

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 41.222/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 18 augustus 2006 door de Vlaamse minister van Werk, Onderwijs en Vorming verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 18 oktober 2006, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering "tot vaststelling van de goedkeuringscriteria en indieningsmodaliteiten van de leerplannen", heeft op 28 september 2006 het volgende advies gegeven:

Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich beperkt tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*
* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp strekt ertoe de goedkeuringscriteria en de regels voor het indienen van de leerplannen vast te stellen. De nieuwe regeling vervangt meteen ook de regelingen welke thans zijn opgenomen in de besluiten van de Vlaamse Regering van 3 juni 1992, 26 november 1996 en 26 november 1996, die worden opgeheven.

De ontworpen regeling komt in grote lijnen neer op het volgende. Er dient voorafgaand een leerplan te worden ingediend bij de onderwijsinspectie, die erover adviseert aan de hand van de in het ontwerp opgenomen beoordelingscriteria. Bij een negatief advies kan de indiener het leerplan aan een beroepscommissie voorleggen, die op haar beurt een eindadvies geeft. Daarna dient de Vlaamse Regering een beslissing te nemen.

2. Luidens artikel 1 van het ontwerp zal de regeling van toepassing zijn op:

- het basisonderwijs;
- het voltijds gewoon secundair onderwijs,
- de opleidingsvorm 4 van het buitengewoon secundair onderwijs;
- het deeltijds beroepssecundair onderwijs;
- het onderwijs voor sociale promotie;
- de "basiseducatie";
- het deeltijds kunstonderwijs.

.../...

Luidens de aanhef beoogt de ontworpen regeling rechtsgrond te vinden in:

- de artikelen 6*bis*, 2°, 24, § 2, 2°, en 24*bis*, § 1, 8° en 12°, van de wet van 29 mei 1959 tot wijziging van sommige bepalingen van de onderwijswetgeving (schoolpactwet);
- de artikelen 5, § 1, en § 4, van het decreet van 17 juli 1991 betreffende inspectie, Dienst voor Onderwijsontwikkeling en pedagogische begeleidingsdiensten;
- artikel 45 van het decreet van 25 februari 1997 betreffende het basisonderwijs;
- de artikelen 3, 1°*bis*, 15 en 75 van het decreet van 2 maart 1999 tot regeling van een aantal aangelegenheden van het volwassenenonderwijs;
- artikel 8 van het decreet van 18 januari 2002 betreffende de eindtermen, de ontwikkelingsdoelen en de specifieke eindtermen in het voltijds gewoon en buitengewoon secundair onderwijs.

2.1. Wat het basisonderwijs betreft kan voor de ontworpen regeling in beginsel rechtsgrond worden gevonden in artikel 45 van het decreet van 25 februari 1997, dat luidt:

"§ 1. Met inachtneming van de door de regering opgelegde of gelijkwaardig verklaarde ontwikkelingsdoelen en eindtermen, maakt ieder schoolbestuur voor haar gewoon onderwijs, met uitzondering voor wat godsdienst, niet-confessionele zedenleer en cultuurbeschouwing betreft, een leerplan, zijnde een plan waarin het vanuit het eigen pedagogisch project in het algemeen of de eigen visie op de leergebieden in het bijzonder de doelen formuleert voor haar leerlingen. In een leerplan zijn op een herkenbare wijze de leergebiedgebonden eindtermen en ontwikkelingsdoelen verwerkt.

Leergebiedoverschrijdende eindtermen kunnen door het schoolbestuur als doelen opgenomen worden in het leerplan.

§ 2. Met het oog op het waarborgen van het onderwijspeil worden de leerplannen op advies van de inspectie door de regering goedgekeurd, op basis van criteria die de regering heeft vastgelegd. De regering spreekt zich niet uit over de geformuleerde didactische werkvormen of pedagogische methodes.

De leerplannen voor godsdienst, niet-confessionele zedenleer en cultuurbeschouwing dienen niet door de regering goedgekeurd te worden".

.../...

2.2. Wat het secundair onderwijs betreft, kan artikel 8, §§ 3 en 4, van het decreet van 18 januari 2002 in beginsel als rechtsgrond dienen. Artikel 8 van het voornoemde decreet luidt:

"§ 1. Met de inachtneming van het door of krachtens het decreet bepaalde minimumlessenrooster en met inachtneming van de eindtermen, de ontwikkelingsdoelen en de specifieke eindtermen, beschikt elke inrichtende macht voor elk van haar instellingen over de vrijheid de lessenroosters en de leerplannen vast te stellen en kiest zij vrij haar pedagogische methodes.

§ 2. Met inachtneming van de ontwikkelingsdoelen wordt in het buitengewoon onderwijs voor één of meer leerlingen samen op basis van zijn (hun) opvoedings- en onderwijsbehoeften, een handelingsplan opgemaakt. Dit plan bevat voor een bepaalde periode de pedagogisch-didactische planning voor bedoelde leerling(en) en legt onder meer de keuze aan ontwikkelingsdoelen vast, die de klassenraad in opdracht van de inrichtende macht voor hem (hen) wil nastreven.

Het handelingsplan geeft in voorkomend geval weer hoe het multidisciplinair teamwerk wordt gepland en hoe de sociale, psycho-logische, orthopedagogische, medische en paramedische hulpverlening in het opvoedings- en onderwijsaanbod wordt geïntegreerd.

In voorkomend geval kunnen bepaalde eindtermen, ontwikkelingsdoelen, of specifieke eindtermen van het gewoon secundair onderwijs, van andere types van het buitengewoon secundair onderwijs of van het gewoon of buitengewoon basisonderwijs door een beslissing van de klassenraad in een handelingsplan worden opgenomen.

Het handelingsplan wordt opgemaakt door de klassenraad, in samenspraak met het centrum voor leerlingenbegeleiding en indien mogelijk met diegene die het ouderlijk gezag over de betrokken leerling uitoefent.

§ 3. De leerplannen bevatten desgewenst de doelen die de inrichtende macht uitdrukkelijk formuleert voor haar leerlingen vanuit het eigen opvoedingsproject in het algemeen of de eigen visie op het vak in het bijzonder. Wat het gewoon voltijds secundair onderwijs betreft, worden in de leerplannen opgenomen, op herkenbare wijze:

- vakgebonden eindtermen en ontwikkelingsdoelen, voorzover ze bepaald zijn,
- de specifieke eindtermen, voorzover ze bepaald zijn.

Het leerplan moet voldoende ruimte laten voor de inbreng van scholen, leraren, lerarenteams of leerlingen.

§ 4. Met het oog op het waarborgen van het studiepeil keurt de Vlaamse regering de leerplannen goed, volgens de vooraf door haar bepaalde criteria. Deze verplichting geldt niet voor het onderricht in een erkende godsdienst, een op die godsdienst berustende zedenleer of in de niet-confessionele zedenleer, of de cultuurbeschouwing".

.../...

2.3. Wat de verwijzing naar artikelen van de schoolpactwet betreft, kan het hierna volgende worden opgemerkt.

Artikel 6*bis*, 2°, van de schoolpactwet bepaalt dat een officiële school slechts kan worden erkend indien zij voldoet aan een aantal voorwaarden, onder meer, "de leerplannen volgen van het gemeenschapsonderwijs, OVSG of POV, of eigen leerplannen ermee verenigbaar".

Artikel 24, § 2, 2°, van de schoolpactwet bepaalt dat een school of een afdeling van een inrichting voor bewaarschool, lager, middelbaar, normaal-, technisch of kunstonderwijs wordt gesubsidieerd wanneer ze zich gedraagt naar de wettelijke en reglementaire bepalingen betreffende de inrichting der studiën en de toepassing van de taalwetten. Bovendien moet zij "een leerplan eerbiedigen, dat overeenstemt met de wettelijke voorschriften of dat door de Minister van Openbaar Onderwijs is goedgekeurd".

Artikel 24*bis*, § 1, 8° en 12°, van de schoolpactwet bepaalt dat een structuuronderdeel gewoon of buitengewoon secundair onderwijs wordt gefinancierd of gesubsidieerd als aan een aantal voorwaarden, die betrekking hebben hetzij op het structuuronderdeel in kwestie, hetzij op de school die het organiseert, samen is voldaan. Als voorwaarde wordt onder meer vermeld "beantwoorden aan de decretale en reglementaire bepalingen inzake eindtermen, ontwikkelingsdoelen, specifieke eindtermen, leerplannen en handelingsplannen" (8°) en "de leerplannen volgen van het Gemeenschapsonderwijs, het Onderwijssecretariaat van de Steden en Gemeenten van de Vlaamse Gemeenschap of het Provinciaal Onderwijs Vlaanderen, of eigen leerplannen volgen die ermee verenigbaar zijn vanaf een door de Vlaamse Regering te bepalen datum" (12°, b)).

De Vlaamse Regering wordt er in de genoemde bepalingen van de schoolpactwet niet uitdrukkelijk toe gemachtigd om, wat de officiële scholen betreft, de verenigbaarheid van de leerplannen met de leerplannen van het gemeenschapsonderwijs, het Onderwijssecretariaat van de Steden en Gemeenten van de Vlaamse Gemeenschap of het Provinciaal Onderwijs Vlaanderen te beoordelen en, wat het gesubsidieerd onderwijs betreft, om de leerplannen goed te keuren. Gelet op artikel 24 van de Grondwet komt het daarenboven in eerste instantie aan de decreetgever toe om de basiscriteria voor de beoordeling van die plannen uit te werken of om de voorschriften vast te stellen waaraan die plannen moeten voldoen.

2.4. Wat de verwijzing betreft naar artikel 5 van het decreet van 17 juli 1991, moet worden opgemerkt dat die bepalingen geen machtiging aan de Vlaamse Regering bevatten om leerplannen goed te keuren of criteria daartoe te bepalen.

2.5. Wat de verwijzing naar artikelen van het decreet van 2 maart 1999 betreft, dient eveneens te worden vastgesteld dat die bepalingen de Vlaamse Regering niet machtigen om goedkeuringscriteria voor de leerplannen vast te stellen.

3. Uit wat voorafgaat volgt dat bepaalde onderdelen van de ontworpen regeling de vereiste rechtsgrond ontberen. Om die reden onthoudt de Raad van State, afdeling wetgeving, zich van een nader onderzoek van het ontwerp.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT, W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	A. SPRUYT,	assessor van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A. BECKERS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. R. AERTGEERTS, eerste
auditeur-afdelingshoofd.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS

M. VAN DAMME