

KONINKRIJK BELGIE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 14 april 2000 door de Vlaamse minister van Onderwijs en Vorming verzocht haar van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering "tot vaststelling van de eindtermen van de tweede en de derde graad van het gewoon secundair onderwijs", heeft op 4 mei 2000 het volgende advies gegeven :

ALGEMENE OPMERKING

Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit strekt ertoe de eindtermen vast te leggen voor de tweede en de derde graad van het gewoon secundair onderwijs. Die eindtermen worden omschreven in een zeer omvangrijke en gedetailleerde bijlage bij het ontwerpbesluit.

Met betrekking tot de eindtermen dient het arrest nr. 76/96 van 18 december 1996 van het Arbitragehof in herinnering te worden gebracht, waarin, met betrekking tot de ontwikkelingsdoelen en de eindtermen van het gewoon kleuter- en lager onderwijs, het volgende werd overwogen :

"B.5. Het bestreden decreet bekrachtigt, mits enkele wijzigingen, 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. Die ontwikkelingsdoelen en eindtermen zijn van toepassing vanaf het schooljaar 1997-1998. Ze zijn zowel vakgebonden als vakoverschrijdend vastgesteld.

B.6. De kritiek van de verzoekende partijen ten aanzien van de door het bestreden decreet vastgelegde ontwikkelingsdoelen en eindtermen komt in essentie erop neer dat die dermate omvangrijk, uitvoerig en stringent zijn geformuleerd dat zij, enerzijds, voor een eigen onderwijskundige opvatting geen ruimte laten en, anderzijds, met de in de Steinerscholen gevolgde pedagogische methodiek onverzoenbaar zijn. Aldus zouden zij strijden met de in artikel 24, § 1, van de Grondwet gewaarborgde vrijheid van onderwijs.

De vrijheid van onderwijs, bedoeld in artikel 24, § 1, van de Grondwet, houdt voor de inrichtende machten het recht in om, zonder verwijzing naar een bepaalde confessionele of niet-confessionele levensbeschouwing, met aanspraak op overheidsfinanciering of -subsidïering een onderwijs in te richten en aan te bieden dat zijn

.../...

eigenheid vindt in bepaalde pedagogische of onderwijskundige opvattingen. Zij staat niet eraan in de weg dat de bevoegde wetgever, met het oog op het verzekeren van de kwaliteit en de onderlinge gelijkwaardigheid van het met overheidsmiddelen verstrekte onderwijs, maatregelen neemt die op de onderwijsinstellingen van algemene toepassing zijn, ongeacht de eigenheid van het door hen verstrekte onderwijs.

De wenselijkheid en de keuze van die maatregelen zijn zaak van de bevoegde wetgever, te dezen 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.

B.7. Het staat niet aan het Hof te oordelen of de bestreden ontwikkelingsdoelen en de eindtermen opportuun of wenselijk zijn. Het komt het Hof evenwel toe te oordelen of, afgezet tegen de door de verzoekende partijen aangevoerde kritiek, 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.

B.8.1. Het Hof stelt 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.

B.8.2. Zoals in B.4.6 is uiteengezet, zijn de ontwikkelingsdoelen en eindtermen geconcipieerd als minimale doelstellingen die door de onderwijsinstellingen in het kleuteronderwijs moeten worden nagestreefd, in het lager onderwijs moeten worden nagestreefd en op het einde van dat onderwijs voor de

.../...

meerderheid der leerlingen moeten zijn bereikt. Van dat concept is in het bekrachtigingsdecreet niet afgeweken (*Gedr. St.*, Vlaamse Raad, 1993-1994, nr. 583/5, p. 9).

B.8.3. Verbonden met de autonomie van de scholen om zonder overheidsinterventie rechtsgeldige studiebewijzen en diploma's af te geven (*Gedr. St.*, Vlaamse Raad, 1990-1991, nr. 519/4, pp. 6 en 12), 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.

B.9. Het blijkt evenwel dat de ontwikkelingsdoelen en de eindtermen, ook die welke betrekking hebben op attitudes, 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 wordt aan de vrijheid van onderwijs geraakt.

B.10. Zoals zij werden bekrachtigd door het decreet van 22 februari 1995 verplichten de ontwikkelingsdoelen en eindtermen alle inrichtende machten zich eraan te conformeren.

Door de ontwikkelingsdoelen en de eindtermen bepaald bij het besluit van de Vlaamse Regering van 22 juni 1994 en nader omschreven in de bijlage bij dat besluit onder voorbehoud van enkele wijzigingen 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, schendt de decreetgever de vrijheid van onderwijs gewaarborgd bij artikel 24, § 1, van de Grondwet".

.../...

Het staat aan de stellers van het ontwerp, en in tweede instantie aan de decreetgever, wanneer hem de eindtermen opgenomen in de bijlage bij het ontwerp ter bekrachtiging worden voorgelegd (1), te oordelen of die eindtermen de toets aan de door het Arbitragehof in het voornoemde arrest nr. 76/96 uiteengezette beginselen kunnen doorstaan. Het eindoordeel terzake zal in voorkomend geval het Arbitragehof toekomen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

1. De artikelen 6 en 6bis van de wet van 29 mei 1959 werden vervangen bij het decreet van 24 juli 1996. Men redigere het eerste lid van de aanhef derhalve als volgt :

"Gelet op de wet van 29 mei 1959 tot wijziging van sommige bepalingen van de onderwijswetgeving, inzonderheid op artikel 6, vervangen bij het decreet van 24 juli 1996, en op artikel 6bis, vervangen bij het decreet van 24 juli 1996 en gewijzigd bij het decreet van 15 juli 1997;"

2. Het is een regel van goede wetgevingstechniek dat in de aanhef van een ontwerpbesluit enkel melding wordt gemaakt van adviezen, akkoorden of voorstellen die rechtens

(1) Met toepassing van artikel 6bis, § 1, laatste lid, van de wet van 29 mei 1959 tot wijziging van sommige bepalingen van de onderwijswetgeving.

zijn voorgeschreven. Toegepast op het voorliggende ontwerp-besluit komt deze regel erop neer dat het tweede lid van de aanhef, waarin wordt verwezen naar een voorstel van de Dienst voor Onderwijsontwikkeling, kan worden weggelaten. Dat voorstel is immers niet rechtens vereist opdat de ontworpen regeling rechtsgeldig tot stand zou kunnen komen.

3. In het vierde lid van de aanhef (dat het derde lid wordt), dient de datum te worden vermeld waarop het advies van de Inspectie van Financiën is gegeven, zijnde 22 maart 2000.

4. Vóór het vijfde lid van de aanhef van het ontwerp, zoals het om advies is voorgelegd, dient een nieuw lid te worden ingevoegd, waarin wordt verwezen naar de beraadslaging van de Vlaamse regering betreffende het verzoek om advies door de Raad van State binnen een termijn van een maand.

Artikel 2

In de wetgevingstechniek worden geen woorden als "moeten" of "dienen te" gebruikt, aangezien de verplichting al besloten ligt in de regelgeving als zodanig.

Men schrijve derhalve "De eintermen worden progressief (...), in acht genomen vanaf (...).

.../...

Artikel 3

Aangezien de eindtermen krachtens artikel 2 slechts in acht moeten worden genomen vanaf het schooljaar 2001-2002, is er in ieder geval geen enkele reden om het ontworpen besluit retroactief in werking te laten treden. Artikel 3 dient derhalve te worden geschrapt.

Bijlage

Op het einde van de bijlage dient de formule "Gezien om te worden gevoegd bij het besluit van de Vlaamse regering van ... (datum)" te worden toegevoegd.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	A. BEIRLAEN,	kamervoorzitter,
	M. VAN DAMME,	staatsraden,
	J. SMETS,	
	G. SCHRANS,	assessoren van de
	E. WYMEERSCH,	afdeling wetgeving,
Mevrouw	A. BECKERS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. PAS, adjunct-auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. J. DRIJKONINGEN, referendaris.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS

A. BEIRLAEN