 84sexies van het decreet van 31 juli 1990 - van het voornoemde ontwerp van decreet, overgangsmaatregel die luidens het nieuwe artikel 84nonies van het decreet van 31 juli 1990 door de Vlaamse Executieve dient te worden opgeheven)".

2. Het ontworpen artikel 6ter, tweede lid is nieuw en lijkt af te wijken van het bepaalde in artikel 84quinquies van het decreet van 31 juli 1990 betreffende het onderwijs II, luidens hetwelk de inrichtende macht de diploma's uitreikt. Indien dit de bedoeling is, dient voormeld artikel 84quinquies aangepast te worden. In dat geval dient ook een voorbehoud te worden ingelast in het eerste lid van het ontworpen artikel 6ter.

Indien de klasseraad als enige beslist, rijst voorts de vraag of tegen zijn beslissing nog beroep kan worden ingesteld en, zo ja, of dit beroep wordt ingesteld tegen de leden van de klasseraad dan wel tegen de inrichtende macht. In dat laatste geval lijkt het logisch dat deze laatste beslist, desgevallend op bindend advies van de klasseraad.

---

(1) Gedr. St., Vlaamse Raad, 1990-1991, nr. 502/1.

Hierbij kan erop worden gewezen dat artikel 5 van het besluit van de Vlaamse regering van 13 maart 1991 betreffende de organisatie van het voltijds secundair onderwijs reeds bepaalt dat de delibererende klasseraad als enig orgaan fungeert op het stuk van de beslissingen inzake het al dan niet geslaagd zijn. De artikelen 64 e.v. bevatten een bezwaarprocedure.

2. De laatste volzin van het ontworpen artikel 6ter, tweede lid lijkt overbodig. Artikel 84quinquies van het - decreet betreffende het onderwijs II bepaalt reeds dat de Vlaamse regering de samenstelling, de werking en de bevoegdheden van de klasseraad bepaalt.

3. Het ontworpen artikel 6ter, vijfde lid is nieuw. Het is aangewezen te verduidelijken welke erkenningsvoorwaarden zijn bedoeld. Indien het gaat om de voorwaarden vermeld in het eerste lid, dient dit als zodanig geformuleerd. Men verwijze tevens naar "vakoverschrijdende of attitudinale eindtermen en ontwikkelingsdoelen bedoeld in artikel 6bis, § 2".

4. Het begrip "kennelijke aanzet" is vaag en kan aanleiding geven tot betwistingen. Dit geldt in het algemeen voor de vraag of al dan niet aan de na te streven eindtermen en ontwikkelingsdoelen is voldaan.

.../...

5. Het ontworpen artikel 6ter, zesde lid, herneemt het bestaande laatste lid van het huidig artikel 6ter. Een bijna identieke tekst is opgenomen in artikel 84quater, 2 van het decreet Onderwijs II van 31 juli 1990. Deze tekst dient dan ook dienovereenkomstig te worden aangepast.

#### Artikel 5.

Men schrijve : "Artikel 6quater van dezelfde wet, ingevoegd bij decreet van 17 juli 1991, wordt opgeheven".

#### Artikel 6.

1. In het ontworpen artikel 5, § 1, 2°, van het decreet van 17 juli 1991 betreffende inspectie en pedagogische begeleidingsdiensten zijn de woorden "met uitzondering van de pedagogische methodes" overbodig. Deze uitzondering is reeds opgenomen in artikel 5, § 1, vijfde lid.

2. De opsplitsing van het bepaalde in 2°, in twee punten 2° en 2°bis, doet problemen van interne verwijzing rijzen, aangezien artikel 5, § 1, tweede en derde lid, enkel verwijst naar het 2°. Er wordt voorgesteld het 2°bis te vervangen door een derde gedachtenstreepje binnen het 2°.

.../...

3. In het bestaande artikel 5, § 1, vijfde lid, van voornoemd decreet is bepaald dat de onderwijsinspectie niet bevoegd is voor de inspectie van de vakken godsdienst en niet-confessionele zedenleer. De vraag rijst of zij ook niet dient te worden aangevuld met de "op die godsdienst berustende zedenleer, de eigen cultuur en religie of de cultuur-beschouwing" bedoeld in het bij het voorliggend ontwerp in te voeren nieuw artikel 6 van de schoolpactwet.

#### Artikel 7.

Het is de bedoeling dat het ontwerp-decreet in werking treedt op 1 september 1996, terwijl het de bedoeling zou zijn eindtermen voor de eerste graad van het secundair onderwijs in te voeren vanaf het schooljaar 1997-1998. De vraag rijst of geen overgangssysteem moeten worden ingebouwd voor het onderwijs waar thans nog geen eindtermen zijn bepaald.

-----

De kamer was samengesteld uit

de Heren : J. DE BRABANDERE, kamervoorzitter,  
M. VAN DAMME, staatsraden,  
D. ALBRECHT,  
Mevrouw : A. BECKERS, griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. G. VAN HAEGENDOREN, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. L. VERMEIRE, adjunct-referendaris.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS.

J. DE BRABANDERE.