KONINKRIJK BELGIE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 3 juni 1997 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 betreffende een afwijkingsprocedure voor de ontwikkelingsdoelen en eindtermen, heeft op 5 juni 1997 het volgende advies gegeven :

Volgens artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij de wet van 4 augustus 1996, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

In het onderhavige geval luidt die motivering als volgt :

> "De dringende noodzakelijkheid die ik inroep wordt gemotiveerd door het feit dat het Besluit van de Vlaamse regering tot bepaling van de ontwikkeligsdoelen en eindtermen van het gewoon basisonderwijs en het decreet tot bekrachtiging hiervan van kracht worden op 1 september enerzijds en de noodzaak anderzijds dat ook het voorliggend voorontwerp van decreet op dezelfde datum in voege treedt.".

Met toepassing van het bepaalde in artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, gewijzigd bij de wet van 4 augustus 1996, heeft de afdeling wetgeving zich in hoofdzaak beperkt tot "het onderzoek van de rechtsgrond, van de bevoegdheid van de steller van de handeling, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan".

Dat onderzoek noopt tot het maken van de volgende opmerkingen.

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. Het Arbitragehof heeft in zijn arrest nr. 76/96 van 18 december 1996 geoordeeld dat het decreet van 22 februari 1995 tot bekrachtiging van de ontwikkelingsdoelen en de

eindtermen van het gewoon kleuter- en lager onderwijs niet verenigbaar is met artikel 24, § 1, van de Grondwet dat het beginsel van de vrijheid van onderwijs formuleert.

In eerste instantie besluit het Hof daartoe omdat de ontwikkelingsdoelen en de eindtermen 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 en dat aldus aan de vrijheid van onderwijs wordt geraakt (overweging B.9.). Voorts stelt het Arbitragehof dat de decreetgever de vrijheid van onderwijs schendt, door het eindtermenbesluit, hetwelk alle inrichtende machten verplicht zich te conformeren aan ontwikkelingsdoelen en eindtermen, te bekrachtigen, zonder zelf een procedure in te richten volgens welke beperkte afwijkingen kunnen worden toegestaan aan instellingen die, met eerbiediging van de fundamentele rechten en vrijheden en zonder afbreuk te doen noch aan de kwaliteit van het onderwijs, noch aan de vereiste inhoud ervan, een onderwijs verstrekken of wensen te verstrekken dat geïnspireerd is door bijzondere pedagogische opvattingen (overweging B.10.).

In datzelfde arrest stelt het Arbitragehof ook dat, door het niet voorzien in een bekrachtiging van de specifieke eindtermen voor het secundair onderwijs, de decreetgever het regelen van een essentieel aspect van de inrichting, de erkenning of de subsidiëring van het onderwijs aan de regering heeft opgedragen en zodoende artikel 24, § 5, van de Grondwet heeft geschonden (overweging B.3.5.3.).

Om al die redenen vernietigt het Hof in artikel 6bis, § 1, van de wet van 29 mei 1959 de woorden "met uitzondering van de specifieke eindtermen van het secundair onderwijs", alsmede voornoemd bekrachtigingsdecreet van 22 februari 1995.

2. Teneinde de regelgeving inzake de eindtermen en de ontwikkelingsdoelen in het gewoon en buitengewoon kleuter-, lager en secundair onderwijs in overeenstemming te brengen met voornoemd arrest, wat betreft zijn kritiek dat de eindtermen te gedetailleerd zijn, werd gevolg gegeven door de nieuwe ontwerpen van besluit van de Vlaamse regering tot bepaling van de ontwikkelingsdoelen en de eindtermen van het gewoon basisonderwijs, en van decreet tot bevestiging ervan, waarover de afdeling wetgeving van de Raad van State op 14 mei 1997 de adviezen L. 26.391/1 en L. 26.392/1 heeft verleend.

Teneinde die regelgeving ook in overeenstemming te brengen met de kritiek dat geen procedure was vastgelegd waardoor van de door de regering vastgelegde eindtermen en ontwikkelingsdoelen kan worden afgeweken, eensdeels, en dat niet was voorzien in een bekrachtiging bij decreet van de specifieke eindtermen voor het secundair onderwijs, zal bij het Vlaams Parlement het voorontwerp van decreet, voorwerp van huidige adviesaanvraag, worden ingediend.

3. Wat het principe van de onderwijsvrijheid betreft, moeten die ontwerpen dan ook in hun onderlinge samenhang worden bekeken, m.a.w. moet de mogelijkheid van afwijking van de eindtermen en ontwikkelingsdoelen beoordeeld worden in functie van de eindtermen zelf. Het ligt voor de hand dat hoe algemener en minder gedetailleerd de eindtermen zelf zijn, hoe geringer de noodzaak om ervan te kunnen afwijken en hoe stringenter de voorwaarden kunnen worden gemaakt waaronder die afwijking mogelijk is. Zijn de eindtermen daarentegen meer gedetailleerd, dan moeten de mogelijkheden om ervan te kunnen afwijken ruimer worden geconcipieerd.

Daarmee is echter niet alles gezegd. Er dient daarbij ook voor ogen te worden gehouden dat, naar de wil van de grondwetgever, zoals deze wordt geïnterpreteerd door het Arbitragehof, de eindtermen en ontwikkelingsdoelen dermate als minimalistische doeleinden moeten worden geformuleerd dat zij een eigen pedagogisch project mogelijk maken (zie overweging B.9 van het voormelde arrest). Van die vaststelling moet ook in het voorliggend ontwerp worden uitgegaan, gelezen in samenhang met de ontwerpen welke reeds voor advies werden voorgelegd aan de Raad van State : de door de regering vastgestelde eindtermen en ontwikkelings-doelen moeten op zich een eigen pedagogisch project mogelijk

maken. Die mogelijkheid mag evenwel niet enkel verwezenlijkbaar zijn door het aanvragen en verkrijgen van een afwijking op de door de regering vastgelegde eindtermen en ontwikkelingsdoelen (1) welke logischerwijze dan ook, zoals het Arbitragehof het zegt, "beperkt" zullen zijn (2).

In het voormelde advies L. 26.391/1 heeft de afdeling wetgeving wat dat betreft opgemerkt dat het haar niet mogelijk was te onderzoeken of die vast te stellen eindtermen ditmaal wel konden worden beschouwd als "minimale doelstellingen" en of zij in overeenstemming waren met de grondwettelijke beginselen van gelijkheid en vrijheid van onderwijs, alsmede dat, in voorkomend geval die vraag door het Arbitragehof zou worden beantwoord.

In verband met de problematiek van de verhouding eindtermen - afwijkingen daarop, moet bovendien ook de vraag worden gesteld van de verenigbaarheid met het bekende legaliteitsbeginsel in onderwijszaken, geformuleerd in artikel 24, § 5, van de Grondwet. Het is immers zo dat een regeling waarbij de regering in het kader van een afwijkingsprocedure beslist of de door een school voorgestelde "vervangende" eindtermen en ontwikkelingsdoelen aanvaardbaar zijn, uiteindelijk zou kunnen neerkomen op een systeem van

---

(1) Het ontwerp lijkt er integendeel van uit te gaan dat dit eigen project alleen gerealiseerd kan worden via de procedure van afwijking op de eindtermen.

(2) Men kan bezwaarlijk enkel de nadruk leggen op dat beperkt karakter van de mogelijke afwijkingen, zonder zulks te zien in relatie met de aard van de eindtermen en ontwikkelingsdoelen zelf.

niet bij decreet vastgestelde of bekrachtigde eindtermen. En daarbij is het gevaar zelfs niet denkbeeldig dat die vervangende eindtermen niet eens zullen worden vastgelegd in een reglementair besluit van de Vlaamse regering, doch louter op individuele basis, namelijk aan de hand van de toegestane afwijkingen, waarbij de uitvoerende macht dan nog over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikt.

Vertrekkend van die vaststelling moet op zijn minst worden opgemerkt dat het decreet in ontwerp een meer precieze invulling zal moeten geven aan sommige, voor de toepassing van de afwijkingsregeling overigens cruciale begrippen zoals bijvoorbeeld "onderwijs dat gesteund is op bijzondere pedagogische en onderwijskundige opvattingen" (1). Ook het "onvoldoende ruimte laten door" en het "onverzoenbaar zijn met" de door de regering vastgestelde eindtermen en ontwikkelingsdoelen verdienen in dit opzicht nadere invulling. Dat alles afgezien van de vraag of de eindtermen en ontwikkelingsdoelen zelf als "minimaal" kunnen worden beschouwd.

---

(1) Het gebruik van het woord "bijzonder" laat verstaan dat bedoelde onderwijsvormen afwijken van de "normale" pedagogische en onderwijskundige opvattingen, welke evenwel nergens in concreto terug te vinden zijn. Overigens volgt, zoals reeds gezegd, uit het beginsel van de vrijheid van onderwijs het recht op een eigen opvoedkundig project, zodat het maken van een onderscheid tussen "normale", en "bijzondere" pedagogische en onderwijskundige opvattingen hoe dan ook in vraag moet worden gesteld.

Het is wellicht overbodig aan te stippen dat het uiteindelijk aan het Arbitragehof zal toekomen te oordelen of het voorgestelde systeem van eindtermen, gepaard gaande met een afwijkingsprocedure, verenigbaar is met de door de Grondwet gewaarborgde vrijheid van onderwijs en met het legaliteitsbeginsel.

4. Het gebruik van het begrip "onderwijs gesteund op bijzondere pedagogische en onderwijskundige opvattingen", gelezen in samenhang met het arrest nr. 76/96 van het Arbitragehof, dat de aanleiding vormt voor het voorliggend ontwerp, zou er kunnen toe leiden dat het toepassingsgebied van de afwijkingsregeling wordt verengd tot de zogenaamde "methodescholen" (1). Dergelijke verenging zou niet alleen strijdig zijn met het reeds aangehaalde beginsel van vrijheid van onderwijs, dat uiteraard voor alle onderwijsinrichtingen moet gelden, maar bovendien met het grondwettelijk gelijkheids- en non-discriminatiebeginsel.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

1. In aansluiting op wat reeds is opgemerkt omtrent de vaagheid van begrippen zoals "het onvoldoende ruimte laten voor de bijzondere pedagogische en onderwijskundige opvattingen" en de "onverzoenbaarheid" daarmee, beschikt de Vlaamse regering over een te ruime discretionaire bevoegdheid bij het beoordelen van de "ontvankelijkheid" van de

---

(1) Ten overvloede blijkt hieruit de noodzaak om het begrip "onderwijs gesteund op bijzondere pedagogische en onderwijskundige opvattingen" nader in te vullen.

aanvraag tot afwijking. Dat oordeel lijkt bovendien niet zozeer op de "ontvankelijkheid" van de aanvraag als zodanig betrekking te hebben, doch impliceert een inhoudelijk onderzoek naar de grond van de zaak.

2. De afwijkingsvoorwaarden voor het gewoon basisonderwijs, - meer bepaald die betreffende de vereiste inhoud (ontworpen artikel 44bis, § 2,tweede lid, 2°, a) en b) van het decreet basisonderwijs) - vormen niet meer dan een bevestiging van de verplichtingen die reeds voortvloeien uit de artikelen 39 en 40 van het decreet basisonderwijs. Bovendien doet de niet gehele overeenstemming met die bepalingen ("sociale ontwikkeling of sociale vaardigheden") vragen rijzen bij hun onderlinge verhouding.

Wat het buitengewoon basisonderwijs betreft, moet worden vastgesteld dat het onderwijsaanbod thans niet wordt bepaald in het decreet basisonderwijs en dat er derhalve dienaangaande enkel verplichtingen zullen zijn ten aanzien van de onderwijsinstellingen die een afwijking vragen met toepassing van de ontworpen bepalingen.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	J. DE BRABANDERE,	kamervoorzitter,
	M. VAN DAMME, D. ALBRECHT,	staatsraden,
	G. SCHRANS, E. WYMEERSCH,	assessoren van de afdeling wetgeving,
	G. DE MUNTER,	toegevoegd griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. VAN VAERENBERGH, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. M.-C. CEULE, eerste referendaris.

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

G. DE MUNTER J. DE BRABANDERE