



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 77.887/1
van 30 juni 2025

over

een voorstel van decreet ‘tot wijziging van het decreet basisonderwijs van 25 februari 1997, wat de vaststelling en inwerkingtreding van de minimumdoelen betreft’ (*Parl.St.* VI.Parl. 2024-25, nr. 386/1)’

Op 23 juni 2025 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitster van het Vlaams Parlement verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een voorstel van decreet ‘tot wijziging van het decreet basisonderwijs van 25 februari 1997, wat de vaststelling en inwerkingtreding van de minimumdoelen (*Parl.St.* Vl.Parl. 2024-25, nr. 386/1)’.

Het voorstel is door de eerste kamer onderzocht op 27 juni 2025. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, kamervoorzitter, Brecht STEEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Ronald VAN CROMBRUGGE, adjunct-auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 30 juni 2025.

*

STREKKING VAN HET VOORSTEL VAN DECREET

1.1. Het om advies voorgelegde voorstel van decreet strekt hoofdzakelijk tot het vaststellen van de nieuwe minimumdoelen voor het kleuter- en lager onderwijs. Deze minimumdoelen worden als bijlage 6 toegevoegd aan het decreet basisonderwijs van 25 februari 1997 (artikel 7 en de bijlage bij het voorstel).

1.2. Naar aanleiding van het vaststellen van de minimumdoelen worden ook nog enkele andere bepalingen gewijzigd van het decreet basisonderwijs van 25 februari 1997.

Artikel 2 strekt tot wijziging van artikel 39 van het decreet basisonderwijs van 25 februari 1997, en bepaalt dat het onderwijsaanbod in het gewoon kleuteronderwijs naast leergebieden voortaan ook “leergebiedoverschrijdende thema’s” bevat. Als gevolg daarvan wijzigt artikel 6 van het voorstel artikel 168, 3°, van het decreet basisonderwijs, teneinde de opdrachten van de rijdende kleuterschool met deze wijziging in overeenstemming te brengen.

Artikel 3 voegt in artikel 44 van het decreet basisonderwijs een nieuwe paragraaf negen in, die de toepassing in de tijd regelt van de nieuw vastgelegde minimumdoelen.

Artikel 4 strekt tot wijziging van artikel 44^{quater}, § 1, vijfde lid, van het decreet basisonderwijs, teneinde deze bepaling, die betrekking heeft op de Vlaamse toetsen, aan te passen aan de gewijzigde terminologie met betrekking tot de minimumdoelen.

Artikel 5 voegt een nieuw derde lid in artikel 45, § 1, van het decreet basisonderwijs in, dat een overgangsbepaling bevat inzake de vaststelling van op de nieuwe minimumdoelen gebaseerde leerplannen. De overgangsregeling houdt in dat het Agentschap voor Hoger Onderwijs, Volwassenenonderwijs, Kwalificaties en Studietoelagen (AHVOHOKS) de leerplannen voor het kleuter- en lager onderwijs niet dient goed te keuren voor het schooljaar 2025-2026 en voor het schooljaar 2026-2027, met uitzondering van de leerplannen die betrekking hebben op de minimumdoelen die ontwikkeld zijn vanuit de vakdisciplines Nederlands, wiskunde, en wetenschap en techniek.

ONTVANKELIJKHEID VAN DE ADVIESAANVRAAG

2. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling in de adviesaanvraag gemotiveerd:

“door de dringende noodzaak om de nieuwe minimumdoelen in het basisonderwijs vanaf 1 september 2025 te kunnen invoeren.

Het is een beleidsprioriteit van de Vlaamse Regering om de negatieve trend van Vlaamse leerlingen in wiskunde, Nederlands en andere basisvaardigheden om te buigen en snel werk te maken van kwaliteitsvolle minimumdoelen met het oog op een kennisrijk curriculum dat alle leerlingen een stevige basis biedt. Deze dalende trend vormt immers een

bedreiging voor de onderwijskansen van leerlingen en voor de economische weerbaarheid en sociale mobiliteit in Vlaanderen.

Om het tweede decreet, waarin de concrete minimumdoelen worden vastgelegd, nog vóór het zomerreces te kunnen behandelen en goedkeuren in het Vlaams Parlement, is een spoedadvies essentieel. Dit is noodzakelijk om scholen, onderwijsverstrekkers en leerplanmakers voldoende rechtszekerheid en voorbereidingstijd te geven voor de implementatie vanaf 1 september 2025.

Daarnaast werden de inhoudelijke minimumdoelen op 16 mei 2025 voor advies voorgelegd aan de Vlaamse Onderwijsraad, de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen en de onderwijsverstrekkers. Hierdoor is de inhoud al breed afgestemd en geanalyseerd, wat een versnelde adviesprocedure verantwoordt.

Zoals ook werd aangekaart in de vraag om spoedeisend advies bij het eerste voorstel van decreet in dit regelgevend traject vormt de nauwe samenhang met andere strategische beleidsinitiatieven — zoals het Plan Nederlands, de uitrol van het keurmerk voor leermiddelen en de versterking van de lerarenopleidingen — een bijkomend argument om tot een spoedig advies te komen. Zo kunnen deze maatregelen gecoördineerd en effectief op het terrein worden uitgerold.”

ONDERZOEK VAN DE TEKST

VRIJHEID VAN ONDERWIJS

3.1. In arrest nr. 82/2022 van 16 juni 2022, waarbij de overeenstemming tussen de bij decreet van 12 februari 2021 ‘betreffende de onderwijsdoelen voor de tweede en de derde graad van het secundair onderwijs en diverse andere verwante maatregelen’ vastgelegde onderwijsdoelen voor de tweede en derde graad van het secundair onderwijs met de onderwijsvrijheid bedoeld in artikel 24, § 1, van de Grondwet werd onderzocht, bracht het Grondwettelijk Hof de contouren van artikel 24, § 1, van de Grondwet zoals die volgen uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof als volgt in herinnering:

“B.12.1. De door artikel 24, § 1, van de Grondwet gewaarborgde onderwijsvrijheid waarborgt het recht tot oprichting van scholen die al dan niet zijn geënt op een bepaalde confessionele of niet-confessionele levensbeschouwing. Zij impliceert voor privépersonen eveneens de mogelijkheid om – zonder voorafgaande toestemming en onder voorbehoud van de inachtneming van de fundamentele rechten en vrijheden – naar eigen inzicht onderwijs in te richten en te laten verstrekken, zowel naar de vorm als naar de inhoud, bijvoorbeeld door scholen op te richten die hun eigenheid vinden in bepaalde pedagogische of onderwijskundige opvattingen.

B.12.2. De hiervoor gedefinieerde onderwijsvrijheid impliceert, wil ze niet louter theoretisch zijn, dat de inrichtende machten die niet rechtstreeks afhangen van de gemeenschap onder bepaalde voorwaarden aanspraak kunnen maken op subsidiëring vanwege de gemeenschap.

Het recht op subsidiëring wordt beperkt, enerzijds, door de mogelijkheid voor de gemeenschap om de subsidies te verbinden aan vereisten die te maken hebben met het algemeen belang, onder andere die van een kwaliteitsonderwijs, de inachtneming van normen in verband met de schoolbevolking en de gelijke toegang tot het onderwijs en, anderzijds, door de noodzaak om de beschikbare financiële middelen te verdelen onder de verschillende opdrachten van de gemeenschap.

De vrijheid van onderwijs kent bijgevolg beperkingen en verhindert op zich niet dat de decreetgever voorwaarden van financiering en subsidiëring oplegt die de uitoefening van die vrijheid beperken.

B.12.3. De vrijheid van onderwijs moet worden geïnterpreteerd in die zin dat zij rekening houdt met het hogere belang van het kind en zijn grondrecht op onderwijs. Artikel 24, § 3, van de Grondwet waarborgt het recht van iedereen om onderwijs te krijgen ‘met eerbiediging van de fundamentele rechten en vrijheden’, terwijl artikel 24, § 4, herinnert aan het beginsel van gelijkheid tussen alle leerlingen en studenten.

Het recht op onderwijs van het kind kan de vrijheid van de onderwijsinstellingen op het vlak van het onderwijs dat zij wensen te verstrekken aan het aan de leerplicht onderworpen kind, beperken.

B.13.1. De vrijheid van onderwijs belet aldus in beginsel niet dat de bevoegde wetgever, teneinde de kwaliteit en de gelijkwaardigheid te verzekeren van het verplichte onderwijs of van het onderwijs dat met overheidsmiddelen wordt verstrekt, maatregelen neemt die op de onderwijsinstellingen in het algemeen van toepassing zijn, ongeacht de eigenheid van het door hen verstrekte onderwijs.

B.13.2. De wenselijkheid en de keuze van die maatregelen zijn zaak van de bevoegde wetgever, te dezen de decreetgever die, met toepassing van artikel 24, § 5, van de Grondwet, de inrichting, erkenning en subsidiëring van het onderwijs te regelen heeft en daarvoor de beleidsverantwoordelijkheid draagt.

Het komt het Hof niet toe te oordelen of de bestreden bepalingen wenselijk zijn. Het komt het Hof evenwel toe te oordelen of, afgezet tegen de door de verzoekende partijen aangevoerde kritiek, de verplichtingen die worden opgelegd met die bepalingen, de pedagogische vrijheid, die vervat is in de vrijheid van onderwijs, zoals gewaarborgd door artikel 24, § 1, van de Grondwet, al dan niet op een onevenredige wijze aantasten. De concrete beperkingen die door de genomen maatregelen aan de vrijheid van onderwijs worden gesteld, dienen adequaat en evenredig te zijn ten aanzien van de door de decreetgever nagestreefde doelstellingen.”

Net als het Grondwettelijk Hof, komt het de afdeling Wetgeving van de Raad van State niet toe te oordelen of de voorgestelde minimumdoelen voor het basisonderwijs wenselijk zijn. Het komt de Raad van State, afdeling Wetgeving, evenwel toe te oordelen of de verplichtingen die worden opgelegd met de voorgestelde bepalingen, de pedagogische vrijheid, die vervat is in de vrijheid van onderwijs, zoals gewaarborgd door artikel 24, § 1, van de Grondwet, al dan niet op een onevenredige wijze aantasten. Hierbij moet de Raad van State, afdeling Wetgeving, nagaan of de concrete beperkingen die door de genomen maatregelen aan de vrijheid van onderwijs worden gesteld, adequaat en evenredig zijn ten aanzien van de door de decreetgever nagestreefde doelstellingen.¹

3.2.1. Wat betreft de overeenstemming van een stelsel van onderwijsdoelen zoals vastgelegd in de bepalingen van de Codex Secundair Onderwijs met de onderwijsvrijheid in het algemeen, preciseerde het Grondwettelijk Hof in arrest nr. 82/2022 nog het volgende:

¹ Adv.RvS 73.927/1 van 30 juni 2023 over een voorstel dat heeft geleid tot het decreet van 14 juli 2023 ‘over de onderwijsdoelen voor de tweede en derde graad van het secundair onderwijs’, *Parl.St.* VI.Parl. 2022-23, nr. 1759/1, opm. 6.1.

“B.16.1. (...) [U]it de bepalingen van de Codex Secundair Onderwijs blijkt dat de onderwijsdoelen zijn opgevat als minimumdoelen, die kunnen worden aangevuld door de eigen doelen van de onderwijsverstrekkers, die geen afbreuk beogen te doen aan de eigen pedagogische methodes van de onderwijsverstrekkers, en die ertoe strekken de kwaliteit van het onderwijs, zowel van het gemeenschapsonderwijs als van het door de gemeenschap gesubsidieerde onderwijs, en de onderlinge gelijkwaardigheid van dat onderwijs, te verzekeren en te verhogen.

B.16.2. De onderwijsdoelen zijn ingebouwd in de organisatie van de onderwijsinspectie die met de bewaking van de kwaliteit van het onderwijs is belast en zijn verbonden met de bevoegdheid van de onderwijsinstellingen om, autonoom en zonder overheidsinterventie, rechtsgeldige studiebewijzen en diploma's uit te reiken.

B.16.3. Verbonden met de autonomie van de scholen om zonder overheidsinterventie rechtsgeldige studiebewijzen en diploma's af te geven, zijn de onderwijsdoelen een adequaat middel, enerzijds, om de gelijkwaardigheid van de studiebewijzen en diploma's veilig te stellen en, anderzijds, om de onderlinge gelijkwaardigheid te vrijwaren van het onderwijs verstrekt in de instellingen die ouders en leerlingen vrij kunnen kiezen.

(...)

B.18. Het gebruik van een stelsel van onderwijsdoelen die zowel voor het gemeenschapsonderwijs als voor het door de gemeenschap gesubsidieerde onderwijs gelden, vormt op zich een beperking van de vrijheid van onderwijs, meer bepaald van de principiële mogelijkheid voor de onderwijsverstrekkers om naar eigen inzicht onderwijs in te richten en te laten verstrekken.

Hoewel een dergelijke beperking pertinent is ten aanzien van de nagestreefde doelstellingen betreffende het verzekeren van de kwaliteit van het onderwijs, van de onderlinge gelijkwaardigheid ervan en van de gelijkwaardigheid van de studiebewijzen en diploma's, dient ze eveneens evenredig te zijn ten aanzien van die doelstellingen. De wetgever dient met name de mogelijkheid van de onderwijsverstrekkers te vrijwaren om eventueel leerinhouden te bepalen ter aanvulling op de door de wetgever vastgestelde minimumdoelen, op voorwaarde dat die aanvullende inhouden niet indruisen tegen het recht van het kind op onderwijs met naleving van de fundamentele vrijheden en rechten en geen afbreuk doen aan de kwaliteit van het onderwijs, noch aan de vereiste inhoud ervan.”

Ook met betrekking tot het bestaande stelsel van eindtermen en ontwikkelingsdoelen in het basisonderwijs kwam het Grondwettelijk Hof reeds tot de vaststelling dat zij een adequaat middel waren om de gelijkwaardigheid van de studiebewijzen en diploma's veilig te stellen en, anderzijds, om de onderlinge gelijkwaardigheid te vrijwaren van het onderwijs.²

3.2.2. In advies 77.735/1 van 19 mei 2025 over een voorstel van decreet dat heeft geleid tot het decreet van 13 juni 2025 dat het stelsel van minimumdoelen in het basisonderwijs in belangrijke mate hervormde, oordeelde de Raad van State over dat stelsel in het algemeen als volgt:

“4.2.3. In de toelichting bij het voorstel worden de doelstellingen die met het voorstel worden nagestreefd uitvoerig omschreven. De voorgestelde maatregelen lijken adequaat om dat doel te bereiken. Samen beschouwd met de eerdere vaststellingen van het Grondwettelijk Hof lijkt het voorgestelde stelsel van minimumdoelen in het basisonderwijs een adequaat middel om de gelijkwaardigheid van de studiebewijzen in het basisonderwijs

² GwH 18 december 1996, nr. 76/96, B.8.3.

veilig te stellen en, anderzijds, om de onderlinge gelijkwaardigheid te vrijwaren van het basisonderwijs.

Blijft over de vraag of het stelsel van minimumdoelen waarin het voorstel van decreet voorziet, ook evenredig is ten aanzien van de nagestreefde doelstellingen. Dat voortaan aan de schoolbesturen een aantal bijkomende verplichtingen worden opgelegd die voorheen niet bestonden – meer bepaald dat op het einde van het kleuteronderwijs een aantal minimumdoelen inzake Nederlands en wiskunde op populatieniveau moeten worden *bereikt* en dat op het einde van het lager onderwijs minimumdoelen op vlak van Nederlands en wiskunde moeten worden bereikt ‘op individueel niveau’ bij elke leerling, waarvoor overigens geen gelijkwaardige alternatieve minimumdoelen kunnen worden voorgesteld – maakt op zichzelf genomen niet dat de maatregelen in het licht van de actieve onderwijsvrijheid onevenredig zijn.

4.3.1. Of de minimumdoelen voor het basisonderwijs *in concreto* in overeenstemming zijn met de actieve vrijheid van onderwijs, beschermd door artikel 24, § 1, eerste lid, van de Grondwet, zal evenwel pas blijken wanneer zij daadwerkelijk tot stand zijn gekomen. Bij de concrete totstandkoming van de minimumdoelen zal er derhalve over gewaakt moeten worden dat zij niet zo omvangrijk en gedetailleerd zijn, dat in redelijkheid niet kan worden aangehouden dat het om minimale doelstellingen gaat, derwijze dat zij onvoldoende ruimte laten om de doelstellingen van het eigen pedagogisch project te kunnen verwezenlijken. Volgens het Grondwettelijk Hof belet de vrijheid van onderwijs bovendien dat de decreetgever kwaliteitsvereisten zou uitwerken die ‘de facto een volledig of nagenoeg volledig onderwijsprogramma’ vastleggen en vereist die vrijheid ‘dat die onderwijsdoelen niet zodanig omvangrijk en gedetailleerd zijn dat de realisatie ervan de onderwijstijd zo goed als volledig in beslag neemt.’³

Het zal aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, en, in voorkomend geval in concrete gevallen, aan het Grondwettelijk Hof toekomen om na te gaan of de op basis van de voorgestelde regeling vastgestelde minimumdoelen de realisatie van een bepaald pedagogisch project in de weg staan.”⁴

4.1. Te dezen komt het aan de Raad van State, afdeling Wetgeving toe om te beoordelen of de concrete omvang en het gedetailleerde karakter van de minimumdoelen zoals zij worden voorgesteld niet een aanwijzing vormen voor het feit dat daardoor de vrijheid van scholen om hun pedagogisch project zelf in te vullen, onevenredig dreigt te worden beperkt.

4.2. Met betrekking tot de ontwikkelingsdoelen en eindtermen voor het basisonderwijs zoals die concreet werden vastgelegd in het besluit van de Vlaamse Regering van 22 juni 1994 ‘tot bepaling van de ontwikkelingsdoelen en eindtermen van het gewoon kleuter- en lager onderwijs’ en bekrachtigd bij het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 22 februari 1995 ‘tot bekrachtiging van de ontwikkelingsdoelen en de eindtermen van het gewoon kleuter- en lager onderwijs’, kwam het Grondwettelijk Hof in arrest nr. 76/96 tot de volgende bevinding:

“B.9. Het blijkt evenwel dat de ontwikkelingsdoelen en de eindtermen, ook die welke betrekking hebben op attitudes, zo omvangrijk en gedetailleerd zijn dat in redelijkheid niet kan worden aangehouden dat het om minimale doelstellingen gaat,

³ GwH 16 juni 2022, nr. 82/2022, B.21.7 en B.21.8.

⁴ Adv.RvS 77.735/1 van 19 mei 2025 over een voorstel dat heeft geleid tot het decreet van 13 juni 2025 ‘tot wijziging van het decreet basisonderwijs van 25 februari 1997’, *Parl.St.* VI.Parl. 2024-25, nr. 313/2.

derwijze dat zij onvoldoende ruimte laten om de doelstellingen van het eigen pedagogisch project te kunnen verwezenlijken. Aldus wordt aan de vrijheid van onderwijs geraakt.

B.10. Zoals zij werden bekrachtigd door het decreet van 22 februari 1995 verplichten de ontwikkelingsdoelen en eindtermen alle inrichtende machten zich eraan te conformeren.

Door de ontwikkelingsdoelen en de eindtermen bepaald bij het besluit van de Vlaamse Regering van 22 juni 1994 en nader omschreven in de bijlage bij dat besluit onder voorbehoud van enkele wijzigingen te bekrachtigen, zonder zelf een procedure in te richten volgens welke beperkte afwijkingen kunnen worden toegestaan aan instellingen die, met eerbiediging van de fundamentele rechten en vrijheden en zonder afbreuk te doen noch aan de kwaliteit van het onderwijs noch aan de vereiste inhoud ervan, een onderwijs verstrekken of wensen te verstrekken dat geïnspireerd is door bijzondere pedagogische opvattingen, schendt de decreetgever de vrijheid van onderwijs gewaarborgd bij artikel 24, § 1, van de Grondwet.”⁵

4.3. Met betrekking tot de onderwijsdoelen voor de tweede en derde graad van het secundair onderwijs zoals die concreet waren vastgelegd in het voormelde decreet van 12 februari 2021, kwam het Grondwettelijk Hof in arrest nr. 82/2022 tot de volgende conclusie:

“B.21.7. Hoewel de decreetgever het recht op subsidiëring van de inrichtende machten van onderwijs kan verbinden aan vereisten betreffende de kwaliteit van het onderwijs en op grond daarvan de inhoud van het gesubsidieerd onderwijs in ruime mate vermag te bepalen, kan hij niet, zonder miskenning van de door artikel 24, § 1, van de Grondwet gewaarborgde vrijheid van onderwijs, de kwaliteitsvereisten in die zin uitwerken dat de facto een volledig of nagenoeg volledig onderwijsprogramma wordt vastgelegd. De vrijheid van onderwijs heeft immers, zoals is vermeld in B.12.1, niet alleen betrekking op de vorm van het onderwijs, maar ook op de inhoud ervan. Zoals het Hof reeds heeft geoordeeld, onder meer bij zijn arresten nrs. 85/95 en 119/2018, mogen de aan de subsidiëring en financiering van de inrichtende machten van onderwijs verbonden voorwaarden geen wezenlijke afbreuk doen aan de vrijheid van onderwijs.

Daar het recht op subsidiëring voortvloeit uit artikel 24, § 1, van de Grondwet en precies beoogt de in het tweede lid van die paragraaf vermelde keuzevrijheid van de ouders te waarborgen, kan de Grondwetgever niet worden geacht de decreetgever te hebben toegestaan om door middel van subsidiërings- en financieringsvoorwaarden wezenlijk afbreuk te doen aan het door het eerste lid van die paragraaf gewaarborgde actieve vrijheid van onderwijs. Het door artikel 24, § 3, van de Grondwet gewaarborgde recht op onderwijs van het kind, geïnterpreteerd als een recht op kwalitatief onderwijs, zou om die redenen evenmin een verantwoording kunnen vormen voor een wezenlijke beperking van de actieve vrijheid van onderwijs die erin bestaat dat door middel van onderwijsdoelen een volledig of nagenoeg volledig onderwijsprogramma wordt vastgelegd.

B.21.8. Door de onderwijsdoelen in die zin uit te werken dat zij nagenoeg een volledig onderwijsprogramma inhouden, kunnen die doelen van dien aard zijn dat zij een fundamentele belemmering vormen voor de schoolbesturen die een eigen pedagogisch project wensen te verwezenlijken. Daar de vrijheid van onderwijs de mogelijkheid voor de inrichtende machten impliceert om scholen in te richten die hun eigenheid vinden in bepaalde pedagogische of onderwijskundige opvattingen en die al dan niet geënt zijn op een bepaalde confessionele of niet-confessionele levensbeschouwing, waarborgt die vrijheid de inrichtende machten van onderwijs het recht om een eigen pedagogisch project

⁵ GwH 18 december 1996, nr. 76/96, B.9-B.10.

te bepalen en de realisatie ervan na te streven. Samen met de in artikel 24, § 1, derde lid, van de Grondwet vervatte plicht van de gemeenschap om neutraal onderwijs in te richten, heeft de Grondwetgever met het recht om een eigen pedagogisch project te bepalen, beoogd te komen tot een gevarieerd onderwijsaanbod, dat de ouders en de leerlingen de mogelijkheid biedt te kiezen voor het onderwijs dat het meest met hun levensopvatting en/of hun pedagogische noden of wensen overeenstemt.

B.21.9. Daar het recht om een eigen pedagogisch project te bepalen en de verwezenlijking ervan na te streven, wordt gewaarborgd door artikel 24, § 1, van de Grondwet, dient de decreetgever echter bij het regelen van het onderwijs de schoolbesturen in het algemeen voldoende ruimte te laten om de doelstellingen van het eigen pedagogisch project te kunnen realiseren. Hoewel het juist is dat de doelstellingen van het pedagogisch project van een school ook in grote mate aan bod kunnen komen tijdens de lesuren die worden besteed aan de realisatie van de door de overheid vastgestelde onderwijsdoelen, vereist de vrijheid van onderwijs dat die onderwijsdoelen niet zodanig omvangrijk en gedetailleerd zijn dat de realisatie ervan de onderwijstijd zo goed als volledig in beslag neemt. De verzoekende partijen maken in dat verband aannemelijk dat de bestreden bepalingen nagenoeg een volledig onderwijsprogramma vastleggen en aldus de schoolbesturen onvoldoende ruimte laten voor het nastreven, binnen hun pedagogisch project, van eigen onderwijsdoelen en voor de verwezenlijking in dat kader van specifieke projecten.

B.22. Uit wat is vermeld in B.19.1 tot B.21.9 volgt dat de bestreden onderwijsdoelen zo omvangrijk en gedetailleerd blijken te zijn dat in redelijkheid niet kan worden aangehouden dat het om minimumdoelen gaat, en dat zij in het algemeen onvoldoende ruimte laten om de invulling van een eigen pedagogisch project te kunnen verwezenlijken. De decreetgever heeft daarbij bovendien nagelaten om criteria te ontwikkelen die toelaten de haalbaarheid van de onderwijsdoelen te evalueren en ze bij te sturen in het licht van de ruimte die dient te worden gelaten voor de verwezenlijking van het eigen pedagogisch project. Aldus wordt de vrijheid van onderwijs op een onevenredige wijze beperkt.

B.23. De omstandigheid dat schoolbesturen op grond van artikel 146 van de Codex Secundair Onderwijs bij de Vlaamse Regering een aanvraag kunnen indienen tot gelijkwaardigheid van vervangende eindtermen en specifieke eindtermen, kan te dezen de in B.22 vastgestelde schending van de vrijheid van onderwijs niet verhelpen.

Zoals de afdeling wetgeving van de Raad van State heeft opgemerkt, betekent ‘de mogelijkheid om een afwijking van de opgelegde onderwijsdoelen te bekomen, [...] niet dat de vrijheid om het eigen pedagogisch project in te vullen enkel verwezenlijkbaar mag zijn door het aanvragen en verkrijgen van een afwijking op de door de decreetgever vastgelegde onderwijsdoelen’ (RvSt, advies nr. 68.161/1 van 20 november 2020, Parl. St., Vlaams Parlement, 2020-2021, nr. 594/1, pp. 313. In soortgelijke zin : RvSt, advies nr. 26.514/1 van 5 juni 1997, Parl. St., Vlaams Parlement, 1996-1997, nr. 699/1, p. 39). De onderwijsdoelen moeten aldus, op grond van de vrijheid van onderwijs, in beginsel op zich het verwezenlijken van een eigen pedagogisch project mogelijk maken.

Gelet op het feit dat de onderwijsdoelen beogen de gelijkwaardigheid van de studiebewijzen en diploma's veilig te stellen en de onderlinge gelijkwaardigheid te vrijwaren van het onderwijs verstrekt in de instellingen die ouders en leerlingen vrij kunnen kiezen, dienen de afwijkingen van de decretaal vastgestelde onderwijsdoelen die via een afwijkingsprocedure kunnen worden verkregen, zoals het Hof heeft beklemtoond bij zijn arresten nrs. 76/96 (B.10) en 49/2001 (B.12), beperkt te blijven. De te dezen bestreden onderwijsdoelen blijken evenwel zo omvangrijk en gedetailleerd te zijn dat in redelijkheid niet kan worden aangenomen dat een beperkte afwijking ervan de vaststelling zou kunnen

verhelpen dat aan de onderwijsverstrekkers onvoldoende ruimte wordt gelaten om de doelstellingen van het eigen pedagogisch project te verwezenlijken.

B.24. In zoverre in het eerste en het derde onderdeel van het eerste middel in de zaken nrs. 7578 en 7588 en in het eerste en het tweede onderdeel van het eerste middel in de zaak nr. 7589 wordt aangevoerd dat de bestreden onderwijsdoelen de onderwijsverstrekkers onvoldoende ruimte laten voor het verwezenlijken van het eigen pedagogisch project, zijn die onderdelen gegrond.”

5.1. De Raad van State stelt vast dat wordt erkend, zowel in de toelichting bij het voorstel,⁶ als door de verschillende onderwijsverstrekkers,⁷ dat de minimumdoelen, zoals die in het voorstel zijn uitgewerkt, omvangrijker en gedetailleerder zijn dan de eindtermen en ontwikkelingsdoelen die momenteel van kracht zijn voor het basisonderwijs. In de toelichting bij het voorstel wordt evenwel omstandig beargumenteerd dat de voorgestelde minimumdoelen in overeenstemming zijn met de onderwijsvrijheid.⁸

5.2.1. In de eerste plaats wordt in de toelichting bij het voorstel verduidelijkt dat de minimumdoelen niet bepalen hoe de minimumdoelen moeten worden bereikt en dat aldus de vrijheid van onderwijsmethode van zowel de onderwijsverstrekkers, de leerplanontwikkelaars⁹ als de leerkrachten¹⁰ niet in het gedrang wordt gebracht.

5.2.2. In de tweede plaats blijkt uit de toelichting bij het voorstel en de bij het voorstel gevoegde documenten dat bij het totstandkomingsproces van de minimumdoelen gewaakt werd over de haalbaarheid van de minimumdoelen. Aan de commissie van experts – die ermee was belast om de minimumdoelen te ontwikkelen – werd als richtsnoer meegegeven dat het bereiken van de vastgestelde minimumdoelen slechts 70% van de lestijd in beslag zou mogen nemen, opdat voldoende lestijd zou overblijven voor leerkrachten, scholen en onderwijsverstrekkers om hun eigen pedagogisch project te realiseren en zelfgekozen kennis en vaardigheden over te dragen naar hun leerlingen. De indieners van het voorstel onderstrepen in de toelichting dat die verhouding berust op gelijkaardige principes in internationale contexten en op de verwachtingen van bepaalde onderwijsverstrekkers.¹¹ Om te waarborgen dat de verhouding 70/30 zou worden gerespecteerd, heeft de kerncommissie een verhouding tussen de vakdisciplines, uitgedrukt in percentages, uitgewerkt. Deze richtpercentages werden gedeeld met de expertgroepen, zodat zij hiermee rekening konden houden bij het opstellen van hun doelen. De kerncommissie is nagegaan of de doelen voor elk vak haalbaar bleven binnen de voorziene tijd. Deze inschatting werd gemaakt op basis van drie elementen: de hoeveelheid doelen, de complexiteit van de doelen en de vereiste voorkennis. Aldus werden bij de concrete uitwerking van de minimumdoelen criteria ontwikkeld die toelieten de haalbaarheid van de minimumdoelen te evalueren en ze bij te sturen in het licht van

⁶ Toelichting bij het voorstel, *Parl.St.* VI.Parl. 2024-25, nr. 386/1, 21, 37.

⁷ Advies van het OVSG, *Parl.St.* VI.Parl. 2024-25, nr. 386/1, 511.

⁸ Toelichting bij het voorstel, *Parl.St.* VI.Parl. 2024-25, nr. 386/1, 7-8, 15-18, 21-23, 29 en 38.

⁹ Toelichting bij het voorstel, *Parl.St.* VI.Parl. 2024-25, nr. 386/1, 8 en 17-18.

¹⁰ Toelichting bij het voorstel, *Parl.St.* VI.Parl. 2024-25, nr. 386/1, 29.

¹¹ Toelichting bij het voorstel, *Parl.St.* VI.Parl. 2024-25, nr. 386/1, 16.

de ruimte die dient te worden gelaten voor het verwezenlijken van het eigen pedagogisch project.¹² Zowel de VLOR¹³ als verschillende onderwijsverstrekkers¹⁴ waren evenwel van oordeel dat de voorgestelde minimumdoelen niet realiseerbaar zouden zijn binnen de beschikbare onderwijstijd. Na deze adviezen werden door de expertencommissie een honderdtal minimumdoelen geschrapt, wat aangeeft dat gepoogd werd om met de bezorgdheid van de adviesverstrekkers rekening te houden.¹⁵

De indieners van het voorstel gaan er bij dit alles vanuit dat de 70/30-verhouding als “ingebouwde garantie”¹⁶ voor de onderwijsvrijheid functioneert en waarborgt dat de onderwijsverstrekkers over voldoende ruimte beschikken om eigen aanvullende doelen te bereiken.¹⁷ Hoewel met de 70/30 verhouding lijkt vermeden te worden dat de overheid een volledig of nagenoeg volledig onderwijsprogramma vaststelt, is de Raad van State van oordeel dat die nagestreefde verhouding, op zichzelf genomen, nog geen garantie vormt dat de onderwijsvrijheid *in concreto* wordt gewaarborgd. De minimumdoelen die 70% van de onderwijstijd in beslag zouden nemen, moeten het immers op zichzelf mogelijk maken dat onderwijsverstrekkers ook bij het bereiken van die minimumdoelen de doelstellingen van het eigen pedagogisch project kunnen verwezenlijken. Die onderwijsdoelen mogen bijgevolg niet zo gedetailleerd zijn, dat zij die realisatie van het eigen onderwijsproject onmogelijk maken. Zoals het Grondwettelijk Hof immers uitdrukkelijk heeft aangenomen in punt 23 van arrest nr. 82/2002, volstaat het op dat vlak niet dat er een aanvraag tot gelijkwaardigheid van vervangende minimumdoelen, kan worden gedaan. De onderwijsdoelen moeten aldus, op grond van de vrijheid van onderwijs, in beginsel op zich het verwezenlijken van een eigen pedagogisch project mogelijk maken.

5.2.3. In dat verband kan op het volgende worden gewezen.

Samen met sommige onderwijsverstrekkers moet worden vastgesteld dat in het kader van het bereiken van sommige minimumdoelen wel heel gedetailleerde en specifieke onderwijsinhouden (namen, plaatsen, ...) worden opgelegd, in het bijzonder met betrekking tot geschiedenis. Die onderwijsinhouden zijn weliswaar niet exhaustief en laten ruimte aan onderwijsverstrekkers om die onderwijsinhouden aan te vullen met eigen voorbeelden, maar de betrokken gedetailleerde onderwijsinhouden worden wel degelijk opgelegd aan alle onderwijsverstrekkers, waardoor minder ruimte in de onderwijstijd overblijft om andere inhouden aan te reiken waarvan de onderwijsverstrekker van oordeel zou zijn dat die meer geschikt zijn om

¹² In arrest nr. 82/2022 oordeelde het Grondwettelijk Hof dat de afwezigheid van criteria die toelaten om de haalbaarheid van de onderwijsdoelen te evalueren en ze bij te sturen, mede ertoe leidt dat de vrijheid van onderwijs op een onevenredige wijze wordt beperkt. GwH 16 juni 2022, nr. 82/2022, B.22.

¹³ VLOR-advies 11 juni 2025, ‘Gedragen aanpak nodig voor kwaliteitsvolle minimumdoelen basisonderwijs. Advies over het voorstel van minimumdoelen voor het basisonderwijs’, *Parl.St.* VI.Parl. 2024-25, nr. 386/1, 422-423.

¹⁴ Advies van Katholiek Onderwijs Vlaanderen, *Parl.St.* VI.Parl. 2024-25, nr. 386/1, 442-446; advies van het OVSG, *Parl.St.* VI.Parl. 2024-25, nr. 386/1, 511; advies federatie Steinerscholen, *Parl.St.* VI.Parl. 2024-25, nr. 386/1, 518; Advies IPCO, *Parl.St.* VI.Parl. 2024-25, nr. 386/1, 525.

¹⁵ Toelichting bij het voorstel, *Parl.St.* VI.Parl. 2024-25, nr. 386/1, 67.

¹⁶ Toelichting bij het voorstel, *Parl.St.* VI.Parl. 2024-25, nr. 386/1, 22.

¹⁷ Toelichting bij het voorstel, *Parl.St.* VI.Parl. 2024-25, nr. 386/1.

het geformuleerde minimumdoel te bereiken of die nauwer aansluiten bij het eigen pedagogisch project.

Daarnaast moet worden vastgesteld dat minstens één onderwijsverstrekker van oordeel is dat (bepaalde) minimumdoelen incompatibel zijn met zijn pedagogisch project, onder meer omdat de niet-afstemming op de onderwijsdoelen in het secundair onderwijs een zogenaamd leeftijdsgericht curriculum bemoeilijken.¹⁸ Mogelijk maken de vastgestelde minimumdoelen door de sequentiële opbouw ervan de volledige verwezenlijking van bepaalde pedagogische projecten onmogelijk.

6.1. In advies 77.735/1 merkte de Raad van State, afdeling Wetgeving nog het volgende op over de omvang van de vast te stellen minimumdoelen:

“4.3.2. In dat verband wenst de afdeling Wetgeving van de Raad van State er nu al op te wijzen dat de decreetgever in het bijzonder bij de vaststelling van de minimumdoelen voor Nederlands en wiskunde terughoudend te werk zal moeten gaan.

Het voorgestelde artikel 44, § 2, derde lid, van het decreet basisonderwijs bepaalt immers dat ‘in minstens de helft van de ingerichte lestijden wordt gefocust op Nederlands en wiskunde’. Daardoor zal erover gewaakt moeten worden dat zowel de minimumdoelen voor Nederlands en wiskunde als de minimumdoelen in hun geheel niet zo omvangrijk en gedetailleerd zijn dat ze ertoe leiden dat de onderwijstijd die niet wordt besteed aan Nederlands en wiskunde volledig moet worden aangewend voor het bereiken van de minimumdoelen die vanuit andere disciplines worden ontwikkeld. De onderwijsinstellingen moeten immers, gelet op de vrijheid van onderwijs, nog ruimte hebben om eigen minimumdoelen te verwezenlijken zowel met betrekking tot Nederlands en wiskunde als met betrekking tot andere vakdisciplines.”

6.2. In de toelichting bij het voorstel van decreet wordt hiervoor het volgende gesteld:

“Daarnaast is in het kader van een ambitieus kennisrijk curriculum ook bepaald dat in het lager onderwijs minimaal 50% van de totale onderwijstijd besteed moet worden aan Nederlands en wiskunde, samengenomen. Dit betekent niet dat 50% van de onderwijstijd aan de leergebieden Nederlands en Wiskunde moet worden gespendeerd, maar dat deze kernvaardigheden structureel verweven moeten zijn in minstens de helft van de totale onderwijstijd. Dat kan uiteraard binnen de respectieve leergebieden gebeuren, maar ook binnen de overige leergebieden waarin Nederlands en wiskunde doelgericht worden ontwikkeld. Deze benadering is een essentieel kenmerk van het kennisrijk curriculum: taal en rekenen zijn geen geïsoleerde competenties, ze zijn ook een medium en voorwaarde voor kennisverwerving. Een kennisrijk curriculum biedt leerlingen systematisch toegang tot conceptueel rijke, goed opgebouwde leerinhouden in alle leergebieden. Op die manier maken leerlingen kennis met complexe woordenschat, abstracte redeneringen en vaktaal die hun taalvaardigheid versterkt en hun wereldbeeld verbreedt. Door taalrijke inhouden ook via de zaakvakken aan te bieden, wordt taalverwerving niet gereduceerd tot begrijpend lezen of spelling, maar ingezet als hefboom voor cognitieve ontwikkeling.

Hetzelfde geldt voor wiskunde, dat ook een plaats kan krijgen binnen andere leergebieden. Op die manier overstijgt de verankering van Nederlands en wiskunde de klassieke vakstructuur en krijgt ze betekenis in functionele, vakoverstijgende contexten. De

¹⁸ Advies federatie Steinerscholen, *Parl.St.* VI.Parl. 2024-25, nr. 386/1, 518. Vgl. Vlor-advies, *Parl.St.* VI.Parl. 2024-25, nr. 386/1, 425.

beleidsintentie achter de 50%-richtlijn is dan ook niet om lestijden te tellen, maar om te garanderen dat elke leerling voldoende blootgesteld wordt aan diepgaande taal- en rekenontwikkeling binnen een rijk en samenhangend curriculum.

Deze maatregel weerspiegelt de beleidsintentie om de kernvakken Nederlands en wiskunde stevig te verankeren in het basisonderwijs, gezien hun cruciale rol als hefboom voor het bereiken van maximale leerwinst en maatschappelijke participatie. Nederlands vormt immers de sleutel tot leren in alle vakken en versterkt de taalvaardigheid van leerlingen. Wiskunde ondersteunt analytisch en probleemoplossend denken en is belangrijk in een moderne kennismaatschappij.”

Uit de toelichting bij het voorstel blijkt daarnaast dat de expertencommissie, overeenkomstig de door haar opgestelde tabellen, ervan is uitgegaan dat in het eerste tot en met het derde leerjaar 22,5% van de lestijd zal worden besteed aan het bereiken van de minimumdoelen voor Nederlands en 22,5% aan het bereiken van de minimumdoelen voor wiskunde (zijnde 45% in totaal), terwijl voor het vierde tot en met het zesde leerjaar 17% van de lestijd zal worden besteed aan het bereiken van de minimumdoelen voor Nederlands en 17% aan het bereiken van de minimumdoelen voor wiskunde (zijnde 34% in totaal).

Hieruit volgt dat om te voldoen aan de vereiste van artikel 44, § 2, derde lid, *in fine*, van het decreet basisonderwijs, in de lestijden die worden bestemd voor andere leergebieden dan Nederlands en wiskunde eveneens tijd dient te worden gereserveerd om de minimumdoelen voor Nederlands en wiskunde te bereiken. De vraag rijst of daardoor niet het risico ontstaat dat onvoldoende lestijd zal overblijven om de minimumdoelen voor deze andere vakdisciplines te bereiken binnen 70% van de onderwijstijd. Hierover bevraagd antwoordde de gemachtigde het volgende:

“Het klopt dat de expertencommissie in haar werk vertrok van een indicatieve verdeling van de onderwijstijd over de verschillende vakdisciplines. Voor Nederlands en wiskunde werd daarbij in het eerste tot en met het derde jaar (L1–L3) uitgegaan van een aandeel van 22,5% per vak, of samen 45% van de totale onderwijstijd. In het vierde tot en met het zesde jaar (L4–L6) is dat 17%, of samen 34%. De tabellen van de commissie Muijs waren bedoeld als richtsnoer voor de commissies voor de verdeling van het doelvolume per vakdiscipline. Ze hebben dus geenszins een normatief karakter.

Zo wordt verduidelijkt in de memorie van toelichting:

‘[Er] werd een inschatting gemaakt op basis van drie elementen: de hoeveelheid doelen, de complexiteit van de doelen en de vereiste voorkennis. Op basis hiervan werd een tabel met richtpercentages opgesteld per vakdiscipline en per graad. Deze tabel mag niet geïnterpreteerd worden als een modelurenrooster of als minimum- of maximuminzet per vakdiscipline. Het gaat om een inhoudelijk ordeningskader dat richting gaf aan het ontwikkelproces, niet om een instructie voor de schoolorganisatie.’ (8.2.5.2 Toelichting bij de berekeningen van de Kerncommissie, p.18)

De bepaling in artikel 44, §2, derde lid, van het decreet basisonderwijs vereist dat in minstens de helft van de ingerichte lestijden wordt gefocust op Nederlands en wiskunde. Die bepaling werd ingeschreven om te garanderen dat beide vakken een centrale plaats behouden binnen het curriculum, maar beoogt geen rigide koppeling aan afzonderlijke lestijden. Het klopt dat deze benadering vraagt om voldoende aandacht voor de samenhang en afstemming binnen het curriculum. Bij het realiseren van de minimumdoelen blijft de

70/30-regel een belangrijk leidend principe: ongeveer 70% van de onderwijstijd wordt ingevuld met het oog op het bereiken van de minimumdoelen, en 30% blijft beschikbaar voor eigen accenten en pedagogisch project. De realisatie van de minimumdoelen binnen de vooropgestelde onderwijstijd moet echter gebeuren op zo een manier dat de focus op Nederlands en wiskunde in minstens de helft van de totale onderwijstijd realiseerbaar is. Dat kan in een afzonderlijk lesmoment, maar uiteraard ook door op eenzelfde moment te werken aan Nederlands of wiskunde en aan een ander leergebied.

Zoals wordt opgemerkt in de vraag, wordt dit ook expliciet verduidelijkt in de memorie van toelichting bij het voorstel van decreet: het gaat om een functionele focus op Nederlands en wiskunde binnen minstens de helft van de onderwijstijd, en niet om 50% expliciete lestijd binnen deze twee leergebieden. Deze integratie sluit aan bij de praktijk in het basisonderwijs en bij de inzichten van de commissie Muijs over de verwevenheid van kennis en taal.

De memorie van toelichting stelt daarover eveneens:

‘Deze benadering is een essentieel kenmerk van het kennisrijk curriculum: taal en rekenen zijn geen geïsoleerde competenties, ze zijn ook een medium en voorwaarde voor kennisverwerving. Een kennisrijk curriculum biedt leerlingen systematisch toegang tot conceptueel rijke, goed opgebouwde leerinhouden in alle leergebieden. Op die manier maken leerlingen kennis met complexe woordenschat, abstracte redeneringen en vaktaal die hun taalvaardigheid versterkt en hun wereldbeeld verbreedt. (...) De beleidsintentie achter de 50%-richtlijn is dan ook niet om lestijden te tellen, maar om te garanderen dat elke leerling voldoende blootgesteld wordt aan diepgaande taal- en rekenontwikkeling binnen een rijk en samenhangend curriculum.’ (8.2.4 De verplichting om minstens 50% van de onderwijstijd te besteden aan Nederlands en Wiskunde, p.17)

Tot slot onderstrepen we dat met de gekozen formulering in artikel 44, §2, de nodige flexibiliteit wordt gelaten aan scholen en leerplanmakers om de focus op Nederlands en wiskunde op een verantwoorde en geïntegreerde manier vorm te geven. Er wordt dus niet verlangd dat de andere vakdisciplines hun lestijd moeten ‘inleveren’, maar wel dat ze – waar pedagogisch verantwoord – bijdragen aan het versterken van de taal- en rekenvaardigheid van leerlingen.”

7. De Raad van State constateert dat bij het vaststellen van de voor advies voorgelegde minimumdoelen gepoogd werd om een zorgvuldige afweging te maken tussen enerzijds het streven van de overheid om een geheel van minimumdoelen te ontwikkelen die toelaten dat, met het oog op het verhogen van de kwaliteit van het onderwijs, een kennisrijk curriculum wordt gehanteerd en anderzijds de vrijheid waarover de onderwijsverstrekkers moeten kunnen beschikken om hun eigen pedagogisch project te realiseren. Uit de toelichting bij het voorstel en de bij het voorstel bijgevoegde documenten blijkt dat de indieners van het voorstel een inspanning hebben gedaan om te vermijden dat een (nagenoeg) volledig onderwijsprogramma wordt vastgelegd en aldus de schoolbesturen onvoldoende ruimte wordt gelaten om binnen hun pedagogisch project, eigen onderwijsdoelen te realiseren. Niettemin stelt de Raad van State vast dat in de loop van de totstandkomingsprocedure verschillende bezwaren werden geuit, zowel over de omvang als de inhoud van de minimumdoelen. Weliswaar werd gepoogd aan deze bezorgdheden tegemoet te komen, maar op grond van de gegevens waarover hij beschikt en binnen de korte tijd die hem werd toegemeten, kan de Raad van State, afdeling Wetgeving, niet met zekerheid vaststellen dat de minimumdoelen niet dermate omvangrijk en gedetailleerd zijn dat niet in redelijkheid kan worden

aangehouden dat het om minimumdoelen gaat, die in het algemeen voldoende ruimte laten om de invulling van een eigen pedagogisch project te kunnen verwezenlijken.

Het zal in voorkomend geval aan het Grondwettelijk Hof toekomen om in concrete gevallen na te gaan of de minimumdoelen de realisatie van een bepaald pedagogisch project in de weg staan.

Artikel 3, 2°

8. Luidens het voorgestelde artikel 44, § 9, eerste lid, van het decreet basisonderwijs “treden [de minimumdoelen] in werking” op de volgende data. De inwerkingtreding van het voorgestelde decreet wordt echter reeds geregeld in artikel 8. Daaruit volgt dat de bijlage die bij het decreet is gevoegd, en die de minimumdoelen bevat, eveneens “in werking treedt” op 1 september 2025.

Het komt de Raad van State voor dat de indieners van het voorstel veeleer de temporele werking of toepasselijkheid in de tijd van de minimumdoelen wensen te regelen. Het is immers niet omdat het decreet op 1 september 2025 in werking treedt, dat alle bepalingen ervan meteen van toepassing zouden zijn. Om duidelijk te maken dat de toepassing in de tijd van de minimumdoelen wordt geregeld, schrijve men “zijn van toepassing vanaf” in plaats van “treden in werking op”.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Pierre LEFRANC