RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 64.358/1
van 6 november 2018

over

een voorontwerp van decreet ‘betreffende de onderwijsdoelen voor de eerste graad van het secundair onderwijs’

‡LW-AGLSODIBA-GEDFIVT‡

Op 3 oktober 2018 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse Minister van Onderwijs verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet ‘betreffende de onderwijsdoelen voor de eerste graad van het secundair onderwijs’.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 25 oktober 2018. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Chantal BAMPS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Leen VERSCHRAEGHEN, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Brecht STEEN, eerste auditeur-afdelingshoofd.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 6 november 2018.

*

‡LW-AGLSODIBA-GEDFIVT‡

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond,[1] alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN DECREET

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt tot het vastleggen van de onderwijsdoelen, dit zijn de eindtermen, de eindtermen basisgeletterdheid en de uitbreidingsdoelen Nederlands, voor de eerste graad van het voltijds gewoon secundair onderwijs en opleidingsvorm 4 van het buitengewoon secundair onderwijs.

De artikelen 2 en 3 van het voorontwerp bevatten enkele algemene verduidelijkingen over de aard en de samenhang van de onderwijsdoelen. De onderwijsdoelen, geclusterd volgens de sleutelcompetenties, zijn opgenomen in de bijlagen 1 (A-stroom) en 2 (B-stroom) bij het voorontwerp (artikel 4). In artikel 5 van het voorontwerp wordt de inwerkintreding van de onderwijsdoelen geregeld.

ALGEMENE OPMERKINGEN

3.1. Wat de procedure van totstandkoming van de eindtermen betreft, bepaalt artikel 143, § 1, van de Codex Secundair Onderwijs dat de ontwikkeling van eindtermen met inbegrip van eindtermen basisgeletterdheid, uitbreidingsdoelen Nederlands, ontwikkelingsdoelen en specifieke eindtermen wordt gecoördineerd door de Vlaamse Regering en dat deze laatste daartoe een of meer ontwikkelcommissies samenstelt die een aantal eindtermen, uitbreidingsdoelen Nederlands, ontwikkelingsdoelen en specifieke eindtermen dienen te formuleren die beantwoorden aan de in de betrokken bepaling voorgeschreven kenmerken.

De aldus ontwikkelde eindtermen, uitbreidingsdoelen Nederlands, ontwikkelingsdoelen en specifieke eindtermen worden vervolgens – en steeds overeenkomstig artikel 143, § 1, van de Codex Secundair Onderwijs – door de Vlaamse Regering voorgelegd aan een valideringscommissie die ofwel de ontwikkelde eindtermen, uitbreidingsdoelen Nederlands, ontwikkelingsdoelen of specifieke eindtermen valideert, ofwel deze terugstuurt naar de ontwikkelcommissie met het oog op bijsturing, waarna deze finaal ter validering aan de valideringscommissie worden voorgelegd.

De eindtermen, uitbreidingsdoelen Nederlands, ontwikkelingsdoelen en specifieke eindtermen worden door de Vlaamse Regering als een ontwerp van decreet ingediend bij het Vlaams Parlement. Het Vlaams Parlement kan het initiatief nemen om de voornoemde procedure op te starten.

[1] Aangezien het gaat om een voorontwerp van decreet wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met hogere rechtsnormen verstaan.

‡LW-AGLSODIBA-GEDFIVT‡

3.2. Uit het bij de adviesaanvraag gevoegde dossier valt af te leiden dat *in casu* de valideringscommissie de onderwijsdoelen, zoals die door de ontwikkelcommissies zijn geformuleerd, heeft gevalideerd, en dat de Vlaamse Regering deze naderhand nog heeft gewijzigd. Het zijn de aldus door de Vlaamse Regering gewijzigde onderwijsdoelen die als een ontwerp van decreet bij het Vlaams Parlement worden ingediend.

De vraag rijst of de wijzigingen door de Vlaamse Regering van de onderwijsdoelen zoals deze door de ontwikkelcommissies zijn geformuleerd en door de valideringscommissie werden gevalideerd, in overeenstemming zijn met de procedurele voorschriften waarin artikel 143, § 1, van de Codex Secundair Onderwijs voorziet op het vlak van de totstandkoming van de eindtermen en of, meer in het bijzonder, de Vlaamse Regering in het licht van de voornoemde decretale bepaling bevoegd kon worden geacht om de door de valideringscommissie gevalideerde onderwijsdoelen alsnog te wijzigen. Dat dergelijke vraag rijst, houdt ongetwijfeld verband met de onduidelijkheden die aan artikel 143, § 1, van de Codex Secundair Onderwijs, kleven in verband met de onderscheiden rol die op dat vlak is weggelegd voor de ontwikkelcommissies, de valideringscommissie en de Vlaamse Regering en die de Raad van State, afdeling Wetgeving, reeds heeft aangestipt in advies 62.468/1 van 13 december 2017.[2]

Hierover om nadere toelichting verzocht, deelde de gemachtigde het volgende mee:

> "In zijn advies bij het decreet op de onderwijsdoelen (hierna 'kaderdecreet'), gaf de Raad van State aan dat de precieze taakverdeling tussen de Regering, de ontwikkelcommissies en de valideringscommissie wat onzeker was. Ons uitgangspunt is dat de regering bij het indienen van ontwerpen van decreet de volle bevoegdheid behoudt, ook wanneer er een proces van consultatie, overleg en participatie is voorafgegaan. Enkel in uitzonderlijke gevallen is die volheid van bevoegdheid er niet. Dit algemeen principe is ook ten aanzien van de decreten waarbij eindtermen worden vastgelegd niet verlaten. De procedure die is uitgewerkt is erop gericht een maximaal draagvlak te vinden over de eindtermen, maar dit ontneemt niet het karakter van regelgeving (van toepassing op alle scholen) aan de eindtermen. Het gaat niet zoals bij collectieve arbeidsovereenkomsten om een bekrachtiging van een akkoord dat andere partijen bereiken. Evenmin gaat het zoals bij een besluit inzake gelijkwaardigheid van afwijkende eindtermen om een beslissing van de regering over een eigen voorstel van een bepaald schoolbestuur, waar de regering niet kan afwijken van wat het schoolbestuur in kwestie zelf heeft ingediend.
>
> Hier ligt een pakket kwaliteitsnormen voor die op basis van een kaderdecreet het resultaat is van het werk van ontwikkelcommissies en valideringscommissies. Als regelgevend decreet moet – net zoals bij andere regelgevende decreten – de Vlaamse Regering het resultaat van dit voorbereidend werk kunnen aanpassen. De ontwikkelcommissies en valideringscommissie zijn ook geen adviesorganen wiens oordeel op die manier op ontoelaatbare manier zou worden omzeild.
>
> Finaal zal het Vlaams parlement bij de bekrachtiging kunnen oordelen of de voorstellen van de ontwikkelcommissies en valideringscommissies door de regering zijn aangepast, uitleg vragen waarom dat eventueel is gebeurd, en in de bekrachtiging ook nog haar beslissing daarover kunnen doorvoeren.

[2] Advies 62.468/1 van 13 december 2017 over een voorstel van decreet van de Vlaamse Gemeenschap 'houdende wijziging van het decreet basisonderwijs en de Codex Secundair Onderwijs, wat de onderwijsdoelen betreft' (*Parl.St.* Vl.Parl. 2017-18, nr. 1364/1), randnummers 4 tot 7.

‡LW-AGLSODBA-GEDFIVT‡

In het decreet eindtermen 1ste graad SO werd inderdaad een onderscheid gemaakt tussen transversale en inhoudelijke sleutelcompetenties. Bij de operationalisering van het kaderdecreet is duidelijk gebleken dat er verschillen in aard zijn tussen de sleutelcompetenties. Daarom werd het onderscheid tussen transversale en inhoudelijke sleutelcompetenties gemaakt en als dusdanig ingeschreven in het ontwerp van decreet eindtermen 1ste graad. De eindtermen van transversale sleutelcompetenties worden gerealiseerd binnen de inhouden van de inhoudelijke sleutelcompetenties aangezien ze niet op zichzelf kunnen worden gerealiseerd. De transversale sleutelcompetenties krijgen op deze manier een inhoudelijke inkleuring. De koppeling van de transversale sleutelcompetenties aan de inhoudelijke sleutelcompetenties houdt in dat de eindtermen van de transversale sleutelcompetenties gekoppeld worden aan de inhouden van de inhoudelijke sleutelcompetenties maar zegt niets over de wijze waarop. De transversale sleutelcompetenties dienen aan bod te komen vanuit eenzelfde kader in de breedte van het curriculum maar kunnen variëren naar pedagogisch-didactische aanpak en diepgang. Dit houdt uiteraard ook in dat niet in elk vak of vakkencluster elk van deze transversale eindtermen dient aan bod te komen."

3.3. De Raad van State, afdeling Wetgeving, heeft er in het verleden al op gewezen dat het de Vlaamse Regering toekomt om als tak van de decreetgevende macht door middel van het indienen van amendementen voorstellen te doen om de ontwikkelde en gevalideerde onderwijsdoelen te wijzigen.[3]

Dat de Vlaamse Regering ook kan handelen zoals zij in het voorliggende geval heeft gedaan, is minder zeker en wordt niet zonder meer als evident beschouwd, in het bijzonder gelet op de tekst van artikel 143, § 1, vierde lid, van de Codex Secundair Onderwijs, waarin wordt bepaald dat de eindtermen, uitbreidingsdoelen Nederlands, ontwikkelingsdoelen en specifieke eindtermen die eerder door de ontwikkelcommissies werden ontwikkeld en door de valideringscommissie werden gevalideerd "door de Vlaamse Regering als een ontwerp van decreet [worden] ingediend bij het Vlaams Parlement."[4]

Men zou artikel 143, § 1, vierde lid, van de Codex Secundair Onderwijs, immers zo kunnen lezen dat erin een verplichting is vervat die de decreetgever aan de uitvoerende macht oplegt bij de voorbereiding van het ontwerp van decreet dat de onderwijsdoelen vaststelt. Aan de andere kant zou er kunnen van worden uitgegaan dat, eenmaal de Vlaamse Regering optreedt als tak van de decreetgevende macht, wat het geval is wanneer deze zijn initiatiefrecht uitoefent in de zin van artikel 18 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen', die beperking niet meer geldt.

De rechtszekerheid en de duidelijkheid in het rechtsverkeer zouden ermee zijn gebaat indien de decreetgever de gelegenheid te baat zou nemen om de procedure van totstandkoming van de eindtermen, zoals die wordt beschreven in artikel 143, § 1, van de Codex Secundair Onderwijs, te verduidelijken. Ook naar aanleiding van het heden om advies voorgelegde voorontwerp van decreet blijkt immers dat andermaal vragen worden gesteld bij de

[3] Adv.RvS 23.742/1 van 6 oktober 1994 over een amendement bij het voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 22 februari 1995 'tot bekrachtiging van de ontwikkelingsdoelen en de eindtermen van het gewoon kleuter- en lager onderwijs', *Parl.St*. Vl.Parl. 1993-94, nr. 583/3, www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/23742.pdf.

[4] Zie in dat verband de vragen die door de Vlaamse Onderwijsraad worden opgeworpen in zijn advies van 27 september 2018.

‡LW-AGLSODIBA-GEDFIVT‡

exacte toewijzing van bevoegdheden aan de Vlaamse Regering, de ontwikkelcommissies en de valideringscommissie.

Onverminderd het voorgaande, lijkt het in ieder geval aangewezen dat de Vlaamse Regering hetzij in de tekst van het voorontwerp zelf, hetzij in de memorie van toelichting bij het voorontwerp, uitdrukkelijk zou aangeven in welke zin zij de tekst van de gevalideerde eindtermen heeft gewijzigd zodat het Vlaams Parlement met kennis van zaken kan oordelen over de voorgelegde onderwijsdoelen en dit laatste zijn rol kan spelen zoals die door de gemachtigde in zijn antwoord is uiteengezet.

3.4. Dat het voorontwerp van decreet ook uitdrukkelijk gewag maakt van attitudinale eindtermen en transversale eindtermen en de sleutelcompetenties herschikt, is niet problematisch. Die nieuwe keuzes, waarvoor de decreetgever krachtens artikel 24, § 5, van de Grondwet bevoegd is om ze te maken,[5] vormen slechts een aanvulling op de bepalingen van de Codex Secundair Onderwijs en kunnen worden beschouwd als een verdere verfijning[6] van de decretale beleidskeuzes, een bevoegdheid die toekomt aan de decreetgever zelf. Op dit punt kunnen de ontworpen regeling en de bepalingen uit de Codex Secundair Onderwijs in hun onderlinge samenhang worden gelezen en toegepast.

3.5. De Raad van State, afdeling Wetgeving, heeft bij het onderzoek van de onderwijsdoelen die in de bijlagen bij het voorontwerp zijn opgenomen, geen elementen ontwaard die erop zouden wijzen dat sommige van de vastgestelde einddoelen kennelijk van aard zouden zijn dat ermee de onderwijsvrijheid in het gedrang zou kunnen komen doordat de omschrijving ervan aan de scholen onvoldoende ruimte zou laten om een eigen pedagogisch project te kunnen ontwikkelen of dat het ter zake zou gaan om andere dan minimale doelstellingen. Het zal in voorkomend geval uiteraard aan het Grondwettelijk Hof staan om in concrete gevallen na te gaan of de onderwijsdoelen de realisatie van een bepaald pedagogisch project in de weg staan.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

4. In artikel 2, tweede lid, van het voorontwerp, wordt gerefereerd aan het decreet van 26 januari 2018 ‘tot wijziging van het decreet basisonderwijs van 25 februari 1997 en de Codex Secundair Onderwijs, wat onderwijsdoelen betreft, en tot wijziging van de decreten Rechtspositie onderwijspersoneel’. Dergelijke verwijzing is evenwel zonder voorwerp aangezien het betrokken decreet een wijzigend decreet is hetgeen impliceert dat de uitwerking ervan ophoudt van zodra de wijzigingsbepalingen in werking zijn getreden. Daarenboven lijken voor de ontworpen regeling enkel de sleutelcompetenties relevant die zijn vastgelegd in de Codex Secundair Onderwijs, zodat het ook vanuit dat oogpunt weinig zin heeft om te refereren aan een

[5] Zie daarover uitdrukkelijk GwH 18 december 1996, nr. 76/96, B.6.

[6] Aangezien de eindtermen ook betrekking kunnen hebben op attitudes (artikel 139, § 1, van de Codex Secundair Onderwijs), lijken attitudinale eindtermen een verdere precisering hiervan uit te maken.

‡LW-AGLSODIBA-GEDFIVT‡

decreet dat op verscheidene onderwijsniveaus betrekking heeft. De betrokken verwijzing naar het decreet van 26 januari 2018, in artikel 2, tweede lid, van het voorontwerp, zal moeten worden aangepast. Deze opmerking kan eveneens worden betrokken op de bijlagen bij het voorontwerp.

5. In onder meer artikel 2, derde lid, van het voorontwerp, wordt melding gemaakt van “attitudinale eindtermen”. Vraag is of dit begrip niet het best nader wordt omschreven in het voorontwerp ermee rekening houdend dat daarvan geen gebruik wordt gemaakt in de Codex Secundair Onderwijs.

Artikel 3

6. In artikel 3, tweede lid, 1°, c) en d), van het voorontwerp, dient in voldoende onderscheidende symbolen te worden voorzien voor respectievelijk de attitudinale eindtermen en de affectieve dimensie.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Leen VERSCHRAEGHEN Marnix VAN DAMME

‡LW-AGLSODIBA-GEDFIVT‡