KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 43.422/1/V
VAN 9 AUGUSTUS 2007

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste vakantiekamer, op 19 juli 2007 door de Vlaamse minister van Werk, Onderwijs en Vorming verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering "betreffende de organisatie van CLIL-projecten in het secundair onderwijs", heeft 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 VAN HET ONTWERP

Het om advies voorgelegde ontwerp strekt ertoe om, ter uitvoering van het decreet van 9 december 2005 betreffende de organisatie van tijdelijke projecten in het onderwijs, bij wege van experiment te voorzien in de organisatie van tijdelijke CLIL[(1)]-projecten in het secundair onderwijs.

Uit artikel 1 van het ontwerp volgt dat de regeling van toepassing zal zijn op het door de Vlaamse Gemeenschap gefinancierd of gesubsidieerd voltijds gewoon secundair onderwijs. De scholen of vestigingsplaatsen van scholen die liggen in een van de gemeenten van het administratief arrondissement Brussel-Hoofdstad of in een van de bij naam genoemde gemeenten - alle gelegen in de brede rand rond Brussel en, op Tervuren na, behorend tot het arrondissement Halle-Vilvoorde - vallen buiten het toepassingsgebied van het besluit. Tot de in artikel 1, tweede lid, vermelde gemeenten behoren zowel gemeenten met een gewoon taalregime inzake onderwijs, als gemeenten die behoren tot de zes randgemeenten.

---

(1) Artikel 2, 2/, van het ontwerp omschrijft "Content and Language Integrated Learning" (CLIL) als "een internationaal gangbare en generieke benaming voor een functionele werkvorm waarbij het onderricht van een vreemde taal wordt gekoppeld aan het onderricht van een of meer zaakvakken of zaakinhouden".

In de nota aan de leden van de Vlaamse Regering die bij de aanvraag was gevoegd, wordt volgende toelichting gegeven in verband met deze projecten:

"Het CLIL-model (CLIL staat voor Content and Language Integrated Learning) is een generieke benaming voor het gebruik van een vreemde taal in zaakvakken. Het is een functionele werkvorm waarmee scholen de vreemdetalenkennis van hun leerlingen kunnen versterken door, naast het lesgeven in het Nederlands, ook een of meer vakken in een andere taal te onderrichten. CLIL is, in tegenstelling tot immersie, geen intensief taalbad.

De Europese Unie propageert het CLIL-model (cfr. Mededeling van de Commissie - Een nieuwe Kaderstrategie voor Meertaligheid, november 2005). Aan de basis hiervan ligt enerzijds de vaststelling van continu toenemende internationalisering, mobiliteit, en vrij verkeer van personen, goederen en diensten binnen de Europese ruimte en anderzijds de overweging dat essentiële persoonskenmerken zoals weerbaarheid en zelfredzaamheid taalcompetenties vergen.

Vlaanderen wil in de Europese ontwikkelingen niet achterop hinken. Tezelfdertijd lijkt het opteren voor een veralgemeende invoering van CLIL geen evidentie (voor tal van leerlingen is «Nederlands» reeds een taalbad op zich, het al dan niet aanbieden van CLIL mag niet in ongelijke onderwijskansen resulteren, de globale leerdoelstellingen mogen niet in het gedrang worden gebracht etc ...). Vandaar dat een voorzichtige aanpak wenselijk is en, gezien de specifieke taalsituatie in het onderwijs, Brussel en de Vlaamse Rand vooralsnog buiten beschouwing worden gelaten.

Concreet kan dit door middel van het opzetten van projecten die tijdelijk, vrijwillig én beperkt in schaal zijn. De beleidsbrief onderwijs en vorming 2006-2007 en de talennota, besproken in de onderwijscommissie van het Vlaams Parlement op 8 februari 2007, kondigen dergelijke projecten trouwens aan.

Het voorliggende ontwerp van besluit komt hieraan reglementair tegemoet. In uitvoering van het decreet van 9 december 2005 op tijdelijke projecten in het onderwijs, wordt gekozen voor de organisatie van een tiental CLIL-projecten, gespreid over de schooljaren 2007-2008 tot en met 2009-2010, die de vorm aannemen van projecten «op initiatief van de overheid» (top down-model). Dit impliceert dat de overheid zelf voor een groot stuk doelstellingen, invulling en randvoorwaarden op punt stelt. Het wordt dan aan de respectieve onderwijskoepels overgelaten om, binnen het hun toegewezen contingent, de participerende scholen aan te duiden.

Inherent aan projectorganisatie zijn de aspecten van opvolging, ondersteuning en evaluatie. Daartoe wordt een stuurgroep geïnstalleerd, worden per project extra personeels- en financiële middelen toegekend en wordt de onderwijsinspectie met de evaluatie belast.

De bedoeling van het geheel is beleidsinformatie te verzamelen en conclusies te trekken rond het onderwijs inzake vreemde talen, inzonderheid de CLIL-talen".

.../...

VORMVEREISTEN

Luidens artikel 70, eerste lid, 3/, van het decreet van 2 april 2004 betreffende participatie op school en de Vlaamse Onderwijsraad, is de Vlaamse regering verplicht advies te vragen aan de Vlaamse Onderwijsraad (VLOR) over "ontwerpen van besluit houdende tijdelijke projecten van onderwijskundige aard".

Uit de aanhef van het ontwerpbesluit en uit de bij de adviesaanvraag gevoegde stukken blijkt niet dat het advies van de Vlaamse Onderwijsraad werd gevraagd. De gemachtigde ambtenaar heeft terzake volgende verduidelijking gegeven:

> "Het ontwerp BVR als dusdanig werd, mede rekening houdend met de strakke timing en zijn beperkte omvang, niet aan de VLOR voorgelegd daar de VLOR reeds eerder zich akkoord heeft verklaard met CLIL-projectwerking in het onderwijs. Een voorlegging van het ontwerp aan de VLOR zou dan ook geen meerwaarde betekenen. Ik verwijs in dit verband naar het positief standpunt geformuleerd onder rubriek 4.9. van het ruimer advies van de Algemene Raad van de VLOR dd. 11 januari 2007 met als opschrift "Advies over de talennota: De lat hoog voor talen in iedere school". De VLOR pleit er wel voor om CLIL ook experimenteel mogelijk te maken in het basisonderwijs, zijnde een voorstel waar vooralsnog niet wordt op ingegaan omdat het aangewezen is eerst de resultaten in het secundair onderwijs af te wachten. (cfr. www.vlor.be/bestanden/documenten/ar-adv006-0607.pdf). We zijn van mening dat een verwijzing naar dat advies, dat niet specifiek over het ontwerp zelf is uitgebracht, niet vereist is in de preambule".

Daar staat evenwel tegenover dat artikel 70, eerste lid, 3/, van het decreet van 2 april 2004 bepaalt dat "ontwerpen van besluit" moeten worden voorgelegd, zodat die bepaling niet is nageleefd. Aan dat vormvereiste zal vooralsnog moeten worden voldaan.

RECHTSGROND

1. Voor het organiseren van tijdelijke projecten in het onderwijs kan in beginsel rechtsgrond worden gevonden in het decreet van 9 december 2005.

De vraag rijst echter of ook de voorliggende regeling op grond van dat decreet tot stand kan worden gebracht.

2. Uit artikel 5, § 1, van het ontwerp volgt dat bepaalde lessen (aangeduid met de termen "zaakvakken" en "zaakinhouden") gedurende maximaal vier uur per week - buiten de basisvorming van het lessenrooster en mits het akkoord van de "betrokken personen" - in het Frans, Duits of Engels kunnen worden gegeven.

De gemachtigde ambtenaar heeft daarbij volgende toelichting verstrekt:

> "Bij het opstellen van het ontwerp werd er continu zorg voor gedragen om geen inbreuk te plegen op de taalwetgeving in het onderwijs van 30 juli 1963. Dit zou trouwens ook niet kunnen conform het proeftuindecreet van 9 december 2005, waarin artikel 4, §§ 3, 6°/, stelt dat van diverse erkenningsvoorwaarden in het onderwijs (waaronder de taalwetgeving) niet kan worden afgeweken in tijdelijke projecten. Overigens voorziet het ontwerp BVR in geen enkele afwijking op decreet- of wetgeving, reden waarom een bekrachtiging door het Vlaams Parlement niet vereist is.
>
> De CLIL-projecten zullen organisatorisch naar alle waarschijnlijkheid meestal voorkomen onder de benaming seminaries op de wekelijkse lessentabellen. De decreetgever heeft reeds eerder bepaald dat seminaries toegelaten zijn in de tweede, derde en vierde graad; vermits de CLIL-projecten echter ook in de eerste graad kunnen voorkomen, werd hierop decretaal geanticipeerd door dit op basis van onderwijsdecreet XVII van 22 juni 2007 mogelijk te maken!
>
> Inzake taalwetgeving blijft het Nederlands de instructietaal in de geselecteerde projectscholen. Daarentegen worden hetzij in de taalvakken Frans, Duits of Engels hetzij - en in de praktijk allicht hoofdzakelijk - in de werkvorm seminaries, taalgerelateerde zaakinhouden geïntroduceerd. Dit is zeker geen immersie of volledige onderdompeling, doch beperkt tot maximum 4 u van een wekelijkse lessentabel die normaliter tussen 32 en 36 u. ligt. In nauw overleg tussen de onderwijsverstrekkers (en hun leerplan- en pedagogische diensten) en de onderwijsinspectie is er ook over gewaakt dat de fundamentele leerdoelen van een studierichting (lees de eindtermen, in zover die er al zijn) buiten CLIL vallen. Aangezien het decreet van 9 december 2005 daarenboven bepaalt dat wat de basisvorming (= minimumlessenrooster) betreft er sowieso geen afwijkingen

mogelijk zijn, komt het er finaal op neer dat CLIL zich enkel binnen het niet-fundamentele of complementaire luik van een globaal leerprogramma situeert".

3. De ontworpen regeling is niet in overeenstemming met artikel 4 van de wet van 30 juli 1963 betreffende de taalregeling in het onderwijs (hierna: onderwijstaalwet), dat voorschrijft dat in het Nederlandse taalgebied de onderwijstaal het Nederlands is. Het ontwerp beoogt immers toe te laten, zij het voor maximum 4 uur, om het Nederlands als onderwijstaal te vervangen door het Frans, het Duits of - in de derde graad - het Engels [(2)].

Het decreet van 9 december 2005 betreffende de organisatie van tijdelijke projecten in het onderwijs (proeftuinendecreet) biedt geen rechtsgrond om af te wijken van artikel 4 van de onderwijstaalwet [(3)].

---

(2) Zie in verband met het onderscheid tussen 'onderwijstaal', zijnde de taal waarin onderwijs gegeven wordt (onderwijstaalbevoegdheid), en ‘te onderwijzen taal’ (onderwijsbevoegdheid): J. VELAERS, "Het gebruik van de talen" in G. VAN HAEGENDOREN en B. SEUTIN (ed .), *De bevoegdheidsverdeling in het federale België*, Brugge, die Keure, 2001, nrs. 77 en volgende.

(3) Artikel 4 van het proeftuinendecreet bepaalt dat tijdelijke projecten kunnen afwijken of afwijkingen kunnen toestaan van wettelijke en decretale bepalingen, maar uit paragraaf 3, 6/, van dat artikel volgt dat die afwijkingen geen betrekking kunnen hebben op "de bepalingen die betrekking hebben op de erkenning van scholen en centra, met uitzondering van de bepalingen inzake onderwijsstructuur en leerplan". Uit artikel 24, § 2, eerste lid, van de wet van 29 mei 1959 tot wijziging van sommige bepalingen van de onderwijswetgeving volgt dat een school of een afdeling van een inrichting voor secundair onderwijs slechts kan worden gesubsidieerd - en dus erkend - wanneer ze zich gedraagt naar de toepassing van de taalwetten.

4. De conclusie is dan ook dat een ingrijpen van de decreetgever nodig is om het proefproject mogelijk te maken. Het staat, op grond van artikel 129, § 1, 2/, van de Grondwet, immers aan de decreetgever om het gebruik van de talen te regelen voor het onderwijs in de door de overheid opgerichte, gesubsidieerde of erkende instellingen [(4)].

Gelet op de vaststelling dat een optreden van de decreetgever vereist is, heeft de Raad van State, afdeling wetgeving, het ontwerp niet verder onderzocht.

[(4)] De gemeenschapsdecreten waarbij het gebruik van de talen wordt geregeld, gelden respectievelijk in het Nederlandse en het Franse taalgebied, met uitzondering van:
- de gemeenten of groepen van gemeenten palend aan een ander taalgebied en waar de wet het gebruik van een andere taal dan die van het gebied waarin zij gelegen zijn, voorschrijft of toelaat. Voor deze gemeenten kan in de bepalingen betreffende het gebruik van de talen voor de aangelegenheden bedoeld in § 1 geen verandering worden aangebracht dan bij een wet aangenomen met de in artikel 4, laatste lid, bepaalde meerderheid;
- de diensten waarvan de werkkring verder reikt dan het taalgebied waarin zij gevestigd zijn;
- de door de wet aangewezen federale en internationale instellingen waarvan de werking gemeen is aan meer dan één gemeenschap (artikel 129, § 2, van de Grondwet).

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BOVIN, J. BAERT,	staatsraden,
	H. COUSY,	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