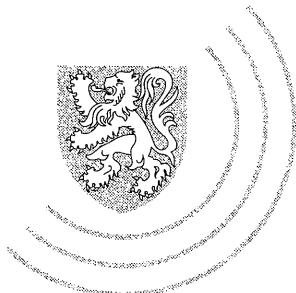


VLAAMS PARLEMENT



Zitting 1996-1997

11 juni 1997

ONTWERP VAN DECREET

**betreffende een afwijkingsprocedure
voor de ontwikkelingsdoelen en eindtermen**

MEMORIE VAN TOELICHTING

Dames en heren,

Inleiding

In het arrest nr 76/96 van 18 december 1996 heeft het Arbitragehof vastgesteld dat het stelsel van ontwikkelingsdoelen en eindtermen ingebouwd is in de organisatie van de gemeenschapsinspectie, die de kwaliteit van het onderwijs bewaakt en dat het verbonden is met de bevoegdheid van de onderwijsinstellingen om, autonoom en zonder overheidsinterventie, rechtsgeldige studiebewijzen en diploma's uit te reiken. Verbonden met deze autonomie 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 de ouders en leerlingen vrij kunnen kiezen (overwegingen B.8.1 en B.8.3).

Het stelsel draagt aldus bij tot de effectieve onderwijsvrijheid van artikel 24, par. 1 GW.

Het Hof stelt echter vast dat de ontwikkelingsdoelen en eindtermen zo omvangrijk en gedetailleerd zijn dat in redelijkheid niet kan worden aangehouden dat het om minimale doelstellingen gaat, derwijze dat zij aan scholen met een specifiek pedagogisch project mogelijks onvoldoende ruimte laten om de eigen onderwijskundige en pedagogische opvattingen te verwezenlijken.

Doordat alle inrichtende machten, zonder mogelijke uitzondering, zich moeten conformeren aan de ontwikkelingsdoelen en eindtermen, zoals zij bij decreet van 22 februari 1995 werden bekrachtigd, is er een schending van artikel 24, par. 1 GW.

Het Hof geeft zelf aan hoe deze schending op te lossen valt : de decreetgever moet een procedure inrichten waarbij beperkte afwijkingen kunnen worden toegestaan ten behoeve van instellingen die een onderwijs verstekken dat geïnspireerd is op bijzondere pedagogische opvattingen, en dit verstrekken met eerbiediging van de fundamentele rechten en vrijheden en zonder afbreuk te doen aan de kwaliteit van het onderwijs, noch aan de vereiste inhoud ervan.

Parallel met deze afwijkingsprocedure wordt voorzien in een aangepast decreet eindtermen voor het basisonderwijs. Beide decreten geven uitvoering aan het arrest.

Artikelsgewijze commentaar

In de artikelen 2 en 3 wordt de afwijkingsprocedure beschreven, zoals die wordt ingelast in het decreet basisonderwijs resp. de schoolpactwet.

In artikel 2, § 1 wordt gestipuleerd dat indien een schoolbestuur meent dat de door de decreetgever conform artikel 44 van het decreet basisonderwijs vastgelegde ontwikkelingsdoelen en/of eindtermen zowel onvoldoende ruimte laten voor de eigen pedagogische en onderwijskundige opvattingen als onverzoenbaar zijn met de eigen pedagogische en onderwijskundige opvattingen, het een aanvraag tot afwijking kan indienen. Enkel wanneer aan beide voorwaarden, die globaal bekeken een kwalitatieve en kwantitatieve evaluatie inhouden, voldaan is, kan een ontvankelijke aanvraag ingeleid worden. De aanvrager moet dus duidelijk maken om welke reden de ontwikkelingsdoelen en/of eindtermen de realisatie van zijn specifiek project onmogelijk maken. Terzelfdertijd moet de aanvrager een gelijkwaardig voorstel indienen. Het is duidelijk dat de afwijking een uitzondering moet zijn (en blijven) op de normale situatie waarbij de meerderheid van de scholen de ontwikkelingsdoelen en eindtermen volgen die door de overheid werden vastgelegd.

De overheid zal geen inhoudelijke beoordeling van het pedagogisch project zelf maken.

In paragraaf 2 wordt gesteld dat de voorgestelde ontwikkelingsdoelen/eindtermen van een gelijkwaardig niveau moeten zijn als degene die door de decreetgever bekrachtigd werden. Deze eis is dwingend noodzakelijk om de kwaliteit van het verstrekte onderwijs en de daartoe vereiste inhoud te verzekeren, meer bepaald vanuit het perspectief van de onderlinge gelijkwaardigheid tussen instellingen en van de gelijkwaardigheid van studiebewijzen en diploma's. Een vervangende eindterm moet dus niet noodzakelijk in dezelfde categorie (enkel nastreven dan wel na te streven en te bereiken) te situeren zijn als de eindtermen die van overheidswege zijn vastgelegd; in dit verband kan de vrijheid van de indiener echter niet zo ver gaan dat de klemtoon komt te liggen op eindtermen die enkel na te streven zijn, zonder dat dit de gelijkwaardigheid zou aantasten. Ten aanzien van de vervangende ontwikkelingsdoelen en eindtermen zal geen puntsgewijze vergelijking, maar een beoordeling in globo gevolgd worden.

Conform het legaliteitsprincipe uit artikel 24, §5 GW en de hieruit afgeleide rechtspraak van het Arbitragehof, duidt de decreetgever de criteria aan

die de regering bij haar beoordeling in acht neemt. Ingaand op de opmerking van de Raad van State, wordt het besluit dat de Vlaamse regering neemt, bekrachtigd door het Vlaams Parlement (cf. infra).

De Vlaamse regering houdt bij haar beoordeling rekening met de volgende criteria :

1° het respect voor de fundamentele rechten en vrijheden;

2° de vereiste inhoud :

- a) het onderwijsaanbod in de ontwikkelingsdoelen voor het kleuteronderwijs omvat minstens inhouden voor lichamelijke opvoeding, muzische vorming, Nederlands, wereldoriëntatie en wiskundige initiatie;
- b) het onderwijsaanbod in de eindtermen voor het lager onderwijs omvat minstens inhouden voor lichamelijke opvoeding, muzische vorming, Nederlands, wereldoriëntatie, wiskunde, leren leren en sociale ontwikkeling of sociale vaardigheden; voor het leergebied Frans is er enkel een verplichting tot indienen van vervangende eindtermen indien de taalwetgeving dit bepaalt;
- c) het onderwijsaanbod in de ontwikkelingsdoelen voor het buitengewoon basisonderwijs (behalve voor type 2) omvat minstens dezelfde leergebieden als in het gewoon basisonderwijs.

Enkel in de globaliteit van de inhouden bekeken, en zonder dat voor elk leergebied afzonderlijk het ingediende voorstel wordt afgewogen tegen de eindtermen en ontwikkelingsdoelen die de overheid voor dat leergebied heeft gesteld, moeten de inhouden evenwaardig zijn aan de inhouden waarvoor de overheid zelf eindtermen en ontwikkelingsdoelen heeft vastgelegd. De overheid heeft met andere woorden een appreciatierecht bij de beoordeling van de voorgestelde inhouden. De overheid moet er immers garant voor staan dat het opleidingsniveau tussen de scholen onderling gelijkwaardig is ;

3° de vervangende ontwikkelingsdoelen en eindtermen slaan op kennis, inzichten, vaardigheden en attitudes;

4° de vervangende ontwikkelingsdoelen en eindtermen zijn geformuleerd voor leerlingen;

5° de vervangende ontwikkelingsdoelen en eindtermen zijn zo geformuleerd dat, afhankelijk van het statuut van de eindtermen, nagegaan kan worden in welke mate de leerlingen deze verwerven of de scholen deze nastreven bij de leerlingen;

6° de aanvrager duidt aan welke eindtermen leer-gebiedgebonden, leergebiedoverschrijdend of attitudinaal zijn.

De Vlaamse regering wint gelijktijdig het gemotiveerd advies in van de onderwijsinspectie en van een commissie ad hoc. Beide commissies onderzoeken de aanvraag zowel op haar ontvankelijkheid als op de gelijkwaardigheid.

De Vlaamse regering stelt een lijst met onafhankelijke deskundigen op, na overleg met een gemengde commissie met vertegenwoordigers van de VLIR en de VLHORA ; ook buitenlandse deskundigen kunnen voorgesteld worden. Deze lijst is voor een periode van 4 jaar geldig; deze termijn moet de continuïteit in de uitgebrachte adviezen verzekeren.

Voor de samenstelling van de commissie ad hoc, kiest de aanvrager één deskundige en kiest de Vlaamse regering ook een deskundige, beiden gekozen uit de voormelde vooraf vastgelegde lijst van onafhankelijke deskundigen. Beide deskundigen duiden binnen de 8 dagen in gemeen overleg een derde deskundige, tevens voorzitter van de commissie, aan. Is er geen consensus, dan duidt de regering uit de voornoemde lijst de derde deskundige aan.

De lijst met potentiële leden van de commissie ad hoc wordt op deskundig advies van de Vlaamse Interuniversitaire Raad en de Vlaamse Hogeschoolenraad samengesteld. Bovendien kan de aanvrager een lid van de commissie aanduiden.

Beide elementen beogen zowel een gedegen voorlichting van de regering, als de garantie voor de aanvrager dat een lid van de commissie zijn project van nabij kent.

De Vlaamse regering zal er dan ook over waken dat de lijst zo wordt samengesteld dat de deskundigen vertrouwd zijn met uiteenlopende pedagogische projecten; het spreekt voor zich dat de aanvrager geen deskundige kan kiezen die lid is van het betrokken schoolbestuur : dit zou in strijd zijn met de onafhankelijkheid.

Het komt de Vlaamse regering toe om een nadere detaillering van de procedure uit te werken, met o.a. termijnen en procedureregels. Het hoorrecht wordt decretaal ingeschreven.

Als limietdatum voor de afwijkingsaanvraag geldt volgens §3 1 september van het voorafgaande schooljaar; de regering beslist uiterlijk op 31 december.

Er is, in navolging van het advies van de Raad van State, voor geopteerd om het besluit van de Vlaamse regering, waarbij zij de afwijkingsaanvraag inwiligt of afwijst, door het Vlaams Parlement te laten bekrachtigen. Dit dient binnen de zes maand na het nemen van het besluit te gebeuren. Bij gebreke aan bekrachtiging, verliest het besluit zijn rechtskracht.

De beslissing van de Vlaamse regering wordt gemotiveerd (cf. wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen).

Artikel 3 hanteert *mutatis mutandis*, dezelfde principes, maar dan voor de wijziging van de schoolpactwet, voor het secundair onderwijs.

Het criterium inzake de vereiste inhoud wordt generiek omschreven. De aanvrager moet inhouden voor de vakken, vakoverschrijdende gebieden en attitudes aangeven die overeenstemmen met degene waarvoor conform de procedure van artikel 6bis, ontwikkelingsdoelen en eindtermen werden uitgewerkt.

Voor het eerste jaar wordt echter in paragraaf 4 een overgangsmaatregel voorzien. De normale vervaldatum van 1 september kan immers problemen opleveren om een degelijk onderbouwde aanvraag in te dienen. Vandaar dat de ontvankelijkheidsvraag en het onderzoek ten gronde in verschillende fasen verloopt. Zo kan de inrichtende macht voor het schooljaar 1997-1998 tot uiterlijk 1 september 1997 een afwijkingsaanvraag indienen waarbij precies aangegeven wordt waarom de conform artikel 6bis vastgelegde ontwikkelingsdoelen en eindtermen zowel voor de eigen pedagogische en onderwijskundige opvattingen onvoldoende ruimte laten als waarom ze ermee onverzoenbaar zijn. De Vlaamse regering beslist uiterlijk op 1 oktober 1997 over de ontvankelijkheid van de aanvraag. Enkel ingeval de Vlaamse regering oordeelt dat de

aanvraag tot afwijking ontvankelijk is, kan de inrichtende macht vervangende eindtermen en ontwikkelingsdoelen voorstellen. Zij doet dit uiterlijk op 30.11.97. Wanneer de inrichtende macht haar voorstel van vervangende ontwikkelingsdoelen en eindtermen heeft ingediend, wordt zij van rechtswege geacht voor het schooljaar 1997-1998 te voldoen aan de dwingende eis tot respecteren van de decretaal bekrachtigde ontwikkelingsdoelen en eindtermen. De Vlaamse regering beslist uiterlijk op 1 maart 1998 over de gelijkwaardigheid van de vervangende ontwikkelingsdoelen en eindtermen met die welke conform artikel 6bis werden vastgelegd.

Tot dusver bepaalt de Vlaamse regering de ontwikkelingsdoelen en eindtermen op eensluidend advies van de Vlaamse Onderwijsraad. De artikels 4 en 5 koppelen een voorwaarde aan het principe van het bindend advies. De Vlaamse regering is voortaan niet gebonden door het advies (het betreft het advies over het geheel van de eindtermen) indien het geen meerderheid van drie vierden van de uitgebrachte stemmen (inclusief de onthoudingen) heeft bekomen.

Artikel 6 geeft eveneens uitvoering aan het arrest nr. 76/96 van het Arbitragehof. Het Hof heeft immers de passus, waarbij de specifieke eindtermen van het secundair onderwijs niet voor bekrachtiging aan het parlement moesten voorgelegd worden, vernietigd. Voor het Hof werd het decreet van 22 februari 1995 (tot wijziging van de wet van 29 mei 1959 tot wijziging van sommige bepalingen van de onderwijswetgeving en tot wijziging van het decreet van 17 juli 1991 betreffende de inspectie en de pedagogische begeleidingsdiensten) bestreden, waar de uitzondering in artikel 6bis, §1 voorkwam. Ondertussen werd deze uitzonderingspassus echter bij decreet van 24 juli 1996 (tot vervanging van de artikelen 6 tot en met 6ter van de wet van 29 mei 1959 tot wijziging van sommige bepalingen van de onderwijswetgeving, tot opheffing van artikel 6quater van dezelfde wet en tot wijziging van artikel 5 van het decreet van 17 juli 1991 betreffende de inspectie en de pedagogische begeleidingsdiensten) in artikel 6bis, § 2, zesde lid opgenomen. Om het gezag van gewijsde van van voormeld arrest volledig te eerbiedigen, wordt de laatste zin van dit lid opgeheven.

Artikel 7 voegt in de artikelen 45 en 46 van het decreet basisonderwijs en in het (vroegere) artikel

6ter (dat nu 6quater wordt) de uitzonderingsprocedure toe om het die onderwijsinstellingen, die niet de door de regering opgelegde of de conform artikel 6bis vastgelegde eindtermen/ontwikkelingsdoelen volgen, toe te laten rechtsgeldige studiebewijzen uit te reiken.

Artikel 8 sluit uit dat de Vlaamse Onderwijsraad op eigen initiatief een advies zou uitbrengen over een aanvraag tot afwijking, aldus interfererend in de evaluatie door de speciaal voor dit doel voorziene adviesorganen.

Artikel 9 regelt de inwerkingtreding.

De minister-president van de Vlaamse regering,

Luc VAN DEN BRANDE

De Vlaamse minister van Onderwijs en Ambtenarenzaken,

Luc VAN DEN BOSSCHE

VOORONTWERP VAN DECREET

VOORONTWERP VAN DECREET

betreffende een afwijkingsprocedure voor de ontwikkelingsdoelen en eindtermen

DE VLAAMSE REGERING,

Op voorstel van de Vlaamse minister van Onderwijs en Ambtenarenzaken,

Na beraadslaging,

BESLUIT :

De Vlaamse minister van Onderwijs en Ambtenarenzaken is ermee belast, in naam van de Vlaamse regering, bij het Vlaams Parlement het ontwerp van decreet in te dienen, waarvan de tekst volgt :

Artikel 1

Dit decreet regelt een gemeenschapsaangelegenheid.

Artikel 2

In het decreet basisonderwijs van 25 februari 1997 wordt een artikel 44 bis ingevoegd, dat luidt als volgt :

" Art. 44 bis. §1. Een schoolbestuur, dat in één of meer van zijn scholen een onderwijs verstrekt dat gesteund is op bijzondere pedagogische en onderwijskundige opvattingen, kan oordelen dat de conform artikel 44 vastgelegde ontwikkelingsdoelen en/of eindtermen zowel onvoldoende ruimte laten voor deze pedagogische en onderwijskundige opvattingen als ermee onverzoenbaar zijn. In dat geval dient het schoolbestuur bij de Vlaamse regering een afwijkingsaanvraag in. Deze aanvraag is slechts ontvankelijk indien precies wordt aangegeven waarom ontwikkelingsdoelen en/of eindtermen voor de bijzondere pedagogische en onderwijskundige opvattingen onvoldoende ruimte laten en waarom ze ermee onverzoenbaar zijn; het schoolbestuur stelt in dezelfde aanvraag vervangende ontwikkelingsdoelen en/of eindtermen voor.

§ 2. De Vlaamse regering beoordeelt of de aanvraag ontvankelijk is en beslist in voorkomend geval of de vervangende ontwikkelingsdoelen en/of eindtermen in hun geheel gelijkwaardig zijn met die welke conform artikel 44 werden vastgelegd en toelaten gelijkwaardige studiebewijzen en diploma's af te leveren.

De gelijkwaardigheid wordt beoordeeld aan de hand van de volgende criteria :

1° het respect voor de fundamentele rechten en vrijheden;

2° de vereiste inhoud :

- a) het onderwijsaanbod in de ontwikkelingsdoelen voor het kleuteronderwijs omvat minstens inhouden voor lichamelijke opvoeding, muzische vorming, Nederlands, wereldoriëntatie, wiskundige initiatie;
- b) het onderwijsaanbod in de eindtermen voor het lager onderwijs omvat minstens inhouden voor lichamelijke opvoeding, muzische vorming, Nederlands wereldoriëntatie, wiskunde, leren leren en sociale ontwikkeling of sociale vaardigheden; het onderwijsaanbod omvat ook inhouden voor het leergebied Frans indien dit in toepassing van artikel 10 van de wet van 30 juli 1963 houdende taalre-

geling in het onderwijs en artikel 7 van de wet van 2 augustus 1963 op het gebruik van de talen in bestuurszaken verplicht is gesteld;

- c) het onderwijsaanbod in de ontwikkelingsdoelen voor het buitengewoon basisonderwijs, met uitzondering van het type 2 zoals bepaald in artikel 10 van het voormelde decreet basisonderwijs, omvat minstens inhouden voor lichamelijke opvoeding, muzische vorming, Nederlands, wereldoriëntatie, wiskunde, leren leren en sociale ontwikkeling of sociale vaardigheden.

Deze inhouden moeten enkel in hun geheel evenwaardig zijn met de inhouden waarvoor conform artikel 44 ontwikkelingsdoelen en eindtermen werden vastgelegd.

- 3° de vervangende ontwikkelingsdoelen en eindtermen slaan op kennis, inzichten, vaardigheden en attitudes;
- 4° de vervangende ontwikkelingsdoelen en eindtermen zijn geformuleerd in termen wat van leerlingen verwacht kan worden;
- 5° de vervangende ontwikkelingsdoelen en eindtermen zijn zo geformuleerd dat, afhankelijk van het statuut van de eindtermen, nagegaan kan worden in welke mate de leerlingen deze verwerven of de scholen deze nastreven bij de leerlingen;
- 6° aangegeven wordt welke eindtermen leergebiedgebonden, leergebiedoverschrijdend of attitudinaal zijn.

Voor de beoordeling van de ontvankelijkheid en van de gelijkwaardigheid, wint de Vlaamse regering het gemotiveerd advies in van de onderwijsinspectie en van een commissie ad hoc.

Voor de samenstelling van deze laatste commissie stelt de Vlaamse regering een lijst op van onafhankelijke deskundigen, na overleg met een gemengde commissie met vertegenwoordigers van de Vlaamse interuniversitaire raad en de Vlaamse Hogescholenraad. Deze lijst geldt voor een periode van 4 jaar.

Uit voornoemde lijst kiezen de aanvrager en de Vlaamse regering elk één deskundige. Beide deskundigen wijzen binnen 8 dagen in gemeen overleg een derde deskundige aan, die tevens voorzitter van de commissie is. Als er geen consensus bereikt wordt, wijst de regering uit de voornoemde lijst de derde deskundige aan.

De Vlaamse regering bepaalt de verdere regels van deze procedure, met dien verstande dat de aanvrager gehoord wordt.

§ 3. Het schoolbestuur dient uiterlijk op 1 september van het schooljaar voorafgaand aan het schooljaar waarin de ontwikkelingsdoelen/eindtermen zullen gelden, een afwijkingsaanvraag in. De Vlaamse regering beslist uiterlijk op 31 december van het voorafgaande schooljaar over de aanvraag.

§4. In afwijking van het bepaalde in §1, laatste zin en in §3, kan het schoolbestuur voor het schooljaar 1997-1998 tot uiterlijk 1 september 1997 een afwijkingsaanvraag indienen waarbij het precies aangeeft waarom de conform artikel 44 vastgelegde ontwikkelingsdoelen en eindtermen zowel voor de bijzondere pedagogische en onderwijskundige opvattingen onvoldoende ruimte laten als waarom ze ermee onverzoenbaar zijn. De Vlaamse regering beslist uiterlijk op 1 oktober 1997 over de ontvankelijkheid van de aanvraag. Indien de Vlaamse regering oordeelt dat de aanvraag tot afwijking ontvankelijk is, dan stelt het schoolbestuur uiterlijk op 30.11.97 vervangende ontwikkelingsdoelen en eindtermen voor. Wanneer het schoolbestuur haar voorstel van vervangende ontwikkelingsdoelen en eindtermen heeft ingediend, wordt het schoolbestuur van rechtswege geacht voor het schooljaar 1997-1998 te voldoen aan de eis tot inachtneming van de conform artikel 44 vastgelegde eindtermen en ontwikkelingsdoelen.

De Vlaamse regering beslist uiterlijk op 1 maart 1998 over de gelijkwaardigheid van de vervangende ontwikkelingsdoelen en eindtermen met die welke conform artikel 44 werden vastgelegd".

Artikel 3

In de wet van 29 mei 1959 tot wijziging van sommige bepalingen van de onderwijswetgeving wordt in de plaats van artikel 6ter, dat 6quater wordt, een nieuw artikel ingevoegd, dat luidt als volgt :

" Art. 6 ter. § 1. Een inrichtende macht, die in één of meer van zijn scholen een onderwijs verstrekt dat gesteund is op bijzondere pedagogische en onderwijskundige opvattingen, kan oordelen dat de conform artikel 6bis vastgelegde ontwikkelingsdoelen en/of eindtermen zowel onvoldoende ruimte laten voor deze pedagogische en onderwijskundige opvattingen als ermee onverzoenbaar zijn. In dat geval dient de inrichtende macht bij de Vlaamse regering een afwijkingsaanvraag in. Deze aanvraag is slechts ontvankelijk indien precies wordt aangegeven waarom ontwikkelingsdoelen en/of eindtermen voor de bijzondere pedagogische en onderwijskundige opvattingen onvoldoende ruimte laten, en waarom ze ermee onverzoenbaar zijn; de inrichtende macht stelt in dezelfde aanvraag vervangende ontwikkelingsdoelen en/of eindtermen voor.

§ 2. De Vlaamse regering beoordeelt of de aanvraag ontvankelijk is en beslist, in voorkomend geval, of de vervangende ontwikkelingsdoelen en/of eindtermen in hun geheel gelijkwaardig zijn met die welke conform artikel 6bis werden vastgelegd en toelaten gelijkwaardige studiebewijzen en diploma's af te leveren.

De gelijkwaardigheid wordt beoordeeld aan de hand van de volgende criteria :

1° het respect voor de fundamentele rechten en vrijheden;

2° de vereiste inhoud :

- a) het onderwijsaanbod in de ontwikkelingsdoelen voor het buitengewoon secundair onderwijs, voor het eerste leerjaar B en het beroepsvoorbereidend leerjaar, en het onderwijsaanbod in de eindtermen voor het gewoon secundair onderwijs omvat minstens inhouden voor de overeenstemmende vakken, vakoverschrijdende gebieden en attitudes.

Deze inhouden moeten enkel in hun geheel evenwaardig zijn met de inhouden waarvoor conform artikel 6bis ontwikkelingsdoelen en eindtermen werden vastgelegd.

3° de vervangende ontwikkelingsdoelen en eindtermen slaan op kennis, inzichten, vaardigheden en attitudes;

4° de vervangende ontwikkelingsdoelen en eindtermen zijn geformuleerd in termen wat van leerlingen verwacht kan worden;

5° de vervangende ontwikkelingsdoelen en eindtermen zijn zo geformuleerd dat, afhankelijk van het statuut van de eindtermen, nagegaan kan worden in welke mate de leerlingen deze verwerven of de scholen deze nastreven bij de leerlingen;

6° aangegeven wordt welke eindtermen vakgebonden, vakoverschrijdend of attitudinaal zijn.

De Vlaamse regering wint voor de beoordeling van de ontvankelijkheid en van de gelijkwaardigheid, het gemotiveerd advies in van de onderwijsinspectie en van een commissie ad hoc.

Voor de samenstelling van deze laatste commissie stelt de Vlaamse regering een lijst op van onafhankelijke deskundigen, na overleg met een gemengde commissie met vertegenwoordigers van de Vlaamse interuniversitaire raad en de Vlaamse Hogescholenraad. Deze lijst geldt voor een periode van 4 jaar.

Uit voornoemde lijst kiezen de aanvrager en de Vlaamse regering elk één deskundige. Beide deskundigen wijzen binnen 8 dagen in gemeen overleg een derde deskundige aan, die tevens voorzitter van commissie is. Als er geen consensus bereikt wordt, wijst de regering uit de voornoemde lijst de derde deskundige aan.

De Vlaamse regering bepaalt de verdere regels van deze procedure, met dien verstande dat de aanvrager gehoord wordt.

§ 3. De inrichtende macht dient uiterlijk op 1 september van het schooljaar voorafgaand aan het schooljaar waarin de ontwikkelingsdoelen/eindtermen zullen gelden, een afwijkingsaanvraag in. De Vlaamse regering beslist uiterlijk op 31 december van het voorafgaande schooljaar over de aanvraag.

§4. In afwijking van het bepaalde in §1, laatste zin en in §3, kan de inrichtende macht voor het schooljaar 1997-1998 tot uiterlijk 1 september 1997 een afwijkingsaanvraag indienen waarbij de inrichtende macht precies aangeeft waarom de conform artikel 6 bis vastgelegde ontwikkelingsdoelen en eindtermen zowel voor de bijzondere pedagogische en onderwijskundige opvattingen onvoldoende ruimte laten als waarom ze ermee onverzoenbaar zijn. De Vlaamse regering beslist uiterlijk op 1 oktober 1997 over de ontvankelijkheid van de aanvraag. Indien de Vlaamse regering oordeelt dat de aanvraag tot afwijking ontvankelijk is, dan stelt de inrichtende macht uiterlijk op 30.11.97 vervangende ontwikkelingsdoelen en eindtermen voor. Wanneer de inrichtende macht het voorstel van vervangende ontwikkelingsdoelen en eindtermen heeft ingediend, wordt men van rechtswege geacht voor het schooljaar 1997-1998 te voldoen aan de vereiste van artikel 2 van het Besluit van de Vlaamse regering van 20 juni 1996 tot bepaling van de eindtermen en de ontwikkelingsdoelen van de eerste graad van het gewoon secundair onderwijs, zoals bekrachtigd door het decreet van 24 juli 1996.

De Vlaamse regering beslist uiterlijk op 1 maart 1998 over de gelijkwaardigheid van de vervangende ontwikkelingsdoelen en eindtermen met die welke conform artikel 6bis werden vastgelegd".

Artikel 4

Aan artikel 44, §1 van het decreet basisonderwijs van 25 februari 1997 wordt een derde lid toegevoegd, dat luidt als volgt : " In afwijking van vorige leden, is de Vlaamse regering niet gebonden door het advies van de Vlaamse Onderwijsraad, als dit advies geen drievierde meerderheid van de uitgebrachte stemmen, onthoudingen inbegrepen, heeft gehaald."

Artikel 5

In artikel 6 bis van de wet van 29 mei 1959 tot wijziging van sommige bepalingen van de onderwijswetgeving, worden de volgende wijzigingen aangebracht :

- 1° in § 1 wordt tussen het eerste en tweede lid het volgende lid ingevoegd : "In afwijking van het vorige lid, is de Vlaamse regering niet gebonden door het advies van de Vlaamse Onderwijsraad, als dit advies geen drievierde meerderheid van de uitgebrachte stemmen, onthoudingen inbegrepen, heeft gehaald."
- 2° in §2 wordt tussen het zesde en het zevende lid het volgende lid ingevoegd : "In afwijking van het vorige lid, is de Vlaamse regering niet gebonden door het advies van de Vlaamse Onderwijsraad, als dit advies geen drievierde meerderheid van de uitgebrachte stemmen, onthoudingen inbegrepen, heeft gehaald."

Artikel 6

In artikel 6 bis, §2, zesde lid van dezelfde wet worden de woorden "Deze specifieke eindtermen dienen niet door het Vlaams Parlement te worden bekrachtigd" geschrapt.

Artikel 7

§1. In de artikelen 45, §1 en 46 van het decreet basisonderwijs van 25 februari 1997 wordt tussen de woorden "door de regering opgelegde" en "ontwikkelingsdoelen", de woorden " of gelijkwaardig verklaarde" ingevoegd.

§2. In artikel 6 ter, eerste lid van de wet van 29 mei 1959 tot wijziging van sommige bepalingen van de onderwijswetgeving, dat nu 6quater wordt, wordt tussen de woorden " vermeld in artikel 6, 6 bis" en de woorden "24, § 2, 1°, 2°, 3°, 4°, 6°, 7°, 8°, 9° en 10" het woord " 6 ter" ingevoegd.

Artikel 8

Aan artikel 156, §1 van het decreet van 31 juli 1990 betreffende het onderwijs-II wordt een derde lid toegevoegd, dat luidt als volgt : "In afwijking van het bepaalde in het eerste lid, kan de Vlaamse Onderwijsraad niet op eigen initiatief advies uitbrengen over afwijkingsaanvragen, ingediend bij de Vlaamse regering op grond van artikel 6 ter van de wet van 29 mei 1959 tot wijziging van sommige bepalingen van de onderwijswetgeving of op grond van artikel 44bis van het decreet basisonderwijs van 25 februari 1997 ".

Artikel 9

Dit decreet treedt in werking op 1 september 1997.

Brussel,

De minister-president van de Vlaamse regering,

LUC VAN DEN BRANDE

De Vlaamse minister van Onderwijs en Ambtenarenzaken,

LUC VAN DEN BOSSCHE

ADVIES VAN DE SOCIAAL-ECONOMISCHE RAAD VAN VLAANDEREN



SOCIAAL-ECONOMISCHE RAAD
VAN VLAANDEREN

**ADVIES M.B.T. HET VOORONTWERP VAN DECREET
BETREFFENDE EEN AFWIJKINGSPROCEDURE VOOR
ONTWIKKELINGSDOELEN EN EINDTERMEN**

Brussel, 14 mei 1997
LV/lv/28/04/01



De Minister van Onderwijs heeft de SERV bij brief van 6 mei 1997 advies gevraagd over het voorontwerp van decreet betreffende een afwijkingsprocedure voor ontwikkelingsdoelen en eindtermen.

Met dit initiatief wil de Minister een oplossing geven aan het probleem dat het Arbitragehof in zijn arrest nr. 76/96 van 18 december 1996 heeft gesteld, namelijk dat de ontwikkelingsdoelen en eindtermen zo omvangrijk en gedetailleerd zijn dat ze aan scholen met een specifiek pedagogisch project onvoldoende ruimte laten om dit te verwezenlijken. Daardoor wordt art. 24, par. 1 van de Grondwet geschonden, dat zegt, onder meer, dat het onderwijs vrij is en dat de gemeenschap de keuzevrijheid waarborgt van de ouders.

*

*

*

ADVIES

De SERV heeft in diverse discussies over de ontwikkelingsdoelen en eindtermen steeds het standpunt vertolkt dat de ontwikkelingsdoelen en eindtermen effectieve middelen moeten zijn in de bewaking van de doelstellingen en de uniforme kwaliteit van het onderwijs.

De SERV kan dus volledig akkoord gaan met de bedoeling van de decreetgever, namelijk een afwijkingsprocedure voorzien, maar er tegelijkertijd over waken dat het oorspronkelijke opzet van de ontwikkelingsdoelen en eindtermen niet wordt geërodeerd.

De SERV hecht hieraan een groot belang. Een erosie van de ontwikkelingsdoelen en eindtermen voor het secundair onderwijs via een afwijkingsprocedure voor schoolbesturen zou ook de specifieke eindtermen in gevaar kunnen brengen. Vanuit sociaal-economisch oogpunt zijn vooral de specifieke eindtermen belangrijk, met name omdat ze de doorstroming naar hoger onderwijs moeten garanderen evenals de aansluiting van studierichtingen op de arbeidsmarktbehoeften.



De SERV vraagt bijgevolg dat de **criteria** die in het voorontwerp staan voor de beoordeling van de gelijkwaardigheid zeker niet zouden worden afgezwakt. De Raad stelt voor dat de criteria zelfs nog wat strikter zouden worden omschreven, met name dat duidelijker zou worden omschreven wie wel en wie niet mag afwijken van de decretaal vastgelegde ontwikkelingsdoelen en eindtermen. Verder zou ook een minimum moeten worden bepaald, waarvan men niet zou kunnen afwijken.

Ook naar de **procedure** heeft de Raad enkele opmerkingen en vragen.

De decreetgever beperkt de rol van de VLOR en schaft zelfs het initiatiefrecht af van de VLOR met de motivatie dat dit in interferentie zou komen met de voor deze aangelegenheid voorziene adviesstructuren. De Raad vindt dat de VLOR in de beoordeling van de voorgestelde afwijkingen een grotere rol moet kunnen spelen en dus ook zijn initiatiefrecht moet behouden. De SERV hecht hier groot belang aan in het licht van eventuele afwijkingsaanvragen op de specifieke eindtermen.

De Raad vraagt tevens waarom ook wordt afgeweken van de bepaling m.b.t. de decretale eindtermen, met name dat deze moeten worden bekrachtigd door het parlement.

En tenslotte dringt de Raad aan op een strikte controle door de inspectie op de wijze van uitvoering van de toegestane afwijkingen.

ADVIES VAN DE VLAAMSE ONDERWIJSRAAD

Vlaamse Onderwijsraad
Leuvenseplein 4
1000 Brussel

Algemene Raad
20 mei 1997
AR/VHU/ADV/006

**ADVIES M.B.T. HET VOORONTWERP VAN DECREET BETREFFENDE EEN
AFWIJKINGSPROCEDURE VOOR DE ONTWIKKELINGSDOELEN
EN EINDTERMEN**

I. SITUERING

Op 6 mei j.l. ontving de Vlaamse Onderwijsraad de adviesvraag van de minister over het voorontwerp van decreet betreffende een afwijkingsprocedure voor de ontwikkelingsdoelen en eindtermen.

Dit voorontwerp van decreet speelt in op het arrest 76/97 dd. 18 december 1996 van het Arbitragehof door te voorzien in een afwijkingsprocedure voor de ontwikkelingsdoelen en eindtermen enerzijds, en door de bepaling in de schoolpactwet m.b.t. de specifieke eindtermen in overeenstemming te brengen met de conclusies van het hof anderzijds.

Voorts voorziet het voorontwerp van decreet in een regeling die de inrichtende machten die vervangende eindtermen/ontwikkelingsdoelen hanteren toelaat van rechtswege geldende studiebewijzen af te leveren. Ten slotte bevat het voorontwerp een aantal wijzigingen inzake de adviesbevoegdheid van de Vlor met betrekking tot de ontwikkelingsdoelen/eindtermen.

Het advies is voorbereid door de "werkgroep begrippenkader" van de Algemene Raad. Deze werkgroep vergaderde op 12 mei 1997.

Het advies werd uitgebracht door de Algemene Raad in zijn vergadering van 20 mei 1997, in aanwezigheid van 20 stemgerechtigden, waarvan 1 lid tegen stemde en 2 leden zich onthielden.

Als bijlage wordt het minderheidsstandpunt toegevoegd van de vertegenwoordiger van het Onderwijsplatform van Kleine Onderwijsverstrekkers.

II. ALGEMENE BEMERKINGEN BIJ HET VOORONTWERP VAN DECREET

2.1. De afwijkingsprocedure getoetst aan het Arrest van het Arbitragehof

In voornoemd arrest koppelt het Arbitragehof de schending van art. 24§1 van de Grondwet onder andere aan de afwezigheid van een afwijkingsprocedure m.b.t. de door de overheid opgelegde eindtermen en ontwikkelingsdoelen. Bovendien reikt het Arbitragehof elementen aan die de afwijkingen begrenzen.

De afwijkingen dienen de fundamentele rechten en vrijheden te eerbiedigen. Er mag geen afbreuk worden gedaan aan de kwaliteit van het onderwijs, noch aan de vereiste inhoud. Het zijn enkel die instellingen die onderwijs verstrekken of wensen te verstrekken dat geïnspireerd is door bijzondere pedagogische en

AR/VHU/ADV/006-2

onderwijskundige opvattingen die een beroep kunnen doen op de afwijkingsprocedure. Er moeten "beperkte afwijkingen kunnen worden toegestaan".

Ten slotte moet ook worden verwezen naar de uitspraak van het Arbitragehof over het concept ontwikkelingsdoelen en eindtermen. Het hof oordeelt dat de ontwikkelingsdoelen en eindtermen een adequaat middel zijn, "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".

De Algemene Raad acht het belangrijk dat deze elementen ingebouwd worden in de criteria die moeten worden gehanteerd bij de beoordeling van de voorstellen van vervangende ontwikkelingsdoelen en eindtermen. Hij stelt vast dat sommige van deze elementen opgenomen werden bij de criteria, maar dat een aantal andere hierin niet terug te vinden zijn: kwaliteit van het onderwijs, gelijkwaardigheid van studiebewijzen, onderlinge gelijkwaardigheid van het onderwijs. De Algemene Raad merkt op dat het principe van de 'beperkte afwijkingen' niet opgenomen werd bij de criteria in het voorontwerp van decreet en vraagt dat hieromtrent duidelijkheid wordt gecreëerd.

2.2. Overeenstemming tussen de afwijkingsprocedure voor het basis- en het secundair onderwijs

In het algemeen wordt de afwijkingsprocedure voor het basis- en het secundair onderwijs op een analoge wijze uitgewerkt. Soms wordt van dit principe afgeweken. In andere gevallen kan worden vastgesteld dat een bepaling wel voorzien is voor het ene niveau, maar niet voor het andere.

De formulering van het tweede criterium voor de beoordeling van de eindtermen en ontwikkelingsdoelen is niet analoog voor het basis en het secundair onderwijs. In de regelgeving voor het secundair onderwijs wordt in het algemeen verwezen naar "inhouden voor de overeenstemmende vakken, vakoverschrijdende gebieden en attitudes¹". Voor het basisonderwijs wordt niet in algemene bewoordingen verwezen naar de leergebieden en leergebiedoverschrijdende thema's zoals bepaald in art. 39, 40 en 43 van het decreet voor het basisonderwijs, maar worden deze, mits een aantal afwijkingen, opgesomd².

Uit het tweede criterium m.b.t. het secundair onderwijs kan worden afgeleid dat de afwijkingsprocedure niet alleen van toepassing is op het gewoon maar ook op het buitengewoon secundair onderwijs. Dit blijkt evenwel niet het geval te zijn voor het basisonderwijs.

De Algemene Raad stelt zich overigens de vraag of het hoe dan ook noodzake-

¹ Voor opmerkingen ten aanzien van deze formulering zie verder punt 3.1.2.

² Zie verder punt 3.1.2.

AR/VHU/ADV/006-3

lijk is afwijkingen toe te staan ten aanzien van ontwikkelingsdoelen in het buitengewoon onderwijs. In zijn advies m.b.t. de definities i.v.m. eindtermen-ontwikkelingsdoelen van 31 mei 1996 gaat de Algemene Raad ervan uit dat ontwikkelingsdoelen in het buitengewoon onderwijs doelen zijn (...) die de overheid wenselijk acht voor zoveel mogelijk leerlingen van een leerlingenpopulatie ("een kataloog"). Daaruit kiest de school, in samenspraak met het PMS-centrum en zo mogelijk in overleg met de ouders en eventueel met andere betrokkenen, de ontwikkelingsdoelen die aan de individuele leerlingen of groepen van leerlingen worden aangeboden en uitdrukkelijk worden nagestreefd.

Ten slotte wijst de Algemene Raad op het feit dat voor het secundair onderwijs wel (art. 7), maar voor het basisonderwijs niet wordt voorzien in een regeling die de inrichtende machten/schoolbesturen die vervangende eindtermen hanteren, moet toelaten van rechtswege geldende studiebewijzen af te leveren. Een analoge regeling dient ook voor het basisonderwijs te worden uitgewerkt.

De Algemene Raad is van oordeel dat inzake de ontwikkelingsdoelen en eindtermen een zo groot mogelijke overeenstemming moet worden nagestreefd in de regelgeving tussen de verschillende onderwijsniveaus.

2.3. Betrokkenheid van de onderwijsgemeenschap bij de afwijkingsprocedure

De onderwijsgemeenschap, vertegenwoordigd in de Vlor, is nauw betrokken in het proces van de ontwikkeling van eindtermen en ontwikkelingsdoelen. Decreet werd dit principe vertaald in de bepaling dat de regering de ontwikkelingsdoelen bepaalt op eensluidend advies van de Vlaamse Onderwijsraad. De onderwijsgemeenschap wordt echter op geen enkele manier betrokken bij de toepassing van de afwijkingsprocedure.

In de procedure worden twee onderwijsadviesinstanties betrokken. De Vlaamse regering stelt een lijst op van onafhankelijke deskundigen, na overleg met een gemengde commissie met vertegenwoordigers van de Vlaamse Interuniversitaire Raad en de Vlaamse Hogescholenraad. Deze adviesinstanties vertegenwoordigen echter slechts één geleding van de universiteiten en hogescholen, en dus niet de onderwijsgemeenschap in zijn geheel. Bovendien vertegenwoordigen zij onderwijsniveaus die als zodanig niet betrokken zijn bij de problematiek van ontwikkelingsdoelen en eindtermen.

De Algemene Raad is van mening dat de onderwijsgemeenschap in zijn geheel, vertegenwoordigd in de Vlor, moet betrokken worden in de procedure met betrekking tot de beoordeling van de afwijkingsaanvragen.

2.4. Onverzoenbaarheid als grond voor ontvankelijkheid

De Algemene Raad kan er niet mee instemmen dat een afwijkingsaanvraag slechts ontvankelijk is indien de ontwikkelingsdoelen en/of eindtermen onvoldoende ruimte laten voor de bijzondere pedagogische en onderwijskundige opvattingen én ermee onverzoenbaar zijn.

AR/VHU/ADV/006-4

Hij is van mening dat de onverzoenbaarheid op zich een voldoende grond moet zijn om een ontvankelijke aanvraag in te leiden, ongeacht de vraag of er al dan niet voldoende ruimte is voor de eigen pedagogische en onderwijskundige opvattingen.

2.5. Procedure

De Algemene Raad heeft zich, onder meer rekening houdend met de uitspraak van het Arbitragehof over de specifieke eindtermen, beraden over de vraag of de vervangende ontwikkelingsdoelen en eindtermen al dan niet ter bekrachtiging moeten worden voorgelegd aan het Vlaams parlement.

De Algemene Raad onderschrijft de werkwijze waarbij het Vlaams parlement voor wat de afwijkingsaanvragen betreft, de procedure en criteria vastlegt en de uitvoering delegeert aan de Vlaamse regering, mits voldoende stringente criteria worden gehanteerd. Hierbij gaat hij er dan ook vanuit dat rekening wordt gehouden met de bemerkingen die in dit advies worden geformuleerd ten aanzien van de in het voorontwerp van decreet aangehaalde criteria.

III. Puntsgewijze bespreking van het voorontwerp van decreet

3.1. De afwijkingsprocedure (art 2 en 3)³

3.1.1. Ontvankelijkheid

Luidens het voorontwerp dient een afwijkingsvraag aan twee voorwaarden te voldoen om ontvankelijk te kunnen zijn: de aanvragen dienen te motiveren dat de ontwikkelingsdoelen en/of eindtermen onvoldoende ruimte laten voor de bijzondere pedagogische en onderwijskundige opvattingen én ermee onverzoenbaar zijn.

De Algemene Raad is van mening dat de onverzoenbaarheid dient beschouwd te worden als een element waarmee hoe dan ook rekening moet gehouden worden, ongeacht de vraag of er al dan niet voldoende ruimte is voor de eigen pedagogische en onderwijskundige opvattingen. Indien een schoolbestuur of inrichtende macht met andere woorden kan aantonen dat er onverzoenbaarheid is, dient dit te volstaan om de afwijkingsvraag ontvankelijk te verklaren. De Algemene Raad heeft er geen bezwaar tegen dat eventueel ook het element ruimte bijkomend als argument kan worden ingeroepen, zij het dat het gebrek aan ruimte op zich geen voldoende grond biedt om een beroep te doen op de afwijkingsprocedure.

Om verwarring te vermijden stelt de Algemene Raad voor consistent te verwijzen naar "bijzondere pedagogische en onderwijskundige opvattingen" i.p.v. "eigen pedagogische en onderwijskundige opvattingen".

³ Voor alle duidelijkheid wordt in de onderstaande tekst verwezen naar de nummering van de nieuwe artikels in het decreet op het basisonderwijs enerzijds en de schoolpactwet anderzijds.

3.1.2. Criteria gelijkwaardigheid

A. Algemene bemerkingen:

De Algemene Raad stelt vast dat de criteria hoofdzakelijk van formele aard zijn. Enkel het tweede criterium verwijst naar inhoud. Aangezien de uiteindelijke afweging zal moeten gebeuren aan de hand van inhoudelijke criteria, acht hij het wenselijk dat ook meer inhoudelijke criteria worden toegevoegd (bv. dat de "vervangende" ontwikkelingsdoelen en eindtermen geen afbreuk mogen doen aan ontwikkelingspsychologische aspecten of dat ze een vergelijking moeten kunnen doorstaan met doelstellingen in buitenlandse analoge onderwijssystemen).

Voorts meent de Algemene Raad dat het onontbeerlijk is om aan de criteria toe te voegen dat de vervangende ontwikkelingsdoelen en/of eindtermen de gelijkwaardigheid van de studiebewijzen enerzijds, en de onderlinge gelijkwaardigheid en de kwaliteit van het onderwijs anderzijds dienen te waarborgen (cfr. supra punt 2.1).

B. Criteriagebonden bemerkingen:

art. 44 bis §2

1. Het *tweede criterium* verwijst (onrechtstreeks) naar de verschillende leergebieden en leergebiedoverschrijdende thema's die opgenomen zijn in de artikels 39, 40 en 43 van het decreet basisonderwijs, maar wijkt hiervan af op de volgende punten:

- m.b.t. de ontwikkelingsdoelen is in het decreet basisonderwijs sprake van het leergebied 'Nederlands' i.p.v. 'taal';
- m.b.t. de eindtermen is er in het decreet basisonderwijs sprake van de leergebieden 'Nederlands' en 'Frans' i.p.v. 'taal'; en van het leergebiedoverschrijdend thema 'sociale vaardigheden' i.p.v. 'sociale ontwikkeling'.

In de voornoemde artikels wordt aangegeven welke leergebieden en leergebiedoverschrijdende thema's het onderwijsaanbod **ten minste** moet omvatten. Het leergebied Frans behoort, naargelang het geval, facultatief of verplicht, tot het onderwijsaanbod in het lager onderwijs. Hoewel in het decreet zelf geen expliciete band wordt gelegd tussen de leergebieden en leergebiedoverschrijdende thema's enerzijds en de eindtermen en ontwikkelingsdoelen anderzijds, wordt dit wel gedaan in de memorie van toelichting bij het decreet.

De Algemene Raad is van mening dat geenszins van gelijkwaardigheid sprake kan zijn indien het onderwijsaanbod in de vervangende eindtermen en/of ontwikkelingsdoelen niet dezelfde leergebieden en leergebiedoverschrijdende thema's dient te omvatten als die in het decreet basisonderwijs.

In hetzelfde criterium wordt, in tegenstelling tot het secundair onderwijs, niet verwezen naar het buitengewoon basisonderwijs (cfr. supra punt 2.2).

AR/VHU/ADV/006-6

- 2) De Algemene Raad vindt het belangrijk dat consequent wordt omgegaan met het begrippenapparaat ontwikkelingsdoelen/eindtermen. Daarom stelt hij voor het *viijfde criterium* als volgt te formuleren: de vervangende ontwikkelingsdoelen en eindtermen zijn zo geformuleerd dat, afhankelijk van het statuut van de eindtermen, nagegaan kan worden in welke mate de leerlingen deze verwerven of de scholen deze nastreven bij de leerlingen.
- 3) Uit het *zesde criterium* kan worden opgemaakt dat voor de vervangende eindtermen niet dezelfde categorieën (leergebiedgebonden, leergebiedoverschrijdend en attitudinale eindtermen) worden aangehouden als de eindtermen die krachtens art. 44 van het decreet basisonderwijs worden uitgevaardigd. Het is niet duidelijk hoe dit wordt verantwoord. Bovendien zal nader moeten worden onderzocht welke hiervan de implicaties zijn voor de wettelijke bepalingen, zowel in decreten als uitvoeringsbesluiten, m.b.t. de controle door de inspectie, de leerplannen, de erkenning van scholen, de financierings- of subsidiëeringsvoorwaarden, ...

In de huidige formulering houdt dit laatste criterium in dat de aanvrager aanduidt welke doelen kunnen worden nagestreefd en bereikt, en welke alleen kunnen worden bereikt. De Algemene Raad vraagt de formulering van dit criterium af te stemmen op de bedoelde resultaatsverplichting, respectievelijk inspanningsverplichting.

art. 6 ter §2:

- 4) In het *tweede criterium* wordt bepaald dat het onderwijsaanbod in de eindtermen voor het gewoon secundair onderwijs minstens inhouden omvat voor de overeenstemmende vakken, vakoverschrijdende gebieden en attitudes. In overeenstemming met het advies van de Raad voor het Secundair Onderwijs betreffende de vakoverschrijdende eindtermen en ontwikkelingsdoelen in het secundair onderwijs van 21 mei 1996 wijst de Algemene Raad erop dat ten aanzien van de vervangende ontwikkelingsdoelen en eindtermen voor de tweede en derde graad geen eisen kunnen gesteld worden m.b.t. inhouden voor de overeenstemmende vakoverschrijdende gebieden. De Raad voor het Secundair Onderwijs heeft immers geadviseerd om voor de tweede en derde graad van het secundair onderwijs voor de vakoverschrijdende gebieden enkel thema's te formuleren waaraan de scholen verplicht moeten werken.

In hetzelfde criterium wordt volgens de Algemene Raad ten onrechte melding gemaakt van de attitudes. Attitudes zijn zowel binnen de vakgebonden als binnen de vakoverschrijdende eindtermen van de eerste graad, aan de orde.

- 5) cfr. de overeenstemmende opmerking m.b.t. art. 44 bis §2 (2).
- 6) cfr. de overeenstemmende opmerking m.b.t. art. 44 bis §2 (3).

3.1.3. Procedure m.b.t. de beoordeling van de afwijkingsaanvragen

A. Voor de *algemene bemerkingen* zij verwezen naar punt 2.3.

B. *Punctuele bemerkingen*

Commissie ad hoc

Volgens de Memorie van Toelichting kan de aanvrager geen deskundige kiezen die lid is van het betrokken schoolbestuur. De Algemene Raad meent dat dit criterium decretaal moet worden verankerd.

Wat het aantal deskundigen betreft dat in de ad hoc commissie zetelt, vraagt de Algemene Raad zich af of dit, in het bijzonder rekening houdend met de situatie in het secundair onderwijs, niet aan de lage kant is. Hij legt ter overweging voor dat in de mogelijkheid wordt voorzien dat de deskundigen advies inwinnen bij derden.

3.1.4. Timing m.b.t. de indiening en beoordeling van de aanvragen

art. 44 bis §3⁴

De Algemene Raad stelt voor de timing m.b.t. de afwijkingsaanvragen niet te regelen aan de hand van absolute data maar eerder termijnen voorop te stellen die moeten worden inachtgenomen. Inrichtende machten en schoolbesturen die hun aanvraag vroeg indienen kunnen op die manier sneller een antwoord krijgen en op die manier tijdiger inspelen op de gevolgen van de afwijkingsaanvraag. Voorts is de Algemene Raad van mening dat duidelijk moet zijn wat er gebeurt indien de Vlaamse regering niet tijdig een beslissing heeft genomen.

art. 44 bis §3 en art. 6 ter §3

De Algemene Raad vraagt zich af of, gesteld dat het voorstel van vervangende eindtermen en/of ontwikkelingsdoelen uiteindelijk wordt afgekeurd, in redelijkheid kan worden aangenomen dat 1 jaar na het opstarten van een aanbod dat hierop was gebaseerd, met dezelfde groep leerlingen wordt voortgewerkt volgens een ander aanbod. Gegeven het feit dat de ontwikkelingsdoelen en eindtermen voor het secundair onderwijs waarop deze overgangsmaatregel van toepassing is, betrekking hebben op één graad, stelt deze vraag zich voornamelijk voor het secundair onderwijs.

3.2. De band (vervangende) OD/ET-studiebewijzen (art. 7)

⁴ Art. 6 ter §3 ontbreekt in het voorontwerp van decreet.

AR/VHU/ADV/006-8

cfr. supra punt 2.2.

3.3. Specifieke eindtermen (art. 6)

De bepaling krachtens dewelke de specifieke eindtermen niet moeten worden voorgelegd aan het Vlaams parlement komt te vervallen.

Volgens de Algemene Raad dient hieraan te worden toegevoegd dat deze eindtermen binnen één maand na de goedkeuring door de Vlaamse regering ter bekrachtiging worden voorgelegd aan het Vlaams parlement.

3.4. Wijziging onderwijsdecreet II (art. 8)

Naar de mening van de Algemene Raad is de bepaling die beperkingen oplegt aan de bevoegdheid van de Vlor om op eigen initiatief advies uit te brengen over alle aangelegenheden bedoeld in art. 59 bis §2,2° van de Grondwet en waarvoor de Vlaamse Gemeenschap bevoegd is, overbodig. Zelfs indien de Vlor op eigen initiatief advies zou willen uitbrengen over een afwijkingsaanvraag, kan de overheid dit advies steeds naast zich neerleggen.

IV. BEGRIPPENKADER

4.1. Situering

In zijn advies over de ontwikkelingsdoelen en eindtermen voor het basisonderwijs dd. 14 maart 1997 wijst de Raad voor het Basisonderwijs er op dat onder meer de definitie van het begrip eindtermen in het decreet voor het basisonderwijs kan interfereren met de doelstelling om de zorgverbreding in het basisonderwijs te versterken. De vrees bestaat dat leerlingen van wie wordt verwacht dat zij de eindtermen niet kunnen halen, systematisch zullen worden verwezen naar het buitengewoon onderwijs.

4.2. Decretaal kader

In het decreet voor het basisonderwijs wordt het begrip "eindtermen" als volgt gedefinieerd:

"Eindtermen zijn minimumdoelen die de overheid noodzakelijk en bereikbaar acht voor een bepaalde leerlingengroep.

Met minimumdoelen wordt bedoeld: enerzijds een minimum aan kennis, inzicht en vaardigheden die alle leerlingen van de leerlingengroep verwerven tijdens het leerproces en anderzijds een minimum aan attitudes die de school nastreeft bij de leerlingen ...

Leergebiedgebonden eindtermen, met uitzondering van de attitudinale eindtermen, zijn minimumdoelen die de leerlingen gedurende het leerproces moeten bereiken".

In de schoolpactwet wordt het begrip "eindtermen" voor het secundair onderwijs als volgt gedefinieerd:

AR/VHU/ADV/006-9

"Eindtermen zijn minimumdoelen die de overheid noodzakelijk en bereikbaar acht voor een bepaalde leerlingengroep in Vlaanderen.

Eindtermen zijn enerzijds een minimum aan kennis, inzicht en vaardigheden die alle leerlingen van de leerlingengroep verwerven tijdens het leerproces en anderzijds een minimum aan attitudes die de school nastreeft bij de leerlingen ...

Er zijn vakgebonden en vakoverschrijdende eindtermen. Vakgebonden eindtermen dienen door de school ten aanzien van de leerlingen te worden bereikt ...".

Met betrekking tot deze definities stellen zich drie problemen:

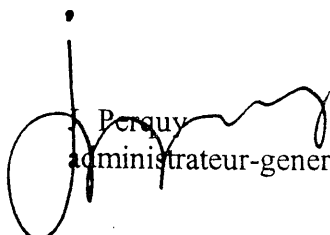
- 1) het gebruik van het begrip leerlingengroep. In art. 3,°28 van het decreet basisonderwijs wordt leerlingengroep gedefinieerd als "aantal leerlingen dat samen voor een bepaalde periode eenzelfde opvoedings- en onderwijsactiviteit volgt". Hierdoor wordt de definitie van het begrip eindtermen gesitueerd op het niveau van de klas i.p.v. op het niveau van het lager onderwijs; het begrip wordt niet gedefinieerd in de schoolpactwet.
- 2) alle leerlingen van de leerlingengroep dienen volgens de definitie het minimum aan kennis, inzicht en vaardigheden te bereiken. Afhankelijk van de wijze waarop de inspectie de scholen zal controleren op het bereiken van de eindtermen, kan interferentie ontstaan met de doelstelling om zorgverbreding in het basisonderwijs te versterken.
- 3) de omschrijving van de begrippen leergebied gebonden eindtermen en vakgebonden eindtermen zijn niet op elkaar afgestemd.

4.3. Voorstel

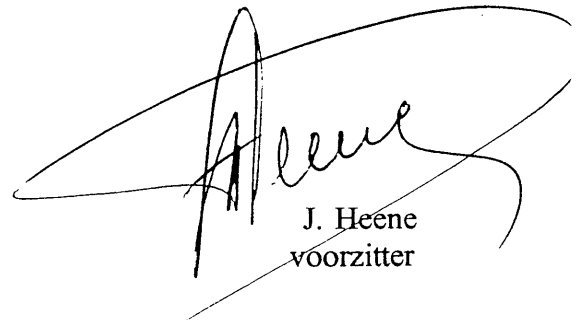
Wat het eerste luik van het gestelde probleem betreft, herhaalt de Vlor zijn voorstel om in overeenstemming met het begrippenkader van de Vlor, de term "leerlingengroep" in de definitie van het begrip "eindtermen" te vervangen door "leerlingenspopulatie", zowel in het decreet voor het basisonderwijs, als in de schoolpactwet. Dit begrip houdt de notie in van de niveau-, respectievelijk graadbetrokkenheid van de groep leerlingen.

Wat het tweede luik betreft, wenst de Raad het probleem verder te bestuderen alvorens een concreet voorstel te formuleren.

Ten slotte stelt de Algemene Raad voor de omschrijving van het begrip "leergebiedgebonden eindtermen" te alligneren op de definitie voor het secundair onderwijs aangezien deze meer ruimte laat voor zorgverbreding.



J. Perquy
administrateur-generaal



J. Heene
voorzitter

Federatie van Rudolf Steinerscholen in Vlaanderen vzw

Externe Contacten - p.a. Kasteellaan 54 - 9000 Gent - Tel. (09) 233 04 06 .

Betreft :

Gent, 20 mei 1997 .

Advies m.b.t. Voorontwerp
van Decreet betreffende

Afwijkingsprocedure voor
Ontwikkelingsdoelen en
Eindtermen,

22 MEI 1997

Algemene Raad : 20 mei 1997

2410 Aan de Algemene Raad van de
Vlaamse Onderwijsraad

~
Minderheidsnota

I. Essentiële Bezwaren

In zijn Advies vertrekt de VLOR van een interpretatie van het Arrest van het Arbitragehof 76 / 96 van 18 december 1996 die ondermeer stelt dat :

- ook voor het Arbitragehof de ontwikkelingsdoelen /eindtermen een adequaat middel zijn de " gelijkwaardigheid van studiebewijzen " én " van instellingen " vast te stellen (B. 8.3), en dat deze gelijkwaardigheid dan ook een apart criterium dient te zijn,
- de VLOR als " vertegenwoordiger van de onderwijsgemeenschap " dient te worden betrokken in de beoordelingsprocedure.

Tevens vraagt de VLOR zich af wat de betekenis is van " beperkte afwijkingen " (overweging B.10), en hoe deze in dit ontwerpdecreet wordt toegepast.

De **Federatie** van R.Steinerscholen, in de VLOR vertegenwoordigd als onderdeel van de Kleine Onderwijsverstrekkers (OKO) , kan het met deze benadering **niet eens** zijn.

* Vooreerst dient gesteld dat - indien men zich beroept op overwegingen van het Arbitragehof - men deze in zijn geheel moet lezen.

Dwz. niet enkel B.10 en B.8.3 (eindtermen als een adequaat middel i.v.m. de gelijkwaardigheid van studiebewijzen), maar evenzeer B.8.2 (eindtermen geconcipieerd als minimumdoelstellingen) en B.9. In deze laatste overweging wordt gesteld de ontwikkelingsdoelen en eindtermen *té omvangrijk en té gedetailleerd* zijn om te kunnen doorgaan voor minimumdoelstellingen.

Wij menen dat er ondanks de recente herziening van de eindtermen in de Raad Basisonderwijs nog steeds géén sprake is van een reële uitvoering van B.9 .

Slechts 12 op 362 van de genummerde doelstellingen werden geschrapt. Verder beperkte de herziening zich tot het aanduiden van de attitudes, het verbeteren van de samenhang en de clustering van een beperkt aantal doelstellingen.

Aan de ontwikkelingsdoelen werd zelfs quasi niets gewijzigd.

Ook het VVKBa heeft daar op 14 maart j.l. in de Raad Basisonderwijs reeds op gewezen, en daarom zijn globaal akkoord geweigerd.

Ook ' OKO ' heeft daarom toen een minderheidsnota ingediend.

Wij zien minstens de consequente uitvoering van B.9 als een voorafgaande voorwaarde voor een eventuele beperking van de afwijkingen. Mocht men een beperking in omvang overwegen, dan dient men zich af te vragen in hoeverre het aan de vertegenwoordigers van de algemene, reguliere opvattingen toekomt om de omvang van wat " bijzonder " is te gaan beperken.

Het ' bijzondere ' is immers waardengebonden.

* Inzake de " gelijkwaardigheid " willen wij stellen dat dit een algemene doelstelling is, die echter op zich géén criterium kan zijn. Het Arbitragehof heeft deze in B.10. bij de voorwaarden tot afwijking ook niet als dusdanig gesteld, maar slechts gesproken over " kwaliteit " en " vereiste inhoud ", naast de eerbiediging van fundamentele rechten en vrijheden. Het voldoen aan deze criteria leidt dan in zijn geheel tot de gelijkwaardigheid.

Wanneer de gelijkwaardigheid een criterium op zich wordt, blijft volstrekt onduidelijk waaruit die dan wel moet bestaan naast de 6 andere criteria, en is toetsing aan deze gelijkwaardigheid een volstrekt arbitraire aangelegenheid.

De aanvrager weet dan niet zeker waarnaar zich te richten.

De " algemene ", reguliere ontwikkelingsdoelen/ eindtermen kunnen daarbij niet het criterium zijn, gezien door de ontvankelijkheid, nl. minstens de onverzoenbaarheid, de noodzaak aangegeven is er te moeten van afwijken.

Ze zijn bovendien door hun omvangrijkheid en gedetailleerdheid uitgegroeid tot een concreet project met een eigen pedagogische visie.

Ook de ' waarde ' op zich van een onderwijsconcept kan niet objectief afgewogen worden, zonder te raken aan de pedagogische vrijheid.

De overheid kan aan een pedagogisch project o.i. slechts expliciete, objectieve deugdelijkheids-eisen stellen. Eén specifiek project kan nooit tot criterium verheven worden.

* In welke mate kan de VLOR voldoende onafhankelijk zijn om over afwijkende ontwikkelingsdoelen/ eindtermen te oordelen? De VLOR is o.i. als vertegenwoordiger van de meerderheidsopvattingen inzake de eindtermen betrokken partij.

De Raad heeft zelf bij de totstandkoming van de eindtermen tot tweemaal toe het voorzien van een afwijkingsprocedure geweigerd.

Zij adviseerde tevens éénsluidend de reguliere, algemene eindtermen/ ontwikkelingsdoelen, en is in die zin vertegenwoordiger van andere pedagogische opvattingen, dan de " bijzondere " bedoeld door het Arbitragehof.

O.i. zou de VLOR zich minstens terughoudend moeten opstellen bij de beoordeling van de onverzoenbaarheid en de gelijkwaardigheid, en bij de keuze van de deskundigen.

II. Andere bemerkingen

* Inzake de overeenstemming tussen de afwijkingsprocedures voor het Basis-en Secundair Onderwijs wordt in het ontwerp-advies ondermeer gewezen op ontbreken van een afwijkingsmogelijkheid voor het buitengewoon basisonderwijs. De VLOR betwijfelt de noodzakelijkheid daarvan.

Omgekeerd bepleit de Federatie van Steinerscholen het eveneens inschrijven van een afwijkingsmogelijkheid voor het buitengewoon basisonderwijs, om ook hier voor scholen met bijzondere pedagogische opvattingen het werken met een eigen " catalogus " van doelstellingen mogelijk te maken

* N.a.v. het pleidooi voor " méér inhoudelijke criteria " bvb. " ontwikkelingspsychologische " en " vergelijking met analoge, buitenlandse onderwijssystemen " willen we er op wijzen dat precies de verschillen in visie op de ontwikkeling van leerlingen en vooral de wijze waarop men daarmee omgaat, het voorwerp uitmaken van onverzoenbaarheid tussen de reguliere stromingen en deze met bijzondere pedagogische opvattingen.

Wij vragen ons bvb. af of alles wat op een bepaalde leeftijd kan ontwikkeld worden, per se ook moet ontwikkeld worden.

Ook bij vergelijking met " analoge, buitenlandse onderwijssystemen ", waarschijnlijk reguliere systemen, worden mogelijk weer de algemeen gangbare opvattingen tot norm gesteld.

* Inzake het tweede criterium wijst de VLOR het verschil in inhoudelijke terminologie af t.o.v. de deze van de officiële eindtermen/ ontwikkelingsdoelen.

Met begrip voor de aangeduide mogelijk legistieke problemen willen we er op wijzen dat benamingen zoals " sociale ontwikkeling " aan scholen met bijzondere pedagogische opvattingen in ieder geval méér ruimte laten voor de realisatie van hun project. Het ontwikkelen van ' sociale vaardigheden ' is slechts één manier om aan sociale ontwikkeling te werken.

III. Positief beoordeelde bemerkingen

Anderzijds waardeert de Federatie een aantal voorstellen die ook zij een verbetering acht van de voorliggende afwijkinsprocedure én het begrippenkader :

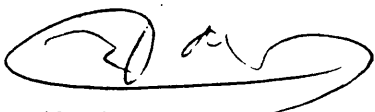
- m.o.o. de uitdrukkelijke inschrijving van een analoge regeling voor het basisonderwijs , nl. voor het uitreiken van van rechtswege geldende studiebewijzen door schoolbesturen die vervangende eindtermen hanteren,
- i.v.m. de voorgestelde formulering van het viijfde criterium in art. 2 § 2 (art. 44 bis, § 2)
- i.v. m. de voorstellen tot precisering van het begrippenkader, m.o.o. een betere zorgverbreding, nl. via de termen " leerlingenpopulatie " , " normleerling " , en " leergebiedgebonden eindtermen " .

Ook de Kleine Onderwijsverstrekkers (OKO) hadden op dit probleem reeds gewezen in de Raad Basisonderwijs.

Besluit

Omwille van de vermelde voor de Federatie essentiële bezwaren kon de vertegenwoordiger van OKO het voorliggend Advies niet globaal goedkeuren.

Namens de Federatie van R. Steinerscholen,



Kamiel Van Herp, beheerder.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

L. 26.514/1

KONINKRIJK BELGIE
-----ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 3 juni 1997 door de Vlaamse minister van Onderwijs en Ambtenarenzaken verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van decreet betreffende een afwijkingsprocedure voor de ontwikkelingsdoelen en eindtermen, heeft op 5 juni 1997 het volgende advies gegeven :

L. 26.514/1

Volgens artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij de wet van 4 augustus 1996, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

In het onderhavige geval luidt die motivering als volgt :

"De dringende noodzakelijkheid die ik inroep wordt gemotiveerd door het feit dat het Besluit van de Vlaamse regering tot bepaling van de ontwikkelingsdoelen en eindtermen van het gewoon basisonderwijs en het decreet tot bekrachtiging hiervan van kracht worden op 1 september enerzijds en de noodzaak anderzijds dat ook het voorliggend voorontwerp van decreet op dezelfde datum in voege treedt.".

Met toepassing van het bepaalde in artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, gewijzigd bij de wet van 4 augustus 1996, heeft de afdeling wetgeving zich in hoofdzaak beperkt tot "het onderzoek van de rechtsgrond, van de bevoegdheid van de steller van de handeling, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan".

Dat onderzoek noopt tot het maken van de volgende opmerkingen.

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. Het Arbitragehof heeft in zijn arrest nr. 76/96 van 18 december 1996 geoordeeld dat het decreet van 22 februari 1995 tot bekrachtiging van de ontwikkelingsdoelen en de

L. 26.514/1

eindtermen van het gewoon kleuter- en lager onderwijs niet verenigbaar is met artikel 24, § 1, van de Grondwet dat het beginsel van de vrijheid van onderwijs formuleert.

In eerste instantie besluit het Hof daartoe omdat de ontwikkelingsdoelen en de eindtermen 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 en dat aldus aan de vrijheid van onderwijs wordt geraakt (overweging B.9.). Voorts stelt het Arbitragehof dat de decreetgever de vrijheid van onderwijs schendt, door het eindtermenbesluit, hetwelk alle inrichtende machten verplicht zich te conformeren aan ontwikkelingsdoelen en eindtermen, 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 (overweging B.10.).

In datzelfde arrest stelt het Arbitragehof ook dat, door het niet voorzien in een bekrachtiging van de specifieke eindtermen voor het secundair onderwijs, de decreetgever het regelen van een essentieel aspect van de inrichting, de erkenning of de subsidiëring van het onderwijs aan de regering heeft opgedragen en zodoende artikel 24, § 5, van de Grondwet heeft geschonden (overweging B.3.5.3.).

L. 26.514/1

Om al die redenen vernietigt het Hof in artikel 6bis, § 1, van de wet van 29 mei 1959 de woorden "met uitzondering van de specifieke eindtermen van het secundair onderwijs", alsmede voornoemd bekrachtigings-decreet van 22 februari 1995.

2. Teneinde de regelgeving inzake de eindtermen en de ontwikkelingsdoelen in het gewoon en buitengewoon kleuter-, lager en secundair onderwijs in overeenstemming te brengen met voornoemd arrest, wat betreft zijn kritiek dat de eindtermen te gedetailleerd zijn, werd gevolg gegeven door de nieuwe ontwerpen van besluit van de Vlaamse regering tot bepaling van de ontwikkelingsdoelen en de eindtermen van het gewoon basisonderwijs, en van decreet tot bevestiging ervan, waarover de afdeling wetgeving van de Raad van State op 14 mei 1997 de adviezen L. 26.391/1 en L. 26.392/1 heeft verleend.

Teneinde die regelgeving ook in overeenstemming te brengen met de kritiek dat geen procedure was vastgelegd waardoor van de door de regering vastgelegde eindtermen en ontwikkelingsdoelen kan worden afgeweken, eensdeels, en dat niet was voorzien in een bekrachtiging bij decreet van de specifieke eindtermen voor het secundair onderwijs, zal bij het Vlaams Parlement het voorontwerp van decreet, voorwerp van huidige adviesaanvraag, worden ingediend.

L. 26.514/1

3. Wat het principe van de onderwijsvrijheid betreft, moeten die ontwerpen dan ook in hun onderlinge samenhang worden bekeken, m.a.w. moet de mogelijkheid van afwijking van de eindtermen en ontwikkelingsdoelen beoordeeld worden in functie van de eindtermen zelf. Het ligt voor de hand dat hoe algemener en minder gedetailleerd de eindtermen zelf zijn, hoe geringer de noodzaak om ervan te kunnen afwijken en hoe stringenter de voorwaarden kunnen worden gemaakt waaronder die afwijking mogelijk is. Zijn de eindtermen daarentegen meer gedetailleerd, dan moeten de mogelijkheden om ervan te kunnen afwijken ruimer worden geconcipieerd.

Daarmee is echter niet alles gezegd. Er dient daarbij ook voor ogen te worden gehouden dat, naar de wil van de grondwetgever, zoals deze wordt geïnterpreteerd door het Arbitragehof, de eindtermen en ontwikkelingsdoelen dermate als minimalistische doeleinden moeten worden geformuleerd dat zij een eigen pedagogisch project mogelijk maken (zie overweging B.9 van het voormelde arrest). Van die vaststelling moet ook in het voorliggend ontwerp worden uitgegaan, gelezen in samenhang met de ontwerpen welke reeds voor advies werden voorgelegd aan de Raad van State : de door de regering vastgestelde eindtermen en ontwikkelingsdoelen moeten op zich een eigen pedagogisch project mogelijk

L. 26.514/1

maken. Die mogelijkheid mag evenwel niet enkel verwezenlijkbaar zijn door het aanvragen en verkrijgen van een afwijking op de door de regering vastgelegde eindtermen en ontwikkelingsdoelen (1) welke logischerwijze dan ook, zoals het Arbitragehof het zegt, "beperkt" zullen zijn (2).

In het voormelde advies L. 26.391/1 heeft de afdeling wetgeving wat dat betreft opgemerkt dat het haar niet mogelijk was te onderzoeken of die vast te stellen eindtermen ditmaal wel konden worden beschouwd als "minimale doelstellingen" en of zij in overeenstemming waren met de grondwettelijke beginselen van gelijkheid en vrijheid van onderwijs, alsmede dat, in voorkomend geval die vraag door het Arbitragehof zou worden beantwoord.

In verband met de problematiek van de verhouding eindtermen - afwijkingen daarop, moet bovendien ook de vraag worden gesteld van de verenigbaarheid met het bekende legaliteitsbeginsel in onderwijszaken, geformuleerd in artikel 24, § 5, van de Grondwet. Het is immers zo dat een regeling waarbij de regering in het kader van een afwijkingsprocedure beslist of de door een school voorgestelde "vervangende" eindtermen en ontwikkelingsdoelen aanvaardbaar zijn, uiteindelijk zou kunnen neerkomen op een systeem van

-
- (1) Het ontwerp lijkt er integendeel van uit te gaan dat dit eigen project alleen gerealiseerd kan worden via de procedure van afwijking op de eindtermen.
 - (2) Men kan bezwaarlijk enkel de nadruk leggen op dat beperkt karakter van de mogelijke afwijkingen, zonder zulks te zien in relatie met de aard van de eindtermen en ontwikkelingsdoelen zelf.

L. 26.514/1

niet bij decreet vastgestelde of bekrachtigde eindtermen. En daarbij is het gevaar zelfs niet denkbeeldig dat die vervangende eindtermen niet eens zullen worden vastgelegd in een reglementair besluit van de Vlaamse regering, doch louter op individuele basis, namelijk aan de hand van de toegestane afwijkingen, waarbij de uitvoerende macht dan nog over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikt.

Vertrekkend van die vaststelling moet op zijn minst worden opgemerkt dat het decreet in ontwerp een meer precieze invulling zal moeten geven aan sommige, voor de toepassing van de afwijkingsregeling overigens cruciale begrippen zoals bijvoorbeeld "onderwijs dat gesteund is op bijzondere pedagogische en onderwijskundige opvattingen" (1). Ook het "onvoldoende ruimte laten door" en het "onverzoenbaar zijn met" de door de regering vastgestelde eindtermen en ontwikkelingsdoelen verdienen in dit opzicht nadere invulling. Dat alles afgezien van de vraag of de eindtermen en ontwikkelingsdoelen zelf als "minimaal" kunnen worden beschouwd.

(1) Het gebruik van het woord "bijzonder" laat verstaan dat bedoelde onderwijsvormen afwijken van de "normale" pedagogische en onderwijskundige opvattingen, welke evenwel nergens in concreto terug te vinden zijn. Overigens volgt, zoals reeds gezegd, uit het beginsel van de vrijheid van onderwijs het recht op een eigen opvoedkundig project, zodat het maken van een onderscheid tussen "normale", en "bijzondere" pedagogische en onderwijskundige opvattingen hoe dan ook in vraag moet worden gesteld.

L. 26.514/1

Het is wellicht overbodig aan te stippen dat het uiteindelijk aan het Arbitragehof zal toekomen te oordelen of het voorgestelde systeem van eindtermen, gepaard gaande met een afwijkingsprocedure, verenigbaar is met de door de Grondwet gewaarborgde vrijheid van onderwijs en met het legaliteitsbeginsel.

4. Het gebruik van het begrip "onderwijs gesteund op bijzondere pedagogische en onderwijskundige opvattingen", gelezen in samenhang met het arrest nr. 76/96 van het Arbitragehof, dat de aanleiding vormt voor het voorliggend ontwerp, zou er kunnen toe leiden dat het toepassingsgebied van de afwijkingsregeling wordt verengd tot de zogenaamde "methodescholen" (1). Dergelijke verenging zou niet alleen strijdig zijn met het reeds aangehaalde beginsel van vrijheid van onderwijs, dat uiteraard voor alle onderwijsinrichtingen moet gelden, maar bovendien met het grondwettelijk gelijkheids- en non-discriminatiebeginsel.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

1. In aansluiting op wat reeds is opgemerkt omtrent de vaagheid van begrippen zoals "het onvoldoende ruimte laten voor de bijzondere pedagogische en onderwijskundige opvattingen" en de "onverzoenbaarheid" daarmee, beschikt de Vlaamse regering over een te ruime discretionaire bevoegdheid bij het beoordelen van de "ontvankelijkheid" van de

(1) Ten overvloede blijkt hieruit de noodzaak om het begrip "onderwijs gesteund op bijzondere pedagogische en onderwijskundige opvattingen" nader in te vullen.

L. 26.514/1

aanvraag tot afwijking. Dat oordeel lijkt bovendien niet zozeer op de "ontvankelijkheid" van de aanvraag als zodanig betrekking te hebben, doch impliceert een inhoudelijk onderzoek naar de grond van de zaak.

2. De afwijkingsvoorwaarden voor het gewoon basisonderwijs, - meer bepaald die betreffende de vereiste inhoud (ontworpen artikel 44bis, § 2, tweede lid, 2°, a) en b) van het decreet basisonderwijs) - vormen niet meer dan een bevestiging van de verplichtingen die reeds voortvloeien uit de artikelen 39 en 40 van het decreet basisonderwijs. Bovendien doet de niet gehele overeenstemming met die bepalingen ("sociale ontwikkeling of sociale vaardigheden") vragen rijzen bij hun onderlinge verhouding.

Wat het buitengewoon basisonderwijs betreft, moet worden vastgesteld dat het onderwijsaanbod thans niet wordt bepaald in het decreet basisonderwijs en dat er derhalve dienaangaande enkel verplichtingen zullen zijn ten aanzien van de onderwijsinstellingen die een afwijking vragen met toepassing van de ontworpen bepalingen.

L. 26.514/1

De kamer was samengesteld uit

de Heren	J. DE BRABANDERE,	kamervoorzitter,
	M. VAN DAMME,	staatsraden,
	D. ALBRECHT,	
	G. SCHRANS,	assessoren van de
	E. WYMEERSCH,	afdeling wetgeving,
	G. DE MUNTER,	toegevoegd griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. VAN VAERENBERGH, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. M.-C. CEULE, eerste referendaris.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

G. DE MUNTER

J. DE BRABANDERE



Voor uitgifte afgeleverd aan

de Vlaamse Ministers van Cultuur en Ambtenaarszake

DE 09 -06- 1997

voor De Hoofdgriffier van de Raad van State

D. LANGBEEN

A large, stylized handwritten signature in black ink, appearing to be 'D. Langbeen', written over the printed name.

ONTWERP VAN DECREET

ONTWERP VAN DECREET

DE VLAAMSE REGERING,

Op voorstel van de Vlaamse minister van Onderwijs en Ambtenarenzaken ;

Na beraadslaging,

BESLUIT :

De Vlaamse minister van Onderwijs en Ambtenarenzaken is ermee belast, in naam van de Vlaamse regering, bij het Vlaams Parlement het ontwerp van decreet in te dienen, waarvan de tekst volgt :

Artikel 1

Dit decreet regelt een gemeenschapsaangelegenheid.

Artikel 2

In het decreet basisonderwijs van 25 februari 1997 wordt een artikel 44bis ingevoegd, dat luidt als volgt :

"Artikel 44bis

§1. Een schoolbestuur kan oordelen dat de conform artikel 44 vastgelegde ontwikkelingsdoelen en/of eindtermen zowel onvoldoende ruimte laten voor zijn eigen pedagogische en onderwijskundige opvattingen als ermee onverzoenbaar zijn. In dat geval dient het schoolbestuur bij de Vlaamse regering een afwijkingsaanvraag in. Deze aanvraag is slechts ontvankelijk indien precies wordt aangegeven waarom ontwikkelingsdoelen en/of eindtermen voor zijn eigen pedagogische en onderwijskundige opvattingen onvoldoende ruimte laten en waarom ze ermee onverzoenbaar zijn; het schoolbestuur stelt in dezelfde aanvraag vervangende ontwikkelingsdoelen en/of eindtermen voor.

§ 2. De Vlaamse regering beoordeelt of de aanvraag ontvankelijk is en beslist in voorkomend geval of de vervangende ontwikkelingsdoelen en/of

eindtermen in hun geheel gelijkwaardig zijn met die welke conform artikel 44 werden vastgelegd en toelaten gelijkwaardige studiebewijzen en diploma's af te leveren.

De gelijkwaardigheid wordt beoordeeld aan de hand van de volgende criteria :

1° het respect voor de fundamentele rechten en vrijheden;

2° de vereiste inhoud :

a) het onderwijsaanbod in de ontwikkelingsdoelen voor het kleuteronderwijs omvat minstens inhouden voor lichamelijke opvoeding, muzische vorming, Nederlands, wereldoriëntatie, wiskundige initiatie;

b) het onderwijsaanbod in de eindtermen voor het lager onderwijs omvat minstens inhouden voor lichamelijke opvoeding, muzische vorming, Nederlands wereldoriëntatie, wiskunde, leren leren en sociale ontwikkeling of sociale vaardigheden; het onderwijsaanbod omvat ook inhouden voor het leergebied Frans indien dit in toepassing van artikel 10 van de wet van 30 juli 1963 houdende taalregeling in het onderwijs en artikel 7 van de wet van 2 augustus 1963 op het gebruik van de talen in bestuurszaken verplicht is gesteld;

c) het onderwijsaanbod in de ontwikkelingsdoelen voor het buitengewoon basisonderwijs, met uitzondering van het type 2 zoals bepaald in artikel 10 van het voormelde decreet basisonderwijs, omvat minstens inhouden voor lichamelijke opvoeding, muzische vorming, Nederlands, wereldoriëntatie, wiskunde, leren leren en sociale ontwikkeling of sociale vaardigheden.

Deze inhouden moeten enkel in hun geheel evenwaardig zijn met de inhouden waarvoor conform artikel 44 ontwikkelingsdoelen en eindtermen werden vastgelegd.

3° de vervangende ontwikkelingsdoelen en eindtermen slaan op kennis, inzichten, vaardigheden en attitudes;

4° de vervangende ontwikkelingsdoelen en eindtermen zijn geformuleerd in termen wat van leerlingen verwacht kan worden;

5° de vervangende ontwikkelingsdoelen en eindtermen zijn zo geformuleerd dat, afhankelijk van het statuut van de eindtermen, nagegaan kan worden in welke mate de leerlingen deze verwerven of de scholen deze nastreven bij de leerlingen;

6° aangegeven wordt welke eindtermen leergebiedgebonden, leergebiedoverschrijdend of attitudinaal zijn.

Voor de beoordeling van de ontvankelijkheid en van de gelijkwaardigheid, wint de Vlaamse regering het gemotiveerd advies in van de onderwijsinspectie en van een commissie ad hoc.

Voor de samenstelling van deze laatste commissie stelt de Vlaamse regering een lijst op van onafhankelijke deskundigen, na overleg met een gemengde commissie met vertegenwoordigers van de Vlaamse Interuniversitaire Raad en de Vlaamse Hogescholenraad. Deze lijst geldt voor een periode van 4 jaar.

Uit voornoemde lijst kiezen de aanvrager en de Vlaamse regering elk één deskundige. Beide deskundigen wijzen binnen 8 dagen in gemeen overleg een derde deskundige aan, die tevens voorzitter van de commissie is. Als er geen consensus bereikt wordt, wijst de regering uit de voornoemde lijst de derde deskundige aan.

De Vlaamse regering bepaalt de verdere regels van deze procedure, met dien verstande dat de aanvrager gehoord wordt.

§ 3. Het schoolbestuur dient uiterlijk op 1 september van het schooljaar voorafgaand aan het schooljaar waarin de ontwikkelingsdoelen/eindtermen zullen gelden, een afwijkingsaanvraag in. De Vlaamse regering beslist uiterlijk op 31 december van het voorafgaande schooljaar over de aanvraag.

De Vlaamse regering legt dit besluit binnen zes maanden ter bekrachtiging voor aan het Vlaams Parlement. Indien het Vlaams Parlement dit besluit niet bekrachtigt, houdt het op rechtskracht te hebben."

Artikel 3

In de wet van 29 mei 1959 tot wijziging van sommige bepalingen van de onderwijswetgeving wordt in de plaats van artikel 6ter, dat 6quater wordt, een nieuw artikel ingevoegd, dat luidt als volgt :

"Artikel 6ter

§ 1. Een inrichtende macht kan oordelen dat de conform artikel 6bis vastgelegde ontwikkelingsdoelen en/of eindtermen zowel onvoldoende ruimte laten voor haar eigen pedagogische en onderwijskundige opvattingen als ermee onverzoenbaar zijn. In dat geval dient de inrichtende macht bij de Vlaamse regering een afwijkingsaanvraag in. Deze aanvraag is slechts ontvankelijk indien precies wordt aangegeven waarom ontwikkelingsdoelen en/of eindtermen voor haar eigen pedagogische en onderwijskundige opvattingen onvoldoende ruimte laten, en waarom ze ermee onverzoenbaar zijn; de inrichtende macht stelt in dezelfde aanvraag vervangende ontwikkelingsdoelen en/of eindtermen voor.

§ 2. De Vlaamse regering beoordeelt of de aanvraag ontvankelijk is en beslist, in voorkomend geval, of de vervangende ontwikkelingsdoelen en/of eindtermen in hun geheel gelijkwaardig zijn met die welke conform artikel 6bis werden vastgelegd en toelaten gelijkwaardige studiebewijzen en diploma's af te leveren.

De gelijkwaardigheid wordt beoordeeld aan de hand van de volgende criteria :

1° het respect voor de fundamentele rechten en vrijheden;

2° de vereiste inhoud :

het onderwijsaanbod in de ontwikkelingsdoelen voor het buitengewoon secundair onderwijs, voor het eerste leerjaar B en het beroepsvoorbereidend leerjaar, en het onderwijsaanbod in de eindtermen voor het gewoon secundair onderwijs omvat minstens inhouden voor de overeenstemmende vakken, vakoverschrijdende gebieden en attitudes.

Deze inhouden moeten enkel in hun geheel evenwaardig zijn met de inhouden waarvoor conform artikel 6bis ontwikkelingsdoelen en eindtermen werden vastgelegd ;

- 3° de vervangende ontwikkelingsdoelen en eindtermen slaan op kennis, inzichten, vaardigheden en attitudes;
- 4° de vervangende ontwikkelingsdoelen en eindtermen zijn geformuleerd in termen wat van leerlingen verwacht kan worden;
- 5° de vervangende ontwikkelingsdoelen en eindtermen zijn zo geformuleerd dat, afhankelijk van het statuut van de eindtermen, nagegaan kan worden in welke mate de leerlingen deze verwerven of de scholen deze nastreven bij de leerlingen;
- 6° aangegeven wordt welke eindtermen vakgebonden, vakoverschrijdend of attitudinaal zijn.

De Vlaamse regering wint voor de beoordeling van de ontvankelijkheid en van de gelijkwaardigheid, het gemotiveerd advies in van de onderwijsinspectie en van een commissie ad hoc.

Voor de samenstelling van deze laatste commissie stelt de Vlaamse regering een lijst op van onafhankelijke deskundigen, na overleg met een gemengde commissie met vertegenwoordigers van de Vlaamse Interuniversitaire Raad en de Vlaamse Hogescholenraad. Deze lijst geldt voor een periode van 4 jaar.

Uit voornoemde lijst kiezen de aanvrager en de Vlaamse regering elk één deskundige. Beide deskundigen wijzen binnen 8 dagen in gemeen overleg een derde deskundige aan, die tevens voorzitter van commissie is. Als er geen consensus bereikt wordt, wijst de regering uit de voornoemde lijst de derde deskundige aan.

De Vlaamse regering bepaalt de verdere regels van deze procedure, met dien verstande dat de aanvrager gehoord wordt.

§ 3. De inrichtende macht dient uiterlijk op 1 september van het schooljaar voorafgaand aan het schooljaar waarin de ontwikkelingsdoelen/eindtermen zullen gelden, een afwijkingsaanvraag in. De Vlaamse regering beslist uiterlijk op 31 december van het voorafgaande schooljaar over de aanvraag.

De Vlaamse regering legt dit besluit binnen zes maanden ter bekrachtiging voor aan het Vlaams Parlement. Indien het Vlaams Parlement dit besluit niet bekrachtigt, houdt het op rechtskracht te hebben.

§4. In afwijking van het bepaalde in §1, laatste zin en in §3, kan de inrichtende macht voor het schooljaar 1997-1998 tot uiterlijk 1 september 1997 een afwijkingsaanvraag indienen waarbij de inrichtende macht precies aangeeft waarom de conform artikel 6bis vastgelegde ontwikkelingsdoelen en eindtermen zowel voor haar eigen pedagogische en onderwijskundige opvattingen onvoldoende ruimte laten als waarom ze ermee onverzoenbaar zijn. De Vlaamse regering beslist uiterlijk op 1 oktober 1997 over de ontvankelijkheid van de aanvraag. Indien de Vlaamse regering oordeelt dat de aanvraag tot afwijking ontvankelijk is, dan stelt de inrichtende macht uiterlijk op 30 november 97 vervangende ontwikkelingsdoelen en eindtermen voor. Wanneer de inrichtende macht het voorstel van vervangende ontwikkelingsdoelen en eindtermen heeft ingediend, wordt men van rechtswege geacht voor het schooljaar 1997-1998 te voldoen aan de vereiste van artikel 2 van het Besluit van de Vlaamse regering van 20 juni 1996 tot bepaling van de eindtermen en de ontwikkelingsdoelen van de eerste graad van het gewoon secundair onderwijs, zoals bekrachtigd door het decreet van 24 juli 1996.

De Vlaamse regering beslist uiterlijk op 1 maart 1998 over de gelijkwaardigheid van de vervangende ontwikkelingsdoelen en eindtermen met die welke conform artikel 6bis werden vastgelegd.

De Vlaamse regering legt dit besluit binnen zes maanden ter bekrachtiging voor aan het Vlaams Parlement. Indien het Vlaams Parlement dit besluit niet bekrachtigt, houdt het op rechtskracht te hebben."

Artikel 4

Aan artikel 44, §1 van het decreet basisonderwijs van 25 februari 1997 wordt een derde lid toegevoegd, dat luidt als volgt :

"In afwijking van vorige leden, is de Vlaamse regering niet gebonden door het advies van de Vlaamse Onderwijsraad, als dit advies geen drievierde meerderheid van de uitgebrachte stemmen, onthoudingen inbegrepen, heeft gehaald."

Artikel 5

In artikel 6bis van de wet van 29 mei 1959 tot wijziging van sommige bepalingen van de onderwijswetgeving, worden de volgende wijzigingen aangebracht :

1° in § 1 wordt tussen het eerste en tweede lid het volgende lid ingevoegd :

"In afwijking van het vorige lid, is de Vlaamse regering niet gebonden door het advies van de Vlaamse Onderwijsraad, als dit advies geen drievierde meerderheid van de uitgebrachte stemmen, onthoudingen inbegrepen, heeft gehaald.";

2° in § 2 wordt tussen het zesde en het zevende lid het volgende lid ingevoegd :

"In afwijking van het vorige lid, is de Vlaamse regering niet gebonden door het advies van de Vlaamse Onderwijsraad, als dit advies geen drievierde meerderheid van de uitgebrachte stemmen, onthoudingen inbegrepen, heeft gehaald.".

Artikel 6

In artikel 6bis, § 2, zesde lid van dezelfde wet worden de woorden "Deze specifieke eindtermen dienen niet door het Vlaams Parlement te worden bekrachtigd" geschrapt.

Artikel 7

§ 1. In de artikelen 45, § 1 en 46 van het decreet basisonderwijs van 25 februari 1997 wordt tussen de woorden "door de regering opgelegde" en "ontwikkelingsdoelen", de woorden " of gelijkwaardig verklaarde" ingevoegd.

§ 2. In artikel 6ter, eerste lid van de wet van 29 mei 1959 tot wijziging van sommige bepalingen van de onderwijswetgeving, dat nu 6quater wordt, wordt tussen de woorden " vermeld in artikel 6, 6bis" en de woorden "24, § 2, 1°, 2°, 3°, 4°, 6°, 7°, 8°, 9° en 10" het woord " 6ter" ingevoegd.

Artikel 8

Aan artikel 156, § 1 van het decreet van 31 juli 1990 betreffende het onderwijs II wordt een derde lid toegevoegd, dat luidt als volgt :

"In afwijking van het bepaalde in het eerste lid, kan de Vlaamse Onderwijsraad niet op eigen initiatief advies uitbrengen over afwijkingsaanvragen, ingediend bij de Vlaamse regering op grond van

artikel 6ter van de wet van 29 mei 1959 tot wijziging van sommige bepalingen van de onderwijswetgeving of op grond van artikel 44bis van het decreet basisonderwijs van 25 februari 1997.".

Artikel 9

Dit decreet treedt in werking op 1 september 1997.

Brussel, 10 juni 1997.

De minister-president van de Vlaamse regering,

Luc VAN DEN BRANDE

De Vlaamse minister van Onderwijs en Ambtenarenzaken,

Luc VAN DEN BOSSCHE