



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

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)

Op 13 november 2017 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitter van het Vlaams Parlement verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken 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).

Het voorstel is door de eerste kamer onderzocht op 7 december 2017. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Brecht STEEN, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 13 december 2017.

*

STREKKING VAN HET VOORSTEL

1.1. Het om advies voorgelegde voorstel van decreet beoogt de wijze waarop de eindtermen en onderwijsdoelen¹ tot stand komen en toepassing vinden in de leerplannen, te hervormen.

Daartoe worden enerzijds de artikelen 44, 44bis en 45 van het decreet basisonderwijs van 25 februari 1997 en anderzijds de artikelen 138 tot en met 147 (m.b.t. het gewoon secundair onderwijs) en 261 tot en met 267 (m.b.t. het buitengewoon secundair onderwijs) van de Codex Secundair Onderwijs, volledig vervangen.

1.2. Het voorstel bouwt voort op het bestaande systeem waarbinnen de eindtermen tot stand kwamen. De belangrijkste wijzigingen zijn in het bijzonder:

- er worden decretaal zestien sleutelcompetenties vastgelegd in functie waarvan de eindtermen worden geformuleerd;
- het onderscheid tussen vakgebonden en vakoverschrijdende eindtermen verdwijnt;
- de totstandkoming van de eindtermen wordt gecoördineerd door de Regering en de eindtermen worden geformuleerd door ontwikkelcommissies en voorgelegd aan een valideringscommissie, die beide worden samengesteld door de Regering. De eindtermen worden ter goedkeuring ingediend bij het Vlaams Parlement;
- het Vlaams Parlement heeft een initiatiefrecht om ontwikkelingsdoelen en eindtermen te herzien of te laten ontwikkelen;
- de regering dient te voorzien in een periodieke screening;
- de eindtermen met betrekking tot bepaalde attitudes moeten niet enkel meer worden nagestreefd, maar worden bereikt;
- de leerplannen van de levensbeschouwelijke vakken dienen in overeenstemming te zijn met de “interlevensbeschouwelijke competenties”;
- in het gewoon secundair onderwijs dienen bepaalde eindtermen, namelijk de eindtermen basisgeletterdheid, niet op populatieniveau, maar “door elke individuele leerling” bereikt te worden;
- in het secundair onderwijs worden uitbreidingsdoelen Nederlands ingevoerd;
- in het gewoon secundair onderwijs kunnen nog “andere doelen” worden ontwikkeld door de “onderwijskoepels” gezamenlijk;

¹ Met “eindtermen en onderwijsdoelen” wordt in dit advies verwezen naar de verschillende vormen van eindtermen en onderwijsdoelen die in het voorstel worden geregeld, dit zijn de eindtermen, de ontwikkelingsdoelen, de uitbreidingsdoelen Nederlands, specifieke eindtermen en de zogenaamde “andere doelen”.

– in het gewoon secundair onderwijs moeten voor bepaalde leerjaren curriculumdossiers worden gemaakt door de “onderwijskoepels”, die op samenhangende wijze en vanuit onderwijskundig perspectief het geheel van de vorming van een structuuronderdeel beschrijven.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Algemene opmerking: wettigheidsbeginsel in onderwijsaangelegenheden

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

Volgens de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof² drukt artikel 24, § 5, van de Grondwet de wil van de Grondwetgever uit om aan de bevoegde wetgever de zorg voor te behouden een regeling te treffen voor de essentiële aspecten of elementen van het onderwijs, wat de inrichting, erkenning of subsidiëring ervan betreft, doch verbiedt die bepaling niet dat onder bepaalde voorwaarden opdrachten aan andere overheden worden toevertrouwd. Die grondwettelijke bepaling vereist dat de door de decreetgever verleende delegaties alleen betrekking hebben op de tenuitvoerlegging van de door hem vastgestelde beginselen. De gemeenschapsregering of een andere overheid zou daarmee de onnauwkeurigheid van die beginselen niet kunnen opvangen of onvoldoende omstandige beleidskeuzes niet kunnen verfijnen.

3. Het voorstel van decreet legt als dusdanig geen eindtermen en ontwikkelingsdoelen vast, maar bevat enerzijds het inhoudelijke kader waaraan die eindtermen en ontwikkelingsdoelen moeten voldoen, en anderzijds de regeling van de wijze van totstandkoming van de eindtermen en onderwijsdoelen.

Gelet op hun belang voor de inrichting van het onderwijs, zowel als op het feit dat de eindtermen en onderwijsdoelen in beginsel een inperking vormen van de vrijheid van onderwijs (zie verder *sub* 10), moet de voorgestelde regeling beschouwd worden als betrekking hebbende op essentiële aspecten van het onderwijs.

Dit betekent dat de eindtermen in beginsel bij decreet dienen te worden vastgelegd. De decreetgever kan evenwel het vaststellen van welbepaalde essentiële elementen van de regelgeving aan de Regering toewijzen, op voorwaarde dat de tot stand gekomen verordenende regeling nadien en binnen een bepaalde tijd bij decreet wordt bekrachtigd.³ Bij deze bekrachtiging kan de decreetgever de door de Regering vastgestelde eindtermen wijzigen.⁴

² Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, zie bijvoorbeeld GwH 15 maart 2011, nr. 40/2011, B.6.3, en GwH 12 juni 2012, nr. 72/2012, B.4.

³ Zie GwH 18 december 1996, nr. 76/96, B.3.4 tot B.3.5.3.

⁴ Zie GwH 18 december 1996, nr. 76/96, B.3.4.

4. De voorgestelde regeling beoogt het kader vast te leggen waarbinnen de eindtermen tot stand dienen te komen. Het voorstel bepaalt dat de eindtermen en ontwikkelingsdoelen doelen zijn, die de scholen al naargelang het geval dienen na te streven of te bereiken. Het voorstel bepaalt waarop die doelen betrekking hebben (met name kennis, inzicht, vaardigheden en attitudes), en in functie van welke sleutelcompetenties ze moeten worden geformuleerd. De door het Vlaams Parlement goed te keuren eindtermen en ontwikkelingsdoelen moeten beperkt in aantal zijn, sober geformuleerd, duidelijk, competentiegericht en evalueerbaar, waarbij kennis telkens geëxpliciteerd wordt en vaardigheden, inzichten en attitudes aan bod komen.

Daarnaast bepaalt het voorstel dat de eindtermen en ontwikkelingsdoelen⁵ tot stand komen onder de coördinatie van de Vlaamse Regering. Zij stelt ontwikkelcommissies samen die een beperkt aantal van sober geformuleerde, duidelijke, competentiegerichte en evalueerbare eindtermen en ontwikkelingsdoelen formuleert. Deze worden voorgelegd aan een valideringscommissie. Vervolgens bepaalt het voorstel dat de ontwikkelingsdoelen en eindtermen door de regering “ter goedkeuring [worden] ingediend bij het Vlaams Parlement”. Het Vlaams Parlement keurt de eindtermen en ontwikkelingsdoelen goed.⁶

5. In beginsel kan de voorgestelde werkwijze worden geacht in overeenstemming te zijn met het legaliteitsbeginsel. De vaststelling van de eindtermen en de ontwikkelingsdoelen wordt geplaatst in een uitgewerkt decretaal kader, aan de hand van de sleutelcompetenties. De beslissing om de eindtermen en ontwikkelingsdoelen vast te stellen, komt toe aan het Vlaams Parlement, of beter gezegd aan de decreetgever (zie verder).

Aan het Vlaams Parlement wordt de opdracht gegeven om de eindtermen en ontwikkelingsdoelen goed te keuren en aldus vast te leggen. Deze werkwijze, zoals neergeschreven in het voorstel, lijkt niet meer het karakter te hebben van een “bekrachtiging” zoals in de huidige regeling. Er wordt weliswaar in een voorafgaande procedure van totstandkoming van de goed te keuren eindtermen en ontwikkelingsdoelen voorzien, maar er wordt niet meer bepaald dat de eindtermen en ontwikkelingsdoelen (door de Regering) bij besluit worden vastgelegd, dat vervolgens aan het Vlaams Parlement wordt voorgelegd. De in het voorstel uitgewerkte werkwijze houdt bijgevolg in dat, na de voorafgaande procedure, het Vlaams Parlement zelf de eindtermen en ontwikkelingsdoelen vastlegt, en waarborgt dan ook dat het Vlaams Parlement niet gebonden is aan de door de Regering ingediende eindtermen en ontwikkelingsdoelen.

Deze opdracht aan het Vlaams Parlement om de eindtermen en ontwikkelingsdoelen goed te keuren, mag niet worden beschouwd als de delegatie van normatieve bevoegdheid aan het Vlaams Parlement. Dit is immers niet mogelijk, aangezien dit

⁵ Met uitzondering van de “andere doelen” (zie het voorgestelde artikel 147 van de Codex Secundair Onderwijs).

⁶ Zie het voorgestelde artikel 44 van het decreet basisonderwijs en de artikelen 143 en 262 van de Codex Secundair Onderwijs.

Parlement slechts één tak is van de decreterende macht.⁷ De vaststelling van de eindtermen en ontwikkelingsdoelen moet derhalve bij decreet plaatsvinden. Aangezien een decreet als dusdanig geen opdracht of delegatie kan verlenen aan de decreetgever, noch de toekomstige decreetgever kan binden, moet het voorstel aldus worden gelezen en begrepen dat het de procedure bepaalt die doorlopen zal worden vooraleer door de decreetgever de eindtermen en ontwikkelingsdoelen worden vastgesteld.

Het is ook in die zin dat “het initiatiefrecht” dat aan het Vlaams Parlement wordt toegekend, moet worden begrepen.⁸ Aangenomen moet worden dat de betrokken bepalingen inhouden dat het Vlaams Parlement de door het voorstel van decreet opgelegde procedure (via de regering, de ontwikkelcommissies en de valideringscommissie) kan laten opstarten. De bepalingen kunnen immers niet zo worden gelezen dat ze zouden bepalen dat het Parlement het initiatiefrecht heeft om de bij decreet vastgelegde eindtermen en ontwikkelingsdoelen te wijzigen. Krachtens artikel 18 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ komt het recht van initiatief immers toe aan de Regering en aan de leden van het Vlaams Parlement. Aan deze bepaling kan de decreetgever geen afbreuk doen, noch kan hij deze bevoegdheid van de parlementsleden bevestigen.

6. Het verdient aanbeveling de voorgestelde bepalingen op dit vlak te verduidelijken, d.w.z. duidelijk te bepalen dat de eindtermen en ontwikkelingsdoelen bij decreet worden vastgesteld, en dat het initiatiefrecht van het Vlaams Parlement betrekking heeft op het opstarten van de beschreven procedure.

7. De hoger beschreven werkwijze voor de totstandkoming van de eindtermen en ontwikkelingsdoelen doet in haar algemeenheid geen probleem rijzen in het licht van het legaliteitsbeginsel. Er dient evenwel te worden vastgesteld dat de precieze taakverdeling tussen de regering, de ontwikkelcommissies en de valideringscommissies niet voldoende duidelijk en rechtszeker geregeld is.

Zo bepaalt het voorstel dat de Vlaamse Regering de ontwikkelingsdoelen en eindtermen indient bij het Vlaams Parlement. Het is evenwel niet duidelijk of de Vlaamse Regering de bevoegdheid krijgt om zelf eindtermen en ontwikkelingsdoelen voor te stellen, of met andere woorden, of de Vlaamse Regering de bevoegdheid heeft om wijzigingen aan te brengen in de door de valideringscommissie behandelde⁹ eindtermen en ontwikkelingsdoelen.

⁷ Adv.RvS 36.631/1 van 16 maart 2004 over een voorstel van decreet ‘betreffende de in-, uit en doorvoer van en de bestrijding van illegale handel in wapens, munitie en speciaal voor militair gebruik of voor ordehandhaving dienstig materieel en daaraan verbonden technologie’, *Parl.St.* VI.Parl. 2003-04, nr. 2022/2.

⁸ De voorgestelde artikelen 44, § 3, derde lid, van het decreet basisonderwijs en 143, § 1, vierde lid, en 264, vierde lid, van de Codex Secundair Onderwijs bepalen dat “het Vlaams Parlement (...) ook het initiatiefrecht” heeft om eindtermen, ontwikkelingsdoelen, uitbreidingsdoelen Nederlands, specifieke eindtermen te herzien of te laten ontwikkelen.

⁹ Het voorstel bepaalt dat de eindtermen en ontwikkelingsdoelen worden “voorgelegd” aan de commissie, en dat de commissie de coherentie, consistentie en evalueerbaarheid ervan “bewaakt”. Het voorstel bepaalt niet uitdrukkelijk dat de commissie de geformuleerde eindtermen en ontwikkelingsdoelen kan wijzigen, noch dat de commissie een al dan niet bindend voorstel aan de regering voorlegt.

Dient de Vlaamse Regering enkel als “doorgeefluik” van deze eindtermen en ontwikkelingsdoelen, of wordt zij geacht zelf een formele beslissing hierover te nemen?

Ook de taak en de bevoegdheid van de valideringscommissie zijn niet voldoende duidelijk vastgelegd. Zo is niet duidelijk of de valideringscommissie enkel kan valideren of niet-valideren, dan wel of zij ook wijzigingen kan aanbrengen in de geformuleerde eindtermen en ontwikkelingsdoelen.

Het voorstel moet de procedure voor de totstandkoming van de eindtermen en ontwikkelingsdoelen verduidelijken.

8. Het voorstel voorziet in de mogelijkheid om “andere doelen” op te leggen.¹⁰

De aard van deze doelen wordt niet of nauwelijks gepreciseerd. Evenmin is duidelijk in welke mate deze doelen bindend worden opgelegd. Ze worden gezamenlijk ontwikkeld door het Gemeenschapsonderwijs en de verenigingen van schoolbesturen van het gesubsidieerd onderwijs. Ze komen derhalve tot stand op een wijze waarbij noch de regering of een andere uitvoerend orgaan, noch het Vlaams Parlement betrokken is.

Het voorgestelde artikel 147 van de Codex Secundair Onderwijs voldoet aldus noch wat de inhoudelijke regeling betreft¹¹ noch wat betreft de regeling van de totstandkoming, aan het uit artikel 24, § 5, van de Grondwet voortvloeiende wettigheidsvereiste. Deze essentiële elementen van de regeling inzake de “andere doelen” moeten bij decreet worden geregeld.

9. Het voorstel voorziet in de totstandkoming van “interlevensbeschouwelijke competenties” die door de leerplannen (al naar gelang het geval alle leerplannen hetzij enkel de leerplannen voor de levensbeschouwelijke vakken¹²) moeten worden gerespecteerd.¹³

Het voorstel bepaalt niet wat de inhoud of de doelstellingen van deze “competenties” zijn. Evenmin wordt bepaald hoe deze competenties worden vastgesteld, laat staan dat voorzien wordt in een procedure waarbij de Regering of het Parlement betrokken wordt.

In de memorie van toelichting wordt het volgende gesteld inzake de “interlevensbeschouwelijke competenties”:

“Hiermee doelt men op het resultaat dat de Commissie Levensbeschouwelijke Vakken, in opdracht van de erkende instantie en vereniging, in 2012 bereikt heeft en opgenomen is in het document ‘interlevensbeschouwelijke competenties in het kader van dialoog en samenwerking tussen de levensbeschouwingen op school’. Begin 2016 is er met de erkende instanties en vereniging van de levensbeschouwelijke vakken en de onderwijskoepels van het officieel onderwijs en het GO! met het oog op een versterking

¹⁰ Voorgesteld artikel 147 van de Codex Secundair Onderwijs.

¹¹ Voor de tweede of derde graad wordt een band gelegd met “erkende beroepskwalificaties”, die evenwel niet meer decretaal omschreven zijn (zie hierover opmerking *sub* 16).

¹² Zie de opmerking *sub* 15.

¹³ Zie de voorgestelde artikelen 45, § 2, eerste lid, van het decreet basisonderwijs en 147/3, § 3, en 266 van de Codex Secundair Onderwijs.

van de interlevensbeschouwelijke dialoog op school een engagementsverklaring opgemaakt die verder bouwde op het werk van de Commissie Levensbeschouwelijke Vakken.”

Deze competenties komen derhalve tot stand op “conventionele” basis en de decreetgever beoogt er dwingende gevolgen aan te verbinden. De leerplannen moeten immers in overeenstemming zijn met deze interlevensbeschouwelijke competenties, en uit het voorgestelde artikel 15, § 1, 8°, van de Codex Secundair Onderwijs volgt dat een structuuronderdeel enkel financierbaar of subsidieerbaar is als aan de regels inzake de leerplannen is voldaan. Aldus krijgen de bedoelde competenties gevolgen buiten het conventionele kader waarbinnen ze tot stand gekomen zijn, en zijn ze ook van toepassing op schoolbesturen die er niet noodzakelijk mee hebben ingestemd.¹⁴

Door de gebrekkige inhoudelijke invulling, net zoals door het ontbreken van een procedure voor de concrete uitwerking ervan, zijn de competenties zoals door het voorstel geregeld niet in overeenstemming met het legaliteitsbeginsel inzake onderwijs. Minstens de essentiële elementen van de “interlevensbeschouwelijke competenties”, zowel wat betreft hun inhoud als hun wijze van totstandkoming, moeten bij decreet worden geregeld. Dit is des te meer het geval daar de verplichting om de interlevensbeschouwelijke competenties na te leven, raakt aan de actieve onderwijsvrijheid en de vrijheid van godsdienst en levensbeschouwing (zie verder *sub* 11).

Algemene opmerking: vrijheid van onderwijs

10. Net zoals ten aanzien van de bestaande regeling inzake eindtermen en ontwikkelingsdoelen het geval was, kan vastgesteld worden dat de ontwikkelingsdoelen en eindtermen door het voorstel van decreet zijn opgevat als minimumdoelstellingen, die kunnen worden aangevuld door de eigen doelstellingen van de onderwijsinrichting en geen afbreuk beogen te doen aan de eigen pedagogische methodes, en ertoe strekken de kwaliteit van het onderwijs, zowel van het gemeenschapsonderwijs als van het door de gemeenschap gesubsidieerde onderwijs, te verzekeren en te verhogen.¹⁵

Het is, luidens de memorie van toelichting, de wil van de indieners van het voorstel om de reikwijdte van de eindtermen te reduceren, wat precies meer vrijheid zou moeten verlenen aan de scholen en schoolbesturen. Daarnaast is de belangrijkste inhoudelijke vernieuwing van het voorstel, met name de zestien in het voorstel opgenomen sleutelcompetenties in functie waarvan de eindtermen moeten worden geformuleerd, niet van die aard dat zij afbreuk doet aan bepaalde filosofische of pedagogische overtuigingen.

Of de eindtermen en ontwikkelingsdoelen *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.

¹⁴ Zie in dat verband adv.RvS 31.936/1 van 10 juli 2001 over amendementen op het ontwerp van decreet ‘betreffende de eindtermen, de ontwikkelingsdoelen en de basiscompetenties in het secundair onderwijs’, opmerking 4.

¹⁵ *Cfr.* GwH 18 december 1996, nr. 76/96, B.4.4.

In het reeds genoemde arrest nr. 76/96 van 18 december 1996 herinnerde het Grondwettelijk Hof eraan dat het “niet aan het Hof [staat] te oordelen of de bestreden ontwikkelingsdoelen en de eindtermen opportuun of wenselijk zijn. Het komt het Hof evenwel toe te oordelen of, (...) de verplichtingen die met die doelen als vereisten voor behoud van erkenning en subsidiëring worden opgelegd, de pedagogische vrijheid, die vervat is in de vrijheid van onderwijs, zoals gewaarborgd door artikel 24, § 1, van de Grondwet, niet aantasten of onevenredig zijn door verder te gaan dan noodzakelijk is voor het realiseren van de beoogde doelstellingen van algemeen belang, te weten het garanderen van de kwaliteit en de onderlinge gelijkwaardigheid van het onderwijs in het betrokken niveau”.

Het Hof stelt bovendien vast “dat het stelsel van ontwikkelingsdoelen en eindtermen, enerzijds, ingebouwd is in de organisatie van de gemeenschapsinspectie die met de bewaking van de kwaliteit van het onderwijs is belast en, anderzijds, verbonden is met de bevoegdheid van de onderwijsinstellingen om, autonoom en zonder overheidsinterventie, rechtsgeldige studiebewijzen en diploma's uit te reiken. (...) Verbonden met de autonomie van de scholen om zonder overheidsinterventie rechtsgeldige studiebewijzen en diploma's af te geven (...), zijn de ontwikkelingsdoelen en eindtermen 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”.¹⁶

Bij de concrete totstandkoming van de eindtermen en ontwikkelingsdoelen zal er evenwel over gewaakt moeten worden dat de ontwikkelingsdoelen en de eindtermen 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. Aldus zou immers aan de vrijheid van onderwijs worden geraakt.¹⁷

In dit verband zal de decreetgever bij de vaststelling van de eindtermen in het bijzonder terughoudend te werk moeten gaan bij het vaststellen van de “bepaalde attitudes”¹⁸, waarvan het voorstel bepaalt dat ze voortaan op populatieniveau bereikt moeten worden, en niet enkel meer moeten worden nagestreefd. Het opleggen van attitudes als te bereiken doelstelling kan worden geacht sneller een impact te hebben op de actieve onderwijsvrijheid dan de minimumdoelen op het vlak van kennis, inzicht en vaardigheden.

In zijn voorliggende vorm kan het voorstel geacht worden verenigbaar te zijn met de actieve vrijheid van onderwijs. Deze vrijheid geniet bovendien een bijkomende en

¹⁶ GwH 18 december 1996, nr. 76/96, B.7.-B.8.1-8.3.

¹⁷ In gelijkaardige zin GwH 18 april 2001, nr. 49/2001, B.10.1.-B.12.

¹⁸ Zie de voorgestelde artikelen 44, § 1, 2°, tweede lid, van het decreet basisonderwijs en 139, § 1, en 266 van de Codex Secundair Onderwijs.

noodzakelijke waarborg, doordat het voorstel voorziet in de mogelijkheid de gelijkwaardigheid van vervangende eindtermen of ontwikkelingsdoelen te bekomen.¹⁹

11.1. Het voorstel stelt net zoals de huidige decretale bepalingen dat er voor de levensbeschouwelijke vakken (godsdienst, niet-confessionele zedenleer, cultuurbeschouwing, eigen cultuur en religie) geen ontwikkelingsdoelen of eindtermen worden bepaald.²⁰ Ook herneemt het voorstel de huidige regeling²¹ die geldt voor de leerplannen voor de levensbeschouwelijke vakken.²² Aldus wordt bepaald dat de leerplannen in overeenstemming zijn met de internationale en grondwettelijke beginselen inzake de rechten van de mens en van het kind in het bijzonder, en dat ze de eindtermen en ontwikkelingsdoelen respecteren.

Aan deze bepalingen voegt het voorstel toe dat de leerplannen van de levensbeschouwelijke vakken de “interlevensbeschouwelijke competenties” respecteren. Daarnaast wordt aan de directeur de bevoegdheid verleend om de levensbeschouwelijke leerlingengroepen te bezoeken “om administratieve redenen, om algemeen pedagogische redenen, om na te gaan of de grondwettelijke rechten en vrijheden gevrijwaard worden of voor een bespreking met de leerlingen”.

11.2. Over het ontwerp van decreet dat geleid heeft tot het decreet van 19 juli 2013 ‘betreffende het Onderwijs XXIII’ waarbij artikel 45, § 3, van het decreet basisonderwijs, en artikel 146, § 3, van de Codex Secundair Onderwijs, hun huidige inhoud kregen, merkte de Raad van State, afdeling Wetgeving, het volgende op:

“15.1. In de artikelen II.22, II.23, III.30 en III.51 wordt telkens een verplichting opgelegd wat betreft de leerplannen godsdienst, niet-confessionele zedenleer of cultuurbeschouwing en de handelingsplannen in dat verband, nl. dat deze in overeenstemming dienen te zijn met de internationale en grondwettelijke beginselen inzake de rechten van de mens en van het kind in het bijzonder, en dat ze de bekrachtigde eindtermen en ontwikkelingsdoelen moeten respecteren. Met de ontworpen bepalingen wordt aldus een einde gemaakt aan een lange traditie²³ waarbij – naargelang het geval – de bevoegde instantie van de erkende eredienst, de niet-confessionele gemeenschap of de inrichtende macht, volledig vrij de inhoud van de levensbeschouwelijke vakken bepaalt.²⁴

¹⁹ Zie het voorgestelde artikel 44bis van het decreet basisonderwijs en het voorgestelde artikel 146 van de Codex Secundair Onderwijs.

²⁰ Zie het voorgestelde artikel 44, § 1, 4°, van het decreet basisonderwijs en het voorgestelde artikel 142 van de Codex Secundair Onderwijs.

²¹ Zie artikel 45, § 3, van het decreet basisonderwijs, ingevoegd bij decreet van 19 juli 2013, en artikel 146, § 3, van de Codex Secundair Onderwijs, vervangen bij decreet van 19 juli 2013.

²² Zie het voorgestelde artikel 45, § 2, eerste lid, van het decreet basisonderwijs en het voorgestelde artikel 147/3, § 3, van de Codex Secundair Onderwijs.

²³ Voetnoot 23 van het geciteerde advies: X. DELGRANGE, “La neutralité de l’enseignement en Communauté française”, APT 2007-08, (119) 137-138.

²⁴ Voetnoot 24 van het geciteerde advies: Die vrijheid uit zich onder meer in het gegeven dat voor de levensbeschouwelijke vakken geen ontwikkelingsdoelen of eindtermen zijn bepaald (artikel 44 van het decreet basisonderwijs en artikel 3, tweede lid, van het decreet van 18 januari 2002 betreffende de eindtermen, de ontwikkelingsdoelen en de specifieke eindtermen in het voltijds gewoon en buitengewoon secundair onderwijs), dat de leerplannen voor levensbeschouwelijke vakken door de overheid niet moeten worden goedgekeurd (artikel 45,

Deze bepalingen raken aan de vrijheid van onderwijs, de vrijheid van godsdienst en de vrijheid van meningsuiting.

15.2. Weliswaar heeft het Grondwettelijk Hof, in het algemeen voor het ganse onderwijs, aangenomen dat de vrijheid van onderwijs in die zin moet worden geïnterpreteerd dat zij rekening houdt met het hogere belang van het kind en zijn grondrecht op onderwijs waardoor het recht op onderwijs van het kind de keuzevrijheid van de ouders en de vrijheid van de leerkrachten op het vlak van het onderwijs dat zij wensen te verstrekken kan beperken.²⁵ De overheid kan voorwaarden en controles opleggen voor zover die geen afbreuk doen aan de pedagogische vrijheid die is vervat in de vrijheid van onderwijs en voor zover die maatregelen niet onevenredig zijn, doordat zij verder zouden gaan dan noodzakelijk is voor het bereiken van de beoogde doelstellingen van algemeen belang, namelijk het waarborgen van de kwaliteit en de gelijkwaardigheid van het onderwijs.²⁶

Wat het huisonderwijs betreft, heeft het Hof zelf benadrukt dat het toezicht van de overheid niet zo ver kan gaan de inachtneming te eisen van de ontwikkelingsdoeleinden, eindtermen of basisvaardigheden²⁷ en werd de betrokken regeling slechts aanvaardbaar geacht voor zover bij de toepassing ervan rekening werd gehouden met de ideologische, filosofische of religieuze opvattingen van de ouders of van de leerkrachten en op voorwaarde dat die methodes en opvattingen 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 het te bereiken studieniveau.²⁸ Er lijkt reden te zijn om op het vlak van het godsdienstonderricht, waar de religieuze en filosofische opvattingen des te meer tot uiting komen en moeten komen, eenzelfde houding aan te nemen.

In verband met het godsdienstonderricht, verstrekt overeenkomstig artikel 24, § 1, vierde lid, van de Grondwet, heeft het Grondwettelijk Hof in zijn arrest nr. 18/93 van 4 maart 1993 bovendien geoordeeld dat ‘de mogelijkheid dat de Gemeenschap de kwaliteit van het onderwijs controleert in deze aangelegenheid wordt beperkt door de grondwettelijke vrijheid van eredienst en het daaruit voortvloeiende verbod van inmenging (artikelen 19 en 21 van de Grondwet)’.²⁹ Tevens vloeit uit de rechtspraak van de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State voort dat uitsluitend de religieuze³⁰ of niet-levensbeschouwelijke overheden bevoegd zijn om te bepalen wie geacht wordt over “voldoende inhoudelijke, didactische of persoonlijke geloofwaardigheid” te beschikken om de overeenstemmende lessen te geven.³¹⁻³²

§ 1, van het decreet basisonderwijs en artikel 8, § 4, van het decreet van 18 januari 2002) en dat de onderwijsinspectie van de Vlaamse Gemeenschap, gelet op de principiële leerstellige autonomie van de erediensten en de niet-confessionele gemeenschap, niet bevoegd is voor het toezicht op het onderwijs in de levensbeschouwelijke vakken (artikel 33, eerste lid, van het decreet van 8 mei 2009 betreffende de kwaliteit van onderwijs).

²⁵ Voetnoot 25 van het geciteerde advies: Zie o.m. GwH 29 oktober 2009, nr. 168/2009, B.5.2.-B.6.1.

²⁶ Voetnoot 26 van het geciteerde advies: Zie o.m. GwH 29 oktober 2009, nr. 168/2009, B.7.3.

²⁷ Voetnoot 27 van het geciteerde advies: GwH 29 oktober 2009, nr. 168/2009, B.10.2.

²⁸ Voetnoot 28 van het geciteerde advies: Zie o.m. GwH 29 oktober 2009, nr. 168/2009, B.10.4.

²⁹ Voetnoot 29 van het geciteerde advies: GwH 4 maart 1993, nr. 18/93, B.3.5.

³⁰ Voetnoot 30 van het geciteerde advies: RvS 29 april 1975, VAN GREMBERGEN, nr. 16.993; RvS 20 december 1985, VAN PETEGHEM, nr. 25.995.

³¹ Voetnoot 31 van het geciteerde advies: RvS 12 oktober 2004, VAN BUTSELE, nr. 135.938.

³² Voetnoot 32 van het geciteerde advies: Zie ook adv.RvS 48.023/AV van 20 april 2010 over een voorstel van decreet van de Franstalige Gemeenschap ‘modifiant l’article 5 du décret du 31 mars 1994 définissant la neutralité de

15.3. Uit de adviespraktijk van de Raad van State, afdeling Wetgeving, blijkt dat de overheid zich kan inlaten met de inhoud van het levensbeschouwelijk onderwijs,³³ op voorwaarde dat de inrichtende macht meester blijft over de inhoud van haar pedagogisch project en in het bijzonder over de wijze waarop het levensbeschouwelijk vak bijdraagt tot of mee gestalte geeft aan dat pedagogisch project en op voorwaarde dat aan het recht van de inrichtende macht om onderwijs te verstrekken overeenkomstig haar eigen levensbeschouwelijke en pedagogische inzichten, niet buitenmatig afbreuk wordt gedaan. Een regeling die enkel bepaalt dat aandacht moet worden besteed aan godsdienstvergelijking, terwijl de betrokken inrichtende machten meester blijven van de inhoud van het programma van de cursus en de inhoud van de leerplannen, terwijl de titularis van het levensbeschouwelijk vak zelf het aandeel godsdienstvergelijking kon aanbrengen en waarbij de inmenging slechts een klein onderdeel van het lessenpakket betrof, leek voor de Raad van State, afdeling Wetgeving, aanvaardbaar.³⁴

15.4. Hoewel de inrichtende machten of de bevoegde instanties van de erediensten in beginsel meester blijven van de inhoud van de leerplannen, gaat de ontworpen regeling onmiskenbaar verder dan het hiervoor aangehaalde voorstel, omdat het volledige programma van het levensbeschouwelijk onderricht niet enkel rekening moet houden met de internationale en grondwettelijke beginselen inzake de rechten van de mens en van het kind in het bijzonder – wat overigens reeds volgt uit artikel 24, § 3, van de Grondwet (zie hoger) – maar ook met alle, omvangrijke bij decreet bekrachtigde eindtermen en ontwikkelingsdoelen³⁵ die voor andere leergebieden zijn vastgesteld. Vraag is of een dergelijke inperking van enerzijds de leerstellige autonomie van de erediensten (en dus de godsdienstvrijheid) en anderzijds de onderwijsvrijheid wel evenredig is.

Ook al zou kunnen worden aangenomen dat de onderzochte bepalingen voldoende ruimte laten om het levensbeschouwelijke project te realiseren omdat de beperking zeer algemeen en vaag omschreven is, zal er in elk geval bij de concrete uitvoering of toepassing van deze bepalingen over gewaakt dienen te worden dat de vrijheid van godsdienst, van onderwijs en van meningsuiting niet in het gedrang worden gebracht. Er dient immers rekening mee te worden gehouden dat de vermeende schending van grondrechten en van bij decreet bekrachtigde eindtermen en ontwikkelingsdoelen, die de ontworpen bepaling wil beteugelen, precies gefundeerd (kunnen) zijn in andere grondrechten, met name de vrijheid van onderwijs, de vrijheid van godsdienst en de vrije meningsuiting. In dat verband kan worden verwezen naar de, op de rechtspraak van het Europees Hof van de Rechten van de Mens gestoelde, adviespraktijk van de algemene vergadering van de Raad van State over bepalingen die stellen dat religieuze voorschriften moeten wijken voor statelijk recht. In deze adviespraktijk wordt benadrukt dat zowel de internationale als de nationale rechtsorde ruimte laten voor de beleving van

l'enseignement de la Communauté et l'article 6 du décret du 17 décembre 2003 organisant la neutralité inhérente à l'enseignement officiel subventionné et portant diverses mesures en matière d'enseignement' (*Parl.St.* Parl. Comm. fr. 2009-2010, nr. 24/2)

³³ Voetnoot 33 van het geciteerde advies: De passage uit het advies lijkt in het bijzonder betrekking te hebben op het levensbeschouwelijk onderwijs in de gesubsidieerde vrije onderwijsinstellingen.

³⁴ Voetnoot 34 van het geciteerde advies: Adv.RvS 48.636/1 van 10 februari 2011 over een voorstel van decreet 'houdende wijziging van het artikel 55 van het decreet van 31 juli 1990 betreffende het onderwijs II, wat de vakken godsdienst en niet-confessionele zedenleer betreft' (*Parl.St.* Vl. Parl. 2009-10, nr. 623/2).

³⁵ Voetnoot 35 van het geciteerde advies: Er is overigens niet duidelijk bepaald welke eindtermen moeten worden gerespecteerd indien bijvoorbeeld op de inrichtende macht eindtermen van toepassing zijn die zijn goedgekeurd overeenkomstig de afwijkingsprocedure.

de godsdienstvrijheid.³⁶ Voor zover de naleving van “religieuze voorschriften”, in dit geval het bepalen van de inhoud van het leerplan, binnen de beschermingsfeer van artikel 9 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, artikel 18 van het Internationaal Verdrag voor burgerrechten en politieke rechten en artikel 19 van de Grondwet valt,³⁷ gaat het m.a.w. niet alleen om een conflict tussen louter religieuze voorschriften en juridische regels. Het gaat dan ook om de verhouding tussen de wet enerzijds en de Grondwet en het internationaal verdrag anderzijds. Met name rijst dan de vraag of de wet – in dit geval de bij decreet bekrachtigde eindtermen – die de vrijheid van godsdienst of levensovertuiging beperkt, in overeenstemming is met artikel 9 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, artikel 18 van het Internationaal Verdrag voor burgerrechten en politieke rechten en artikel 19 van de Grondwet. Indien dat niet het geval is, zal de wet (het decreet) niet kunnen worden toegepast.”³⁸

Dezelfde opmerkingen moeten worden gemaakt bij het voorstel. In het bijzonder moet er nogmaals op gewezen worden dat de vaststelling van de concrete eindtermen en ontwikkelingsdoelen, die dus ook gevolgen hebben voor de levensbeschouwelijke vakken, de vrijheid van onderwijs, van godsdienst en van mening en meningsuiting niet in het gedrang mogen brengen.

11.3. Bovendien dienen, zoals vermeld, de leerplannen niet enkel te beantwoorden aan de grondrechten en aan de andere eindtermen, maar ook aan de “interlevensbeschouwelijke competenties”. Zoals *sub* 9 opgemerkt, verschaft het voorstel geen duidelijkheid over de inhoud van deze competenties, die nochtans een normatieve waarde krijgen.

Zoals eveneens opgemerkt *sub* 9 zullen de stellers de inhoud van het begrip “interlevensbeschouwelijke competenties” moeten verduidelijken en nauwkeuriger invullen. Tot op dat ogenblik is het niet mogelijk, ook niet voor de Raad van State, te beoordelen of het

³⁶ Voetnoot 36 van het geciteerde advies: Zo bepaalt artikel 9 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens dat eenieder het recht heeft op vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst. Dit recht omvat o.m. het recht om hetzij alleen, hetzij met anderen ofwel in het openbaar als in zijn particuliere leven zijn godsdienst of overtuiging te belijden door de eredienst, door het onderwijzen ervan, door de praktische toepassing ervan en het onderhouden van de geboden. Die vrijheid is niet absoluut. Ze kan aan beperkingen worden onderworpen voor zover deze bij de wet zijn voorzien en nodig zijn in een democratische samenleving voor de openbare orde, gezondheid of zedelijkheid of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Artikel 18 van het Internationaal Verdrag voor burgerrechten en politieke rechten houdt een gelijkaardige bepaling in. Ook artikel 19 van de Grondwet waarborgt de “vrijheid van eredienst en de vrije openbare uitoefening ervan behoudens bestraffing van de misdrijven die ter gelegenheid van het gebruik maken van die vrijheden worden gepleegd”. Uit het arrest van het Grondwettelijk Hof van 21 maart 2000, nr. 31/2000, blijkt dat artikel 19 van de Grondwet dient te worden samengelezen met artikel 9 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens (GwH 21 maart 2000, nr. 31/2000, B.2.9).

³⁷ Voetnoot 37 van het geciteerde advies: In de rechtspraak van het Europees Hof voor de rechten van de mens wordt een onderscheid gemaakt tussen daden die de “uitdrukkelijke expressie” zijn van een godsdienst of levensbeschouwing en deze die er slechts door zijn “beïnvloed of gemotiveerd” (ECRM, nr. 7050/75, *Arrowsmith t. Verenigd Koninkrijk*, 12 oktober 1978, D&R, 19, p. 49, § 71; over het uitdelen door een pacifiste van pamfletten tegen de militaire aanwezigheid van het Verenigd Koninkrijk in Noord-Ierland; EHRM, *Bruno t. Zweden*, 28 augustus 2001; *Lundberg t. Zweden*, 28 augustus 2001, waarin het Hof oordeelde dat het betalen van een belasting niet kan worden beschouwd als het “belijden” van een godsdienst; *Pichon en Sajous t. Frankrijk*, 2 oktober 2001, i.v.m. de weigering van twee apothekers om contraceptiepillen te verkopen, wel ingegeven door de religieuze overtuiging, doch geen rechtstreekse uitdrukking ervan).

³⁸ Adv.RvS 53.213/1 van 16 mei 2013 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 19 juli 2013 ‘betreffende het Onderwijs XXIII’, *Parl.St.* VI.Parl. 2012-13, nr. 2066/1, 311-314.

opleggen van deze competenties een inbreuk kan inhouden op de vrijheid van godsdienst, op de vrijheid van mening en meningsuiting, of op de vrijheid van onderwijs.

Algemene opmerking: afstemming met hervorming secundair onderwijs

12. Luidens de toelichting kan “voorliggend voorstel van decreet (...) niet los gezien worden van de nieuwe indeling van het studietoerbod van de tweede en derde graad secundair onderwijs (= de matrix) zoals goedgekeurd door de Vlaamse Regering”. Een aantal bepalingen van het voorstel moeten inderdaad gelezen worden in samenhang met het voorontwerp van decreet ‘tot wijziging van de Codex Secundair Onderwijs van 17 december 2010, wat betreft de modernisering van de structuur en de organisatie van het secundair onderwijs’.³⁹ Dit geldt bijvoorbeeld voor het voorgestelde artikel 140 van de Codex Secundair Onderwijs.

Binnen de hem toegemeten tijd, en rekening houdend met het tijdstip waarop het genoemde voorontwerp aan de Raad van State werd voorgelegd, heeft de Raad van State niet kunnen nagaan of de voorgestelde en ontworpen decretale bepalingen met elkaar in overeenstemming zijn. Het komt het Vlaams Parlement toe te waken over de duidelijkheid en de samenhang van de hervormingen die door middel van verschillende decreten zullen worden doorgevoerd.

Artikelsgewijze opmerkingen

Artikel 2

13. Aangezien uit het voorgestelde artikel 45 van het decreet basisonderwijs blijkt dat enkel schoolbesturen leerplannen ontwikkelen, dient in het voorgestelde artikel 44, § 2, tweede lid, het woord “leerplanmakers” te worden vervangen door het woord “schoolbesturen”. Indien men aan het begrip “leerplanmakers” een ruimere betekenis wenst te geven, moet dit begrip gedefinieerd worden.

14. In het voorgestelde artikel 44, § 3, tweede lid, van het decreet basisonderwijs voege men uitdrukkelijk toe, zoals het geval is in de gelijkaardige bepalingen voor het secundair onderwijs, dat het “de Regering” is die de eindtermen en ontwikkelingsdoelen voorlegt aan een valideringscommissie.

Artikel 4

15. Het voorgestelde artikel 45, § 2, van het decreet basisonderwijs bepaalt dat “alle leerplannen” onder meer de “interlevensbeschouwelijke competenties” moeten respecteren. Het is niet duidelijk of het wel degelijk de bedoeling van de stellers is dat deze “interlevensbeschouwelijke competenties” gelden voor alle leerplannen, of dat daarentegen

³⁹ Dit voorontwerp werd op 5 december 2017 aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, voor advies voorgelegd (62.607/1).

beoogd wordt deze competenties op te leggen ten aanzien van de leerplannen van de levensbeschouwelijke vakken (godsdienst, niet-confessionele zedenleer, cultuurbeschouwing, en eigen cultuur en religie).

Uit het voorgestelde artikel 45, § 4, 1°, van het decreet basisonderwijs kan immers opgemaakt worden dat de overeenstemming met de “interlevensbeschouwelijke competenties enkel betrekking heeft op de leerplannen godsdienst en niet-confessionele zedenleer. Daarnaast bepaalt het voorgestelde artikel 147/3, § 3, van de Codex Secundair Onderwijs (artikel 6 van het voorstel) ten aanzien van het secundair onderwijs dat enkel de leerplannen van de levensbeschouwelijke vakken de interlevensbeschouwelijke competenties moeten respecteren.

Artikel 5

16. Het voorgestelde artikel 15, § 1, 8°, van de Codex Secundair Onderwijs bepaalt dat een structuuronderdeel onder meer moet beantwoorden aan “... de op het structuuronderdeel toepasbare decretale en reglementaire bepalingen inzake erkende beroepskwalificaties”. Het voorgestelde artikel 144 van de Codex Secundair Onderwijs herneemt het bestaande artikel 142 van die Codex, en bepaalt onder meer dat “[d]e specifieke eindtermen en de erkende beroepskwalificaties worden verworven door middel van het specifieke gedeelte van een opleiding”.

Doordat het voorstel de volledige afdeling 3, van deel IV, titel 1, hoofdstuk 1, van de Codex vervangt, valt evenwel de bepaling weg die bepaalt wat erkende beroepskwalificaties zijn, namelijk artikel 144 van de Codex.

Het voorstel moet op dit punt worden nagekeken en eventueel worden aangevuld.

Artikel 6

17. Het voorgestelde artikel 139, § 1, tweede lid, van de Codex Secundair Onderwijs, bepaalt dat één soort eindtermen, nl. de eindtermen basisgeletterdheid door “elke individuele leerling” worden bereikt. Daar wordt aan toegevoegd dat “in uitzonderlijke gevallen (...) de klassenraad gemotiveerd [kan] beslissen dat een individuele leerling een eindterm basisgeletterdheid niet moet bereiken”.

Hiermee wordt afgeweken van het principe dat de eindtermen door de school op populatieniveau moeten worden bereikt, en dat ze in essentie een instrument van kwaliteitscontrole voor de school zijn. Dit principiële uitgangspunt wordt ook in toelichting bij het voorstel tot uiting gebracht:

“Dit artikel [het voorgestelde artikel 139] bepaalt de onderwijsdoelen voor het gewoon secundair onderwijs. De huidige omschrijving van eindtermen voor het gewoon secundair onderwijs blijft behouden. Eindtermen zijn minimumdoelen die het Vlaams Parlement noodzakelijk en bereikbaar acht voor een bepaalde leerlingenpopulatie. Met minimumdoelen wordt bedoeld: een minimum aan kennis, inzicht, vaardigheden en attitudes, bestemd voor die leerlingenpopulatie. Elke school, welke ook de schoolcontext

of de kenmerken van de schoolpopulatie zijn, heeft de maatschappelijke opdracht om de eindtermen met betrekking tot kennis, inzicht, vaardigheden en attitudes bij de leerlingen te bereiken. Afhankelijk van de schoolcontext of de kenmerken van de schoolpopulatie zal de school hiertoe andere keuzes moeten maken (zoals ook aangegeven inzake de context en input in het Referentiekader voor Onderwijskwaliteit).

De eindtermen moeten op populatieniveau worden bereikt. Dit betekent dat de eindtermen tegelijk voor alle betrokken leerlingen noodzakelijk en bereikbaar worden geacht. Een set ambitieuze eindtermen kan echter niet worden ontwikkeld vanuit het perspectief dat iedere individuele leerling iedere individuele eindterm van deze set zal bereiken. Dit betekent geenszins dat ‘eindtermen’ alleen voor de ‘sterkere’ of voor de ‘gemiddelde’ leerling als een noodzakelijk en bereikbaar minimumdoel moet worden beschouwd. Ten aanzien van iedere individuele leerling dient de ambitie om de eindtermen ook daadwerkelijk te bereiken bijgevolg maximaal te zijn. Of een leerling een bepaalde eindterm al dan niet effectief bereikt heeft, is en blijft evenwel de discretionaire bevoegdheid van de klassenraad.”

Wat de eindtermen basisgeletterdheid betreft, wordt evenwel het volgende opgemerkt:

“Binnen de eindtermen voor de eerste graad zullen er ook bepaalde eindtermen worden aangeduid die wél door elke individuele leerling moeten bereikt worden. Die vatten we met de term basisgeletterdheid.

Het Vlaamse onderwijsbeleid voorziet dat elke jongere en volwassene die het onderwijs verlaat over een minimaal pakket van kennis, vaardigheden, inzichten en attitudes beschikt. Toch toont zowel internationaal vergelijkend onderzoek als Vlaams peilingsonderzoek aan dat het verwerven van brede en transfereerbare competenties, waarvan de maatschappij vindt dat ze essentieel zijn, momenteel niet voor iedereen in Vlaanderen ten volle gegarandeerd is.

De PISA-resultaten tonen tussen 2000 en 2015 geen vooruitgang in het terugdringen van het aantal 15-jarigen dat het basisniveau (niveau 2) niet haalt. Internationaal gezien wordt niveau 2 beschouwd als het minimumniveau voor wie later als volwassene optimaal gebruik kan maken van maatschappelijke mogelijkheden (een goeie job vinden, verder studeren enzovoort). In 2003 bedroeg het aandeel leerlingen dat het niveau 2 niet haalt, 12%. In PISA 2012 is het percentage gestegen tot 15%, in PISA 2015 tot 17%.

De Vlaamse peilingonderzoeken geven al meerdere jaren inzicht in het bereiken van de eindtermen door onze leerlingen. Bij elk peilingonderzoek komt aan het licht welke eindtermen door (de meerderheid van) de leerlingen worden bereikt en welke niet. Opvallend hierbij is dat leraren over het algemeen overschatten hoeveel leerlingen de eindtermen in werkelijkheid beheersen.

Deze onderzoeken illustreren dat het Vlaamse onderwijs er niet in slaagt ten volle haar maatschappelijke opdracht te realiseren. Het masterplan voor de hervorming van het secundair onderwijs zet dan ook in op de doelstelling om de nodige kennis, vaardigheden, inzichten en attitudes te ontwikkelen om te komen tot personen die op een kritische, maatschappijbetrokken, verantwoorde, autonome, creatieve en verdraagzame manier kunnen participeren en bijdragen aan de samenleving (masterplan voor de hervorming van het secundair onderwijs, 4 juni 2013, p. 12). Daarom kiezen we ervoor het concept basisgeletterdheid te introduceren in de eerste graad van het gewoon secundair onderwijs. Deze implementatie zal men monitoren en het invoeren van een niveau basisgeletterdheid na drie jaar evalueren op haar effectiviteit. Deze inzichten zijn dan de basis om het concept al dan niet ook in andere graden of onderwijsniveaus in te zetten.”

Uit deze toelichting blijkt niet dat het bereiken van de eindterm op “leerlingniveau” inhoudt dat de evaluatie van de betrokken leerling aan de hand van de eindtermen gebeurt. De verplichting bestaat nog steeds in hoofde van de school.

Het lijkt in die optiek te passen dat het voorgestelde artikel 139, § 1, tweede lid, van de Codex Secundair Onderwijs bepaalt dat de klassenraad kan beslissen dat een individuele leerling een eindterm basisgeletterdheid niet moet bereiken.

Als het de bedoeling is van deze bepaling te beklemtonen dat het feit van het al dan niet bereiken van de eindterm basisgeletterdheid bij een individuele leerling de klassenraad niet bindt in het kader van de evaluatie van de leerling, zou zulks beter uitdrukkelijk en bij de decretale bepalingen inzake de werking van de klassenraad worden opgenomen. Deze voorgestelde bepaling geeft door haar plaats en haar formulering immers de indruk dat een orgaan van de school zelf, namelijk de klassenraad, kan beslissen dat de school ten aanzien van een individuele leerling de eindterm niet moet bereiken. Een dergelijke bevoegdheidstoekenning aan de klassenraad lijkt op gespannen voet te staan met het gelijkheidsbeginsel aangezien aan een rechtsonderhorige, die aan een bepaalde verplichting onderworpen is (*in casu* de school die de eindtermen basisgeletterdheid op het niveau van elke leerling moet bereiken), zelf de bevoegdheid wordt toegekend om van die decretaal opgelegde verplichting af te wijken.

18. Het laatste lid van het voorgestelde artikel 139, § 1, van de Codex Secundair Onderwijs bepaalt dat de implementatie van de basisgeletterdheid zal worden geëvalueerd door het Vlaams Parlement drie schooljaren na invoering ervan “waarna een eventuele invoering in andere graden of onderwijsniveaus kan beslist worden”.

Door te verwijzen naar de beslissing over de invoering in andere graden en onderwijsniveaus, zou deze bepaling hetzij een loutere programmatorische verklaring kunnen bevatten zonder werkelijke normatieve inhoud, aangezien de decreetgever zichzelf niet kan binden, hetzij een delegatie kunnen bevatten die te ruim en te onbepaald is om aanvaardbaar te zijn.

De reikwijdte van de bepaling lijkt daarentegen te moeten zijn dat de monitoring en de evaluatie (onder meer) moeten nagaan of de invoering van de basisgeletterdheid in andere graden of onderwijsniveaus mogelijk en wenselijk is. De formulering van het voorstel moet op dit punt worden aangepast, bijvoorbeeld door te verduidelijken dat “deze monitoring en evaluatie onder meer betrekking hebben op de eventuele invoering van de basisgeletterdheid in andere graden of onderwijsniveaus”.

19. De laatste zin uit het voorgestelde artikel 147/2, § 3, van de Codex Secundair Onderwijs is veeleer een element van de rechtspositieregeling van het personeel en wordt beter in de desbetreffende regeling opgenomen. Deze opmerking geldt eveneens voor de gelijkaardige bepaling in het voorgestelde artikel 45, § 2, van het decreet basisonderwijs.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME