

KONINKRIJK BELGIE

ADVIES 31.936/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 4 juli 2001 door de Vlaamse minister van Onderwijs en Vorming verzocht haar van advies te dienen over amendementen bij het ontwerp van decreet "betreffende de eindtermen, de ontwikkelingsdoelen en de basiscompetenties in het secundair onderwijs", heeft op 10 juli 2001 het volgende advies gegeven :

Volgens artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd door de omstandigheid dat

- "- het reeds voor parlementaire behandeling (1) voorliggende ontwerp van decreet tot bekrachtiging van de eindtermen van de tweede en de derde graad van het gewoon secundair onderwijs, hetwelk samen met het geamendeerde ontwerp van decreet betreffende de eindtermen, de ontwikkelingsdoelen en de basiscompetenties in het secundair onderwijs één conglomeraat van onderwijskwaliteitsstandaarden vastlegt, treedt in werking op 1 september 2002 (datum welke vereist wordt om de continuïteit in de stapsgewijze invoering van eindtermen te vrijwaren). Het is noodzakelijk dat eindtermen, ontwikkelingsdoelen en decretale en conventionele specifieke eindtermen op die datum als één geheel aan het onderwijsveld worden voorgelegd, aangezien de onderwijsinrichters op basis van een eenduidige set van kwaliteitsstandaarden leerplannen dienen op te stellen, het onderwijzend personeel duidelijkheid en rechtszekerheid moet hebben over deze leerplannen en alle parlementair vastgelegde einddoelen waaraan deze onderworpen zijn, de leerlingen en hun ouders zicht moeten hebben op de cluster kennisinhouden, competenties, inzichten en attitudes die voor de tweede of derde graad wordt verwacht en de onderwijsinspectie over een coherent toetsingsinstrumentarium moet beschikken;
- het specifieke gedeelte van de opleidingen in het secundair onderwijs, i.e. het gedeelte van de op-

(1) Logischerwijs dienen beide genoemde ontwerpen van decreet simultaan door het Vlaams parlement te worden behandeld.

leiding dat niet behoort tot de basisvorming of het complementair gedeelte en dat wordt ingevuld vanuit de eigenheid van de beroepsgerichte vorming of van de doorstroming naar vervolgonderwijs, heeft een zeer urgente nood aan profilering en alignering op de arbeidsmarkt. Zonder tijdig decretaal ingrijpen zou de reële waarde van dit specifieke gedeelte voor de arbeidsmarkt zoniet teloor gaan, dan toch grote leemtes en dubbelzinnigheden vertonen. Het ontwerp van decreet tekent dan ook een structuur uit van uit beroepsprofielen af te leiden basiscompetenties (in het ontwerpdecreet "specifieke eindtermen" genoemd), evenwel zonder daartoe in een soepele totstandkomingsprocedure te voorzien, waardoor er een groot risico op een de facto "betonning" van deze basiscompetenties ontstaat. Om dit euvel te vermijden en tegemoet te komen aan voormelde uiterst dringende nood aan een geprofileerd specifiek gedeelte, concipiëren drie ontwerpen van amendement (p. 3, 4-5, 12) een systeem van conventionele specifieke eindtermen, dewelke evolutieve doelen via convenant kunnen vastleggen (2).

De dringende noodzakelijkheid berust verder op volgende vaststellingen :

- om de continuïteit van het experiment inzake modularisering van het onderwijs te kunnen verzekeren, voorziet een ontwerp van amendement (p. 2) via een afwijkmogelijkheid in de dringend noodzakelijke rechtszekerheid omtrent de onderworpenheid van dit en soortgelijke experimenten;

(2) Om het grondwettelijke legaliteitsbeginsel te waarborgen, worden desalniettemin decretale specifieke eindtermen, dewelke maatschappelijke of onderwijskundige keuzes veronderstellen, vereist en worden in het licht van recente rechtspraak van het Arbitragehof (nr. 130/98, 9 december 1998, B.2.4 en nr. 19/99, 17 februari 1999, B.5.3.) decretale procedureregels volgens dewelke de conventionele specifieke eindtermen tot stand dienen te komen, vastgelegd.

- het blijkt dat onderwijsinstellingen én onderwijsinspectie onmiddellijk zekerheid nodig hebben over de vraag in welke mate de eindtermen door de individuele leerling dan wel op macro-niveau moeten worden behaald - vraag die in de huidige juridische constellatie onbeantwoord blijft. Een ontwerp van amendement (p. 6-7) komt hieraan tegemoet;
- om de pedagogische en onderwijskundige ambivalentie rond de opleidingsnorm 4 van het buitengewoon secundair onderwijs, die zich richt tot normaal begaafde kinderen met bijzondere opvoedingsbehoeften, op te heffen, is het dringend noodzakelijk dat deze opleidingsvorm aan dezelfde onderwijsdoelen onderworpen wordt als het gewoon secundair onderwijs. Een ontwerp van amendement (p. 8-9) voorziet in de noodzakelijke rechtsgrond daartoe".

Gelet op de korte termijn die de Raad van State, afdeling wetgeving, voor het uitbrengen van zijn advies is toegemeten, heeft deze zich beperkt tot het maken van de volgende opmerkingen.

*

* *

STREKKING VAN HET ONTWERP

De dertien om advies voorgelegde amendementen hebben betrekking op het ontwerp van decreet betreffende de eindtermen, de ontwikkelingsdoelen en de basiscompetenties

.../...

in het secundair onderwijs (3), over het voorontwerp waarvan de Raad van State, afdeling wetgeving, op 6 juli 2000 het advies 30.275/1 heeft verstrekt.

De amendementen brengen enkele belangrijke wijzigingen aan in dit ontwerp. Zo wordt het toepassingsgebied beperkt tot het voltijds gewoon en buitengewoon secundair onderwijs (zie amendementen 1, 2, 6 en 12). Daarnaast verdwijnt het nieuwe concept "basiscompetenties" waarvoor aanvankelijk was geopteerd, voor de bestaande omschrijving "specifieke eindtermen" (amendementen 1, 3, 4, 6, 7, 8, 9, 10). Deze specifieke eindtermen worden vastgelegd voor de laatste jaren van de respectieve vormen van secundair onderwijs (amendement 8).

De specifieke eindtermen worden ingedeeld in 'decretale' en 'conventionele' specifieke eindtermen. De decretale specifieke eindtermen komen tot stand zoals de eigenlijke eindtermen en worden ter bekrachtiging aan het Vlaams Parlement voorgelegd. De conventionele specifieke eindtermen worden in een convenant vastgelegd, door de regering bekrachtigd en ter informatie aan het Parlement voorgelegd (amendementen 3 en 4).

In de decretale specifieke eindtermen worden de vereiste vaardigheden, specifieke kennis, inzichten en attitudes die kennelijk niet onderhevig zijn aan regelmatige wijzigingen ingevolge evoluties in wetenschap, technologie of ambacht, omschreven in aan die opleiding eigen algemene

(3) Parl. St., Vl. P., 2000-2001, nr. 535/1.

termen. In de conventionele specifieke eindtermen worden deze vaardigheden, specifieke kennis, inzichten en attitudes op een geconcretiseerde wijze uitgeschreven aan de hand van de meest actuele stand in de voor die opleiding relevante domeinen van wetenschap, technologie of ambacht (amendement 9).

Daarnaast beogen de amendementen kleinere wijzigingen zoals het verlaten van het bindende karakter van het VLOR-advies (amendement 3), de creatie van de mogelijkheid tot afwijking van de bepalingen inzake de specifieke eindtermen in het kader van experimenten met onderwijsorganisatie (amendement 2), het duidelijker verbinden van de eindtermen, de ontwikkelingsdoelen en de specifieke eindtermen in opleidingsvorm 4 van het buitengewoon secundair onderwijs met deze van het gewoon secundair onderwijs (amendement 6).

Ten slotte bevatten de amendementen ook een aantal technische correcties (amendementen 5, 6, 8, 10, 11 en 12) of beogen ze de indeling van het ontwerp van decreet aan te passen (amendement 13).

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. Zoals de regeling is geconcipieerd, worden de conventionele specifieke eindtermen niet door het Vlaams Parlement, maar door de Vlaamse regering bekrachtigd. Vraag is of dit in overeenstemming is met het legaliteitsbeginsel in onderwijszaken, vastgelegd in artikel 24, § 5, van de

.../...

Grondwet, dat immers inhoudt dat de essentiële aspecten van de inrichting, erkenning of subsidiëring van het onderwijs door de decreetgever moeten worden bepaald.

2. Het Arbitragehof stelde daarover het volgende in arrest nr. 76/96 van 18 december 1996 :

"B.3.2. Artikel 24, § 5, van de Grondwet bepaalt dat de inrichting, erkenning of subsidiëring van het onderwijs door de gemeenschap wordt geregeld door de wet of het decreet.

B.3.3. Die bepaling drukt de wil uit van de Grondwetgever om aan de bevoegde wetgever de zorg voor te behouden een regeling te treffen voor de essentiële aspecten van het onderwijs wat de inrichting, de erkenning of de subsidiëring ervan betreft, doch verbiedt niet dat onder bepaalde voorwaarden opdrachten aan andere overheden worden gegeven.

Artikel 24, § 5, vereist dat de door de decreetgever verleende opdrachten slechts op de tenuitvoerlegging van de door de decreetgever zelf vastgestelde beginselen betrekking hebben. Via die opdrachten kan een gemeenschapsregering of een andere overheid de onnauwkeurigheid van die beginselen niet opvangen of onvoldoende omstandige beleidskeuzes niet verfijnen.

B.3.4. De decreetgever oordeelde dat de onderwijswereld intensief bij de voorbereiding en de opvolging van de ontwikkelingsdoelen en de eindtermen moest worden betrokken. Hij belastte de Dienst voor Onderwijsontwikkeling met het formuleren van voorstellen ter zake en met de ontwikkeling van analyse- en evaluatie-instrumenten (artikel 9, § 1, van het decreet van 17 juli 1991); de ontwikkelingsdoelen en eindtermen worden door de Vlaamse Regering vastgesteld op eensluidend advies van de Vlaamse Onderwijsraad (artikel 6*bis* van de wet van 29 mei 1959). Ten einde te voldoen aan het vereiste van artikel 24, § 5, van de Grondwet, bepaalde de decreetgever dat de door de

.../...

Vlaamse Regering vastgestelde ontwikkelingsdoelen en eindtermen binnen één maand ter bekrachtiging moesten worden voorgelegd aan de Vlaamse Raad. De decreetgever beschikte derhalve over de mogelijkheid om ze te wijzigen en de inwerkingtreding ervan vast te stellen, mogelijkheid waarvan hij overigens gebruik heeft gemaakt bij het decreet van 22 februari 1995 tot bekrachtiging van de ontwikkelingsdoelen en de eindtermen van het gewoon kleuter- en lager onderwijs. Die werkwijze kan niet worden beschouwd als strijdig met artikel 24, § 5, van de Grondwet.

B.3.5.1. De verzoekende partijen merken op dat luidens het gewijzigde artikel 6bis, § 1, van de wet van 29 mei 1959 «de specifieke eindtermen van het secundair onderwijs» niet ter bekrachtiging aan de Vlaamse Raad moeten worden voorgelegd.

B.3.5.2. Dienaangaande doet de parlementaire voorbereiding ervan blijken dat aanvullende eindtermen voor bepaalde studierichtingen in het secundair onderwijs zijn bedoeld. Volgens diezelfde parlementaire voorbereiding is van een bekrachtiging van die eindtermen afgezien om «vlugger te kunnen inspelen op tendensen in de maatschappij en het bedrijfsleven» (Gedr. St., Vlaamse Raad, 1993-1994, nr. 583/5, p. 8).

B.3.5.3. Het is juist dat de onmiddellijk op een beroep gerichte vakken - wil het onderwijs binnen die beroepssfeer zijn maatschappelijk nut ten volle behouden - de betrokken beroepen in hun evolutie moeten volgen.

Evenwel, indien ervan wordt uitgegaan dat voor die vakken, ook wat de aanvullende specificaties van de studierichting betreft, aan de onderwijsinstellingen door deze te bereiken eindtermen kunnen en moeten worden opgelegd, kan de evolutie in de betrokken beroepen niet worden aangevoerd als een verantwoording om die eindtermen van de verplichting van bekrachtiging uit te zonderen. De decreetgever heeft het regelen van een essentieel aspect van de inrichting, de erkenning of de subsidiëring van het onderwijs aan de Regering opgedragen. Aldus heeft hij artikel 24, § 5, van de Grondwet geschonden".

3. Volgens de ontworpen regeling zijn specifieke eindtermen "doelen met betrekking tot de vaardigheden, de specifieke kennis, inzichten en attitudes waarover een leerling van het voltijds secundair onderwijs beschikt om vervolgonderwijs aan te vatten en/of als beginnend beroepsbeoefenaar te kunnen fungeren". Ze worden niet verworven door de basisvorming of het complementair gedeelte, maar door middel van een specifiek gedeelte van de opleiding. Dergelijke eindtermen "kunnen (...) worden ontwikkeld uit beroepsprofielen. Die profielen zijn een conceptueel kader waarin is opgenomen een geordende opsomming van taken die door de ervaren beroepsbeoefenaar worden uitgevoerd en van de kwaliteitsnormen en beroepsvereisten die daarvoor gelden".

Specifieke eindtermen worden vastgelegd voor het tweede leerjaar van de derde graad van het ASO, BSO, KSO en TSO, voor het derde leerjaar van de derde graad BSO en voor het laatste leerjaar van de vierde graad BSO. Ze worden "ingedeeld in decretale specifieke eindtermen en conventionele specifieke eindtermen. In de decretale specifieke eindtermen worden de vereiste vaardigheden, specifieke kennis, inzichten en attitudes die kennelijk niet onderhevig zijn aan regelmatige wijzigingen ingevolge evoluties in wetenschap, technologie of ambacht omschreven in aan die opleiding eigen algemene termen. In de conventionele specifieke eindtermen worden deze vaardigheden, specifieke kennis, inzichten en attitudes op een geconcretiseerde wijze uitgeschreven aan de hand van de meest actuele stand in de voor die opleiding relevante domeinen van wetenschap, technologie of ambacht".

.../...

Belangrijkste inhoudelijke verschilpunten tussen decretale en conventionele specifieke eindtermen zijn derhalve :

- decretale specifieke eindtermen worden in algemene termen omschreven, terwijl conventionele specifieke eindtermen op een geconcretiseerde wijze worden uitgeschreven;
- in decretale specifieke eindtermen worden de vaardigheden, kennis, inzichten en attitudes omschreven die niet onderhevig zijn aan regelmatige wijzigingen, terwijl in conventionele specifieke eindtermen die elementen worden uitgeschreven aan de hand van de meest actuele stand van wetenschap, technologie of ambacht.

Ook wat de totstandkoming ervan betreft is er een essentieel verschil tussen beide. Conventionele specifieke eindtermen worden vastgesteld hetzij door een overeenkomst ("convenant" genoemd) gesloten tussen de Vlaamse regering, de Raad van het Gemeenschapsonderwijs, de representatieve verenigingen van inrichtende machten en in sommige gevallen ook de SERV, hetzij door een besluit van de Vlaamse regering in het geval het convenant niet tijdig tot stand komt, namelijk binnen een jaar na de bekrachtiging door het Vlaams Parlement van de eindtermen, de decretale specifieke eindtermen en de ontwikkelingsdoelen. Ook de conventionele specifieke eindtermen die door middel van een convenant tot stand komen, dienen te worden bekrachtigd, maar dan door de Vlaamse regering die ze aan het Vlaams Parlement moet meedelen.

.../...

Convenant of besluit hebben een geldingsduur van in beginsel zes jaar. De betrokken partijen kunnen echter bij unanimititeit (lees : in onderling akkoord) besluiten het convenant eerder te wijzigen; bij betwisting (lees : bij gebrek aan onderling akkoord) oordeelt de Vlaamse regering over het al of niet wijzigen. Het bestaande convenant blijft van kracht zolang geen nieuwe overeenkomst is gesloten.

Uit de ontworpen regeling blijkt ook dat de bepalingen van het convenant niet enkel de betrokken partijen en de door de betrokken partijen vertegenwoordigde inrichtende machten binden, maar ook eenzijdig uitwerking hebben ten aanzien van inrichtende machten die pas na het sluiten ervan de opleiding aanbieden waarvoor het convenant geldt. Het besluit van de Vlaamse regering waarbij de conventionele specifieke eindtermen worden vastgesteld, heeft uiteraard eenzijdig uitwerking.

4. Uit de hiervoor geschetste en ontlede regeling blijkt dat de conventionele specifieke eindtermen niet door het Vlaams Parlement worden bekrachtigd, wat in strijd moet worden geacht met artikel 24, § 5, van de Grondwet. Deze

.../...

eindtermen (4) beperken immers de onderwijsvrijheid en dienen derhalve aan de beoordeling van de decreetgever te worden onderworpen.

Het argument dat het om een overeenkomst gaat die pas tot stand kan komen zo alle betrokken partijen ermee instemmen gaat om twee redenen niet op. Ten eerste niet omdat de conventant zoals geschetst ook gevolgen heeft buiten het strikt contractuele kader (5). Ten tweede niet omdat de Vlaamse regering ruime bevoegdheid krijgt : als de overeenkomst niet tijdig wordt gesloten - het niet-akkoord van één van de partijen volstaat daarvoor -, komt de bevoegdheid

-
- (4) Al worden in deze conventionele specifieke eindtermen de decretale specifieke eindtermen geconcretiseerd, toch is niet uitgesloten dat het gaat om essentiële aspecten van de inrichting, de erkenning of de subsidiëring van het onderwijs. De bij amendement 9 gegeven verantwoording die steunt op het onderscheid tussen enerzijds "doelen die kennelijk niet onderhevig zijn aan regelmatige evoluties" en "dan ook gepaard (gaan) met essentiële beleidskeuzes", en anderzijds "kennis-inhouden (die) wél regelmatig (wijzigen) ingevolge evoluties in de wetenschap", overtuigt niet omdat dat onderscheid niet samenvalt met het onderscheid tussen de essentiële en niet-essentiële aspecten. Daarop heeft het Arbitragehof trouwens gewezen in zijn arrest nr. 79/96 van 18 december 1996 (zie overw. B.3.5.3).
- (5) Dit nog los van het probleem dat niet alle inrichtende machten persoonlijk hebben ingestemd met het conventant, dat immers wordt gesloten door "de representatieve verenigingen van inrichtende machten". In de schoot van die representatieve vereniging kan een meerderheid voor goedkeuring opteren, wat ook diegenen bindt die het er niet mee eens zijn. Aldus wordt hun grondwettelijk recht van vrije keuze ingeperkt.

.../...

volledig in handen van de Vlaamse regering (6), maar ook voor een wijziging van het convenant krijgt de Vlaamse regering ruime bevoegdheid - bij betwisting (7) komt de bevoegdheid immers in haar handen.

5. De conclusie is dan ook dat de ontworpen regeling strijdt met artikel 24, § 5, van de Grondwet in de mate dat niet ook de conventionele specifieke eindtermen door het Vlaams Parlement moeten worden bekrachtigd.

(6) De mogelijkheid om een convenant te sluiten, bestaat overigens slechts binnen het jaar na de bekrachtiging door het Vlaams Parlement van de eindtermen, de decretale specifieke eindtermen en de ontwikkelingsdoelen. Aangezien de aldus door het Parlement bekrachtigde eindtermen en ontwikkelingsdoelen geen vaste geldingsduur hebben, zal de mogelijkheid om een volledig nieuwe convenant te sluiten - het geval van een onderling akkoord tot volledige vervanging buiten beschouwing gelaten - afhankelijk zijn van een initiatief tot wijziging van de bekrachtigde eindtermen, decretale specifieke eindtermen en ontwikkelingsdoelen. Overigens is het merkwaardig te noemen dat de nood aan een soepeler regeling voor de vaststelling van conventionele specifieke eindtermen - dit is zonder tussenkomst van het Vlaams Parlement - verantwoord wordt door het evolutief karakter van die eindtermen, terwijl in de ontworpen regeling wordt bepaald dat ze in beginsel voor zes jaar zullen gelden en zelfs hun geldingskracht behouden zolang geen nieuwe convenant is gesloten, wat in sommige hypothesen dan weer afhangt van een initiatief tot wijziging van de per definitie minder aan evolutie onderhevige eindtermen, decretale specifieke eindtermen en ontwikkelingsdoelen.

(7) Ook in het geval er een verschil in visie is tussen de Vlaamse regering en de andere partijen is er sprake van een betwisting.

De kamer was samengesteld uit

de Heren M. VAN DAMME, kamervoorzitter,

J. BAERT,
J. SMETS, staatsraden,

Mevrouw A. BECKERS, griffier.

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

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS

M. VAN DAMME