

KONINKRIJK BELGIE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 8 juni 2000 door de Vlaamse minister van Onderwijs en Vorming verzocht haar van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "betreffende de eindtermen, de ontwikkelingsdoelen en de basiscompetenties in het secundair onderwijs", heeft op 6 juli 2000 het volgende advies gegeven :

STREKKING VAN HET ONTWERP

Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt tot vervanging, wat het secundair onderwijs betreft, van de artikelen 6, 6bis en 6ter van de wet van 29 mei 1959 tot wijziging van sommige bepalingen van de onderwijs-wetgeving.

Het ontwerp beoogt een inhoudelijke omschrijving te geven van de kwaliteitsnormen die in het gewoon en buitengewoon secundair onderwijs moeten zijn vervuld. Het bepaalt dat er vakgebonden en vakoverschrijdende eindtermen, basiscompetenties en ontwikkelingsdoelen zijn voor het gewoon voltijds en deeltijds secundair onderwijs, en ontwikkelingsdoelen voor het buitengewoon secundair onderwijs, en het omschrijft de procedure van totstandkoming van die kwaliteitsnormen. Voorts wordt bepaald dat de inrichtende machten lessenroosters en leerplannen vaststellen en, wat het buitengewoon secundair onderwijs betreft, een handelingsplan. De leer- en handelingsplannen houden rekening met de eindtermen, de ontwikkelingsdoelen en de basiscompetenties, en met het eigen pedagogisch project.

Voor scholen waarvan de inrichtende macht oordeelt dat de eindtermen, ontwikkelingsdoelen en/of basiscompetenties onvoldoende ruimte laten voor haar eigen pedagogische en onderwijskundige opvattingen of ermee onverzoenbaar zijn, voorziet het ontwerp in een afwijkingsprocedure.

.../...

Tot slot bevat het ontwerp wijzigings- en opheffingsbepalingen.

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. Luidens de memorie van toelichting sluit het ontworpen decreet zo veel mogelijk aan op andere decreten, zoals het decreet basisonderwijs van 25 februari 1997 en het decreet van 2 maart 1999 tot regeling van een aantal aangelegenheden van het volwassenenonderwijs.

Een nadere vergelijking tussen het ontwerp en die decreten wijst evenwel uit dat ertussen nog belangrijke verschillen bestaan.

Zo worden in het decreet volwassenenonderwijs de vakgebonden eindtermen, met uitzondering van de attitudinale eindtermen, gedefinieerd als "minimumdoelen die de cursisten gedurende het leerproces moeten bereiken" (artikel 3, 17°, tweede lid), terwijl in het ontwerp wordt bepaald dat de school de maatschappelijke opdracht heeft "de nodige inspanningen te doen" om de vakgebonden eindtermen met betrekking tot kennis, inzicht en vaardigheden met zoveel mogelijk leerlingen te bereiken (artikel 2, § 2). Zo ook luidt de definitie van het begrip "basiscompetenties" in het ontwerp niet hetzelfde als in het decreet volwassenenonderwijs. In dat laatste decreet wordt dat begrip gedefinieerd als zijnde "vaardigheden, kennis en attitudes die via een beroepsopleiding verworven worden en die op initiatief van de overheid in samenspraak met de onderwijsverstrekkers

.../...

afgeleid zijn van één of meer beroepsopleidingsprofielen" (artikel 3, 2°), terwijl dat begrip in het ontwerp wordt gedefinieerd als "doelen met betrekking tot de vaardigheden, de specifieke kennis, inzichten en attitudes waarover een leerling van het secundair onderwijs beschikt om vervolgonderwijs aan te vatten en/of als beginnend beroepsbeoefenaar te kunnen fungeren" (artikel 4, § 1). Tot slot maakt het decreet volwassenenonderwijs, naast de beroepsprofielen, ook nog gewag van de beroepsopleidingsprofielen, wat niet het geval is in het ontwerp.

Ook zijn er een aantal verschillen tussen de definities van de begrippen "eindtermen" en "ontwikkelingsdoelen" in het ontwerp en in het decreet basisonderwijs.

Gelet op de doelstelling die er blijkbaar in bestaat zo veel mogelijk een uniform begrippenkader te creëren, dienen de definities of omschrijvingen die in de hoger genoemde decreten en in het ontwerp worden gebruikt, beter op elkaar te worden afgestemd. Wat betreft het decreet volwassenenonderwijs en het om advies voorgelegde ontwerp, klemmt zulks des te meer nu de diploma's in het secundair onderwijs voor sociale promotie een gelijke waarde hebben als de diploma's in het voltijds secundair onderwijs.

2. Het ligt in de bedoeling van de stellers van het ontwerp de gehele regelgeving betreffende de kwaliteitsnormen in het secundair onderwijs in één enkel "thema-decreet" op te nemen.

.../...

Bij de ontwikkeling van die kwaliteitsnormen komt, krachtens artikel 9 van het decreet van 17 juli 1991 betreffende de inspectie, dienst voor onderwijsontwikkeling en pedagogische begeleidingsdiensten, een belangrijke rol toe aan de dienst voor onderwijsontwikkeling. Die dienst heeft, onder meer, als opdracht het formuleren van voorstellen inzake de ontwikkelingsdoelen, eindtermen en basiscompetenties. Van die Dienst wordt evenwel geen gewag gemaakt in het om advies voorgelegde ontwerp. De stellers van het ontwerp zullen er zich, gelet op de zo-even vermelde doelstelling, over dienen te beraden of in het ontwerp niet moet worden gerefereerd aan de vermelde opdracht van die dienst.

3. Het ontwerp behoeft een grondig nazicht op wetgevingstechnisch vlak. Met name dienen de volgende regels te worden nageleefd.

3.1. Het is niet gebruikelijk de artikelen te voorzien van opschriften.

3.2. De artikelen die volgen op artikel 1 dienen te worden aangeduid als "Art. 2.", "Art. 3.", ... enzovoort.

3.3. Tussen de onderscheiden leden van een artikel dient spatie te worden gelaten en het begin van een nieuw lid dient typografisch te worden aangeduid met het laten inspringen van de eerste regel.

.../...

3.4. Een indeling in paragrafen is niet raadzaam wanneer elke paragraaf slechts uit één lid bestaat en die indeling niet tot een meer duidelijke voorstelling van het ingedeelde artikel kan leiden.

3.5. De onderdelen van een opsomming moeten worden aangegeven met "1°", "2°", "3°", enzovoort (en verder, wanneer in een onderdeel van een opsomming een verdere opsomming voorkomt met "a)", "b)", "c)", enzovoort), in plaats van met streepjes. Werken met streepjes kan immers bij latere wijzigingen tot verwarring leiden.

4. Er zou kunnen worden overwogen om het ontwerp in hoofdstukken op te delen, waarbij dan een aantal van de - talrijk voorkomende - paragrafen een afzonderlijk artikel zouden kunnen vormen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Voorafgaande opmerking

Het ontwerp dient te worden aangevuld met een indieningsbesluit en met een artikel - dat artikel 1 wordt - waarin wordt bepaald dat het decreet een gemeenschaps-aangelegenheid regelt. De thans in het ontwerp opgenomen artikelen moeten dan uiteraard worden hernummerd.

.../...

Artikel 1

1. De in artikel 1, § 1, tweede volzin, gehanteerde terminologie "onderwijs in een erkende godsdienst, een op die godsdienst berustende zedenleer of in de niet-confessionele zedenleer of in de cultuurbeschouwing", wijkt af zowel 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" - bijvoorbeeld artikel 55, § 8), als van die van de wet van 29 mei 1959 tot wijziging van sommige bepalingen van de onderwijswetgeving ("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" - artikel 6, § 1).

Vraag is wat dit verschil in terminologie verantwoordt. Eenzelfde opmerking geldt ten aanzien van artikel 5, § 4.

2. Uit de onderlinge samenhang van de paragrafen 1 en 2 van artikel 1 vloeit voort dat geen beslissing omtrent de eindtermen, de basiscompetenties en de ontwikkelingsdoelen mogelijk is wanneer het advies van de Vlaamse Onderwijsraad geen drievierde meerderheid van de stemmen heeft behaald.

Volgens de gemachtigde van de regering is zulks evenwel niet de bedoeling van de stellers van het ontwerp. De tekst van artikel 1, § 2, zal bijgevolg dienen te worden aangepast, bijvoorbeeld door te schrijven, zoals in het

.../...

thans geldende artikel 6bis van de wet van 29 mei 1959 tot wijziging van sommige bepalingen van de onderwijswetgeving :

"In afwijking van het vorige lid (1), is de Vlaamse regering niet gebonden door het advies van de Vlaamse Onderwijsraad, als dit advies geen drievierde meerderheid van de uitgebrachte stemmen, onthoudingen inbegrepen, heeft gehaald".

3. Volgens artikel 1, § 3, moet de Vlaamse regering binnen een maand na hun "goedkeuring" de eindtermen, de basiscompetenties en de ontwikkelingsdoelen ter bekrachtiging voorleggen aan het Vlaams Parlement.

Deze redactie laat de vraag open of de eindtermen en de ontwikkelingsdoelen reeds uitwerking hebben vóór hun bekrachtiging door het Vlaams Parlement.

In dat verband dient erop te worden gewezen dat het Arbitragehof in zijn arrest nr. 76/96 van 18 december 1996 de gelijkkluidende bepaling van artikel 6bis, § 1, derde lid, van de wet van 29 mei 1959 niet in strijd heeft bevonden met artikel 24, § 5, van de Grondwet, onder meer, omdat de decreetgever over de mogelijkheid beschikt om de ontwikkelingsdoelen en eindtermen te wijzigen en de inwerkingtreding ervan vast te stellen. Conform de leer van dat arrest lijken de eindtermen, de basiscompetenties en de ontwikkelingsdoelen slechts te kunnen worden opgelegd vanaf hun bekrach-

(1) Artikel 1 behoeft immers niet in paragrafen te worden onderverdeeld.

tiging bij decreet. Het verdient dan ook aanbeveling zulks uitdrukkelijk in het ontwerp te bepalen.

Artikel 2

1. Conform de algemene opmerking 3.3. moet in artikel 2, § 1, er typografisch duidelijker blijk van worden gegeven dat de zin "De eindtermen worden vastgelegd per onderwijsvorm en per graad", een afzonderlijk lid vormt.

2. Men schrijve in artikel 2, § 1, derde lid, "in het vorige lid" in plaats van "in lid 2" en "twee" in plaats van "2".

3. Luidens artikel 2, § 2, heeft elke school "de maatschappelijke opdracht de nodige inspanningen te doen om de vakgebonden eindtermen met betrekking tot kennis, inzicht en vaardigheden met zo veel mogelijk leerlingen te bereiken", terwijl de vakgebonden eintermen met betrekking tot attitudes door elke school "bij de leerlingen (dienen) te worden nagestreefd". Vraag is of, mede gelet op het streven van de stellers van het ontwerp naar regelduidelijkheid, het onderscheid tussen de twee genoemde eindtermen nog wel nodig is nu van de scholen zowel in het ene als in het andere geval slechts een inspanningsverbintenis wordt geëist.

.../...

4. Het gebruik van afkortingen in een normatieve tekst dient zoveel mogelijk te worden vermeden. Men schrijve derhalve in artikel 2, § 2, "met betrekking tot" in plaats van "m.b.t.".

Artikel 3

De tweede volzin van artikel 3, § 2, wordt beter in een afzonderlijk lid ondergebracht.

Artikel 4

1. Volgens de gemachtigde van de regering is de bij artikel 4, § 3, omschreven rol van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen bij het opstellen van de basiscompetenties die worden ontwikkeld uit de beroepsprofielen, complementair en doet de tussenkomst van die Raad bijgevolg geen afbreuk aan de normale procedurestappen die moeten worden gevolgd bij het opstellen van de basiscompetenties. Artikel 4 dient in die zin te worden verduidelijkt.

2. Men schrijve in artikel 4, § 3, "zes maanden" in plaats van "6 maanden" en in artikel 4, § 4, "binnen de in § 3 bepaalde termijn" in plaats van "binnen de voorziene termijn".

.../...

Artikel 5

1. Er dient in artikel 5, § 2, te worden verduidelijkt door wie het in die bepaling bedoelde handelingsplan wordt opgemaakt.

2. Onverminderd opmerking 1 bij artikel 1, kan artikel 5, § 4, 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, of de cultuurbeschouwing".

Bij dit tekstvoorstel wordt ervan uitgegaan 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 evenwel moeilijk verenigbaar zijn met het gelijkheidsbeginsel en de materiële motiveringsplicht. De vraag rijst ook wat de bedoelde criteria zullen inhouden en of de decreetgever, om te voldoen aan het in artikel 24, § 5, van de Grondwet vervatte legaliteitsbeginsel, daaromtrent geen aanwijzing moet geven.

.../...

3. Men schrijve "... keurt de Vlaamse regering de leerplannen goed ..." in plaats van "... moet de Vlaamse regering de leerplannen goedkeuren ...". In de wetgevings-techniek worden immers geen woorden als "moeten" of "dienen te" gebruikt, aangezien de verplichting al besloten ligt in de regelgeving als zodanig.

Artikel 6

1. De eerste en tweede volzin van artikel 6, § 1, kunnen worden samengevoegd tot één enkele volzin, luidend : "Wanneer een inrichtende macht oordeelt dat de eindtermen, de ontwikkelingsdoelen en/of de basiscompetenties onvoldoende ruimte laten voor haar eigen pedagogische en onderwijskundige opvattingen of ermee onverzoenbaar zijn, dient zij bij de Vlaamse regering een aanvraag tot afwijking in".

2. Een opsomming mag niet worden onderbroken door tussenzinnen. De na artikel 6, § 2, 2°, eerste lid, opgenomen volzinnen moeten derhalve, mits een aangepaste redactie, na de opsomming worden ingevoegd.

3. Er dient, meer concreet dan in artikel 6, § 2, derde lid, het geval is, te worden bepaald hoe de in § 2, tweede lid, bedoelde commissie "ad hoc" is samengesteld.

.../...

4. Men schrijve in artikel 6, § 3, tweede lid, "binnen een termijn van zes maanden" in plaats van "binnen de zes maand".

Artikel 7

1. Men redigere artikel 7 als volgt :

"In artikel 5, § 1, 2°, eerste streepje, van het decreet van 17 juli 1991 betreffende de inspectie, de dienst voor onderwijsontwikkeling en de pedagogische begeleidingsdiensten, vervangen bij het decreet van 24 juli 1996, worden tussen de woorden "vakgebonden eindtermen" en de woorden "en ontwikkelingsdoelen" de zinsnede ", basiscompetenties" ingevoegd".

2. De stellers van het ontwerp zullen dienen na te gaan of nog geen andere wetten of decreten zullen moeten worden aangepast gelet op de vervanging, wat het secundair onderwijs betreft, van de artikelen 6, 6bis en 6ter van de wet van 29 mei 1959 door het ontworpen decreet. Dit is alvast het geval voor de artikelen 60, § 3, 84septies, § 2, en 156, § 1, van het decreet van 31 juli 1990.

Eenzelfde opmerking geldt ten aanzien van artikel 8.

.../...

Artikel 8

In de inleidende zin van artikel 8 van het ontwerp moeten de wijzigende teksten van artikel 6quater van de wet van 29 mei 1959 worden vermeld.

Tevens dient de inleiding in paragrafen te worden vervangen door een puntsgewijze indeling (1°, 2°, ...).

Artikel 9

1. Artikel 9 heft de artikelen 6, 6bis en 6ter van de wet van 29 mei 1959 op, voor wat het secundair onderwijs betreft.

Die opheffing zal evenwel niet blijken uit de tekst van die artikelen, wat de duidelijkheid, en bijgevolg de rechtszekerheid, niet ten goede komt. Hetzelfde geldt overigens met betrekking tot het basisonderwijs, waarvoor die artikelen zijn opgeheven bij het decreet basisonderwijs.

In plaats van de artikelen 6, 6bis en 6ter van de wet van 29 mei 1959, voor wat het basisonderwijs en het secundair onderwijs betreft, op te heffen, zou het aanbeveling verdienen het toepassingsgebied van die artikelen in de wet van 29 mei 1959 zelf in te perken.

.../...

2. Mocht niet worden ingegaan op de opmerking sub 1, dan dient artikel 9 in ieder geval als volgt te worden geredigeerd :

"In de wet van 29 mei 1959 tot wijziging van sommige bepalingen van de onderwijswetgeving worden de volgende artikelen, voor wat het secundair onderwijs betreft, opgeheven :

- 1° artikel 6, vervangen bij het decreet van 24 juli 1996;
- 2° artikel 6bis, ingevoegd bij het decreet van 24 juli 1996 en gewijzigd bij het decreet van 15 juli 1997;
- 3° artikel 6ter, ingevoegd bij het decreet van 15 juli 1997".

Artikel 11

Luidens artikel 56 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen zijn de decreten verbindend de tiende dag na die van hun bekendmaking in het Belgisch Staatsblad, tenzij zij een andere termijn bepalen.

Artikel 11 is gelet op deze regel overbodig en dient derhalve te worden geschrapt.

De kamer was samengesteld uit

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

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

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS

A. BEIRLAEN