

Juridisch advies over de gelijkwaardigheid van de eindtermen van de Franse Gemeenschap voor de faciliteitenscholen

Van: Liedekerke (Frank Judo en Klaas Goethals)

Voor: Vlaamse Gemeenschap, Departement Onderwijs (Jeroen Backs en Wouter Janssens)

Datum: 4 december 2020

Onze ref.: RERFJUR80

Samenvatting

Dit advies onderzoekt de gevolgen van de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, in het bijzonder het arrest nr. 124/2010 van 28 oktober 2010, voor de beoordeling van een aanvraag om een afwijking van de eindtermen basisonderwijs door een faciliteitenschool in de Vlaamse rand, waarbij de eindtermen van de Franse Gemeenschap als vervangende eindtermen worden voorgesteld.

De in het kader van dit advies gestelde onderzoeksvragen kunnen als volgt worden beantwoord.

- 1) Ook indien de adviezen van de onderwijsinspectie en / of de commissie van deskundigen zouden aangeven dat op grond van de criteria in artikel 44bis van het Decreet Basisonderwijs, de vervangende eindtermen van de Franse Gemeenschap niet gelijkwaardig zijn, zal de Vlaamse Regering de aanvraag moeten inwilligen. Daarnaast kan uit dit arrest worden afgeleid dat de onderwijsinspectie van de Franse (in plaats van de Vlaamse) Gemeenschap hierover zal moeten adviseren.
- 2) Het arrest nr. 124/2010 bindt ook het Vlaams Parlement, dat bijgevolg de verplichting heeft om een besluit van de Vlaamse Regering waarbij de aanvraag wordt ingewilligd goed te keuren bij decreet binnen een termijn van zes maanden.
- 3) Het kan worden betwijfeld of de gelijkwaardigheid van diploma's een juridisch valabel argument vormt om de gelijkwaardigheid van de vervangende Franstalige eindtermen op te gronden. Wellicht hangt deze keuze van het Grondwettelijk Hof samen met een zeker pragmatisme en de bedoeling om de tegenstrijdige belangen van de beide taalgemeenschappen te verzoenen. O.i. opent het arrest nr. 124/2010 hierdoor echter geen mogelijkheid om ook buiten de faciliteitengemeenten de Franstalige eindtermen toe te passen. Het Grondwettelijk Hof verwijst namelijk ook naar het "bijzondere karakter" van de faciliteitenscholen (en met name het feit dat zij onderwijs in het Frans verstrekken, dat de inspectie gebeurt door inspecteurs van de Franse Gemeenschap en dat een aanzienlijk aantal leerlingen zich nadien inschrijft in Franstalige secundaire scholen). De "automatische" gelijkwaardigheid van de eindtermen van de Franse Gemeenschap lijkt dan ook niet te gelden voor de "reguliere" Nederlandstalige scholen in de Vlaamse Gemeenschap, die niet doen blijken van dezelfde bijzondere

kenmerken als de faciliteitenscholen.

- 4) De verplichting voor de faciliteitenscholen om te voorzien in een minimum aantal uren versterkt onderwijs van het Nederlands vloeit voort uit een specifieke wettelijke bepaling, met name artikel 7, § 3 van de wet van 2 augustus 1963. De eventuele goedkeuring van vervangende eindtermen doet aan die wettelijke bepaling geen afbreuk, en stelt de betrokken faciliteitenscholen met andere woorden niet vrij van het versterkt onderwijs van het Nederlands. Naar onze mening is het daarom niet noodzakelijk om de beslissing over de vervangende eindtermen te beperken tot de andere leergebieden dan het Nederlands. Wel is het aangewezen om in deze beslissing te bevestigen dat geen afbreuk wordt gedaan aan de wettelijke verplichtingen inzake versterkt onderwijs van het Nederlands, al was het maar om discussie hierover achteraf te vermijden.
- 5) Tegen een eventuele ongunstige beslissing van de Vlaamse Regering over de afwijkingsaanvraag staat voor de betrokken schoolbesturen en / of ouders een beroep tot vernietiging open bij de Raad van State. Dit beroep moet worden ingesteld binnen een termijn van zestig dagen vanaf de bekendmaking van het besluit in het Belgisch Staatsblad.
- 6) Tegen een decreet waarbij het Vlaams Parlement zou weigeren om een besluit van de Vlaamse Regering tot inwilliging van een afwijkingsaanvraag goed te keuren, staat voor de betrokken schoolbesturen en / of ouders een beroep tot vernietiging open bij het Grondwettelijk Hof. Dit beroep moet worden ingesteld binnen een termijn van zes maanden vanaf de bekendmaking van het decreet in het Belgisch Staatsblad.

Voor zover het Vlaams Parlement geen decreet over de gelijkwaardigheid zou uitvaardigen binnen de door artikel 44bis, § 3 van het Decreet Basisonderwijs voorgeschreven termijn van zes maanden, staat tegen dit “stilzitten” geen beroep open bij het Grondwettelijk Hof. Bij de totstandkoming van artikel 44bis werd er evenwel van uitgegaan dat een gebrek aan beslissing zou leiden tot een stilzwijgende goedkeuring van de vervangende eindtermen. Een dergelijke interpretatie staat echter op gespannen voet met het wettigheidsbeginsel inzake onderwijs, gewaarborgd door artikel 24, § 5 van de Grondwet, dat vereist dat de (vervangende) eindtermen worden vastgesteld bij decreet. In elk geval houdt artikel 44bis van het Decreet Basisonderwijs o.i. een verplichting in voor zowel de Vlaamse Regering als het Vlaams Parlement om een beslissing te nemen over de afwijkingsaanvraag. Daarnaast lijkt een eenvoudige weigering van de Vlaamse Regering en / of het Vlaams Parlement om te beslissen over de gelijkwaardigheid ook in strijd te zijn met de vrijheid van onderwijs, gewaarborgd door artikel 24, § 1 van de Grondwet, minstens voor zover dit stilzitten zo zou worden geïnterpreteerd dat de vervangende eindtermen moeten worden geacht (stilzwijgend) te zijn afgewezen. In dat geval bestaat het risico dat de betrokken schoolbesturen en / of ouders een gemeenschappelijke aansprakelijkheidsvordering instellen tegen de Vlaamse Gemeenschap.

Geachte heren,

Wij verwijzen naar de studieopdracht voor een juridisch advies over de gelijkwaardigheid van de eindtermen van de Franse Gemeenschap voor de faciliteitscholen, nader omschreven in het bestek nr. SBO/2020/09.

U vraagt ons in het bijzonder om een antwoord op de volgende onderzoeksvragen:

“1/ indien de adviezen van de inspectie en/of de deskundigen zouden aangeven dat op grond van de criteria de voorgestelde doelen niet gelijkwaardig zijn, kan of moet de Vlaamse regering dan toch beslissen dat ze wel gelijkwaardig zijn?

2/ bindt het arrest van het Grondwettelijk Hof de decreetgever, wetende dat een besluit van de Vlaamse regering dat de gelijkwaardigheid toekent ook nog door het Vlaams Parlement moet bekrachtigd worden?

3/ is de onderlinge gelijkwaardigheid van de diploma's van de verschillende gemeenschappen (die door het Grondwettelijk Hof werd aangehaald in de overwegingen) een juridisch valabel argument om de gelijkwaardigheid van de Franstalige eindtermen op te gronden? Dient deze gelijkwaardigheid van diploma's geen andere doelen dan de gelijkwaardigheid van einddoelen? Opent de toekenning van de gelijkwaardigheid niet de mogelijkheid om buiten de faciliteitengemeenten de Franstalige eindtermen?

4/ de onderwijstaalwet verplicht de Franstalige basisscholen in de Vlaamse Rand om een minimum aantal uren versterkt Nederlands te geven. Deze verplichting bestaat niet in de andere scholen van de Franse Gemeenschap. De eindtermen voor het basisonderwijs in de Franse Gemeenschap vermelden geen doelen voor het Nederlands, maar enkel voor vreemde talen in het algemeen. Kan een beslissing waarbij de gelijkwaardigheid van de einddoelen van het onderwijs in de Franse Gemeenschap dan wel volledig staande gehouden worden en dient dit niet te worden beperkt tot de andere leergebieden dan het Nederlands? Op welke andere manier kan de verplichting om een versterkt aanbod Nederlands in een beslissing van de Vlaamse regering een plaats krijgen?

5/ welke rechtsmiddelen hebben de betrokken schoolbesturen en ouders tegen een eventueel ongunstige beslissing van de Vlaamse regering?

6/ welke rechtsmiddelen hebben de betrokken schoolbesturen en ouders tegen een eventuele weigering van het Vlaams parlement om het gelijkwaardigheidsbesluit te bekrachtigen?”

Deze vragen worden hierna onderzocht. Daarbij wordt vooreerst, voor een goed begrip, de ruimere context van de regeling inzake de aanvraag tot gelijkwaardigheid geschetst (1). Vervolgens wordt ingegaan op de specifieke situatie van de faciliteitscholen en de gevolgen van het arrest nr. 124/2010 van 28 oktober 2010 van het Grondwettelijk Hof voor de beoordeling van een aanvraag tot afwijking van de Vlaamse ontwikkelingsdoelen en eindtermen (2). Tot slot wordt aandacht besteed aan de rechtsmiddelen die openstaan tegen een ongunstige beslissing daarover van de Vlaamse Regering, dan wel een weigering van het Vlaams Parlement om een gelijkwaardigheidsbesluit te bekrachtigen (3).

1 Context van de aanvraag tot gelijkwaardigheid van eindtermen

1.1 Ontwikkelingsdoelen en eindtermen – algemeen

1. ALGEMEEN – De regeling inzake de ontwikkelingsdoeleinden en eindtermen voor het basisonderwijs is opgenomen in de artikelen 44 en 44bis van het Decreet Basisonderwijs van 25 februari 1997. De “ontwikkelingsdoelen” betreffen het gewoon kleuteronderwijs en het buitengewoon basisonderwijs; de eindtermen hebben betrekking op het gewoon lager onderwijs.

In het kader van dit advies zijn in het bijzonder de eindtermen voor het gewoon lager onderwijs van belang. Artikel 44, § 1, 2° definieert deze eindtermen als de *“minimumdoelen die het Vlaams Parlement noodzakelijk en bereikbaar acht voor die leerlingenpopulatie. Met minimumdoelen wordt bedoeld: een minimum aan kennis, inzicht, vaardigheden en attitudes, bestemd voor die leerlingenpopulatie.”*

Artikel 44, § 2 bepaalt dat de ontwikkelingsdoelen en eindtermen worden geformuleerd in functie van een aantal sleutelcompetenties, waaronder ook *“competenties in het Nederlands”* en *“competenties in andere talen”*.

2. VASTSTELLING – De procedure tot vaststelling van de ontwikkelingsdoelen en eindtermen is opgenomen in artikel 44, § 3 van het Decreet Basisonderwijs. Deze bepaling luidt als volgt:

“De ontwikkeling van eindtermen en ontwikkelingsdoelen wordt gecoördineerd door de regering. De regering stelt daartoe een of meerdere ontwikkelcommissies samen die ten minste bestaan uit leerkrachten uit basis- en secundair onderwijs, de vertegenwoordigers van het Gemeenschapsonderwijs en de verenigingen van schoolbesturen van het gesubsidieerd onderwijs en vak- en andere experts uit het hoger onderwijs. De ontwikkelcommissie formuleert een beperkt aantal van sober geformuleerde, duidelijke, competentiegericht en evalueerbare eindtermen en ontwikkelingsdoelen waar de aspecten kennis, vaardigheden, inzichten en indien van toepassing attitudes aan bod komen. Ze geeft ook het belang en de uitgangspunten ervan aan. Ze bewaakt de haalbaarheid.

De ontwikkelde eindtermen en ontwikkelingsdoelen worden vervolgens door de ontwikkelcommissie voorgelegd aan een valideringscommissie. De valideringscommissie bestaat uit leden van de onderwijsinspectie en andere experts. De valideringscommissie valideert of stuurt de ontwikkelde eindtermen of ontwikkelingsdoelen terug naar de ontwikkelcommissie met het oog op bijsturing, waarna ze finaal ter validering aan de valideringscommissie worden voorgelegd. De valideringscommissie bewaakt de coherentie, consistentie en evalueerbaarheid van de eindtermen en ontwikkelingsdoelen.

De ontwikkelingsdoelen en eindtermen worden door de regering als een ontwerp van decreet ingediend bij het Vlaams Parlement. Het Vlaams Parlement kan het initiatief nemen de in het eerste lid voorziene procedure op te starten.

De ontwikkelingsdoelen en eindtermen worden periodiek gescreend op hun actualiteitswaarde en worden zo nodig bijgestuurd. De regering bepaalt de procedure voor deze screening en bijsturing.”

De ontwikkelingsdoelen en eindtermen worden dus door het Vlaams Parlement vastgesteld in een decreet, op initiatief van de Vlaamse Regering en na de tussenkomst van zowel een ontwikkelings- als een valideringscommissie. De vaststelling bij decreet is ingegeven door het wettigheidsbeginsel in onderwijszaken, opgenomen in artikel 24, § 5 van de Grondwet, dat vereist dat de essentiële aspecten van het onderwijs worden geregeld door een wetgevend orgaan, met name het Vlaams Parlement.

Volgens het Grondwettelijk Hof beschikt de decreetgever hierbij *“over de mogelijkheid om [de door de Vlaamse Regering vastgestelde ontwikkelingsdoelen en eindtermen] te wijzigen en de inwerkingtreding ervan vast te stellen”*.¹ Deze rechtspraak had betrekking op de initiële vaststellingsprocedure, waarbij de ontwikkelingsdoelen en eindtermen werden *“vastgelegd door het Vlaams Parlement bij wijze van bekrachtiging van een besluit van de Vlaamse regering”*², maar geldt des te meer voor de huidige werkwijze. Daarin is immers niet langer een afzonderlijk regeringsbesluit vereist, maar beperkt de Vlaamse Regering zich tot een coördinatie en het indienen van het ontwerp van decreet, terwijl de rol van het Vlaams Parlement niet langer wordt beperkt tot een loutere bekrachtiging.

3. LEERPLANNEN – Volledigheidshalve wijzen wij ook nog op artikel 45 van het Decreet Basisonderwijs, dat betrekking heeft op de leerplannen.

De leerplannen worden door het schoolbestuur ontwikkeld *“vanuit de ontwikkelingsdoelen voor het gewoon kleuteronderwijs en de eindtermen voor het gewoon lager onderwijs”*, en laten *“voldoende ruimte [...] voor de inbreng van scholen, leraren, lerarenteams of leerlingen. In de leerplannen zijn in elk geval alle door het Vlaams Parlement goedgekeurde ontwikkelingsdoelen voor het kleuteronderwijs en eindtermen voor het gewoon lager onderwijs letterlijk opgenomen waarbij transparant het onderscheid gemaakt wordt welke doelen de eindtermen realiseren en met welke doelen de ontwikkelingsdoelen worden nagestreefd. De leerplannen zijn voor de onderwijsinspectie een aanvullend instrument om het kwaliteitsbeleid van een school te kaderen.”*

De leerplannen *“worden ter goedkeuring door de onderwijsverstrekkers ingediend bij de onderwijsinspectie. Met het oog op het waarborgen van het studiepeil keurt de Vlaamse Regering volgens de vooraf door haar bepaalde criteria en op advies van de onderwijsinspectie, de leerplannen goed.”*

Ook op de leerplannen wordt verder in dit advies nog teruggekomen.³

1.2 Aanvraag tot gelijkwaardigheid van vervangende eindtermen

4. ALGEMEEN – Artikel 44bis van het Decreet Basisonderwijs voorziet in een mogelijkheid om af te wijken van de eindtermen of de ontwikkelingsdoelen, *“wanneer een schoolbestuur oordeelt dat de eindtermen of de ontwikkelingsdoelen onvoldoende ruimte laten voor de eigen pedagogische en onderwijskundige opvattingen of ermee onverzoenbaar zijn”*.

¹ GwH 18 december 1996, nr. 76/96, B.3.2-B.3.5.4.

² Cf. het initiële artikel 44 van het Decreet Basisonderwijs, zoals gewijzigd door artikel 2 van het decreet van 26 januari 2018 houdende wijziging van het decreet basisonderwijs van 25 februari 1997 en de Codex Secundair Onderwijs, wat de onderwijsdoelen betreft, BS 9 maart 2018.

³ Cf. *infra* randnr. 27.

5. VRIJHEID VAN ONDERWIJS – Het initiële Decreet Basisonderwijs voorzag niet in een dergelijke mogelijkheid tot afwijking van de ontwikkelingsdoelen en eindtermen. Volgens het Grondwettelijk Hof was dit echter niet verzoenbaar met de vrijheid van onderwijs, gewaarborgd in artikel 24, § 1 van de Grondwet. Het Hof was van mening dat, althans wat de in 1994 vastgestelde ontwikkelingsdoelen en eindtermen betrof, een procedure moest worden ingericht *“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”*.⁴

In navolging van deze rechtspraak werd bij decreet van 15 juli 1997 een artikel 44bis toegevoegd aan het Decreet Basisonderwijs, dat een mogelijkheid tot afwijking van de ontwikkelingsdoelen en eindtermen creëerde.⁵ Dit artikel werd inmiddels vervangen door het voormelde decreet van 26 januari 2018.

Aangezien de huidige regeling grotendeels gelijkloopt met de regeling ingevoerd door het decreet van 15 juli 1997, is het nuttig om in eerste instantie in te gaan op dit laatste decreet.

6. TUSSENKOMST VLAAMS PARLEMENT – Op aansturen van de afdeling wetgeving van de Raad van State werd door het decreet van 15 juli 1997, net zoals bij de vaststelling van de “reguliere” ontwikkelingsdoelen en eindtermen, in een tussenkomst van het Vlaams Parlement voorzien bij de vaststelling van de vervangende ontwikkelingsdoelen en eindtermen. De afdeling wetgeving had, onder verwijzing naar *“het bekende legaliteitsbeginsel in onderwijszaken, geformuleerd in artikel 24, § 5, van de Grondwet”*, immers opgemerkt 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 niet bij decreet vastgestelde of bekrachtigde eindtermen”*.⁶

Bij de totstandkoming van de regeling werd over de tussenkomst van het Vlaams Parlement meer bepaald het volgende overwogen:⁷

“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 inwilligt 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.”

Het initiële artikel 44bis, § 3 bepaalde dan ook:⁸

“§ 3. Het schoolbestuur dient uiterlijk op 1 september van het schooljaar voorafgaand aan het schooljaar waarin de vervangende ontwikkelingsdoelen/eindtermen zullen gelden, een afwijkingsaanvraag in. De

⁴ GwH 18 december 1996, nr. 76/96, B.9-B.10

⁵ Voluit: decreet van 15 juli 1997 betreffende een afwijkingsprocedure voor de ontwikkelingsdoelen en eindtermen, BS 29 augustus 1997.

⁶ Parl.St. VI.Parl. 1996-97, nr. 699/1, 39-40.

⁷ Parl.St. VI.Parl. 1996-97, nr. 699/1, 4.

⁸ Eigen onderstreeping.

Vlaamse regering beslist uiterlijk op 31 december van het voorafgaande schooljaar over de aanvraag.

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

7. NIET ENKEL “METHODESCHOLEN” – In datzelfde advies wees de afdeling wetgeving er overigens op dat het strijdig zou zijn met de vrijheid van onderwijs en het beginsel van gelijkheid en non-discriminatie, indien de afwijkingsmogelijkheid enkel zou openstaan voor “de zogenaamde methodescholen”. Volgens de afdeling wetgeving moeten “alle onderwijsinrichtingen” een aanvraag tot afwijking kunnen indienen.⁹

8. ADVIESCOMMISSIES – Er werd verder ook voorzien in gemotiveerde adviezen van de onderwijsinspectie en een commissie *ad hoc*, over de ontvankelijkheid en de gelijkwaardigheid van de afwijkingsaanvraag. Het initiële artikel 44bis van het Decreet Basisonderwijs bepaalde niet dat deze adviezen een bindend karakter zouden hebben. Dit volgt ook niet uit de memorie van toelichting bij het decreet van 15 juli 1997, waarin louter werd overwogen dat de adviesvereiste “*zowel een gedegen voorlichting van de regering [beoogt], als de garantie voor de aanvrager dat een lid van de commissie zijn project van nabij kent*”.¹⁰

Hieruit kan worden afgeleid dat deze adviezen in de eerste plaats een informatief karakter hadden, en dus niet werden opgevat als bindend. Ook in de rechtsleer luidt het overigens dat, tenzij de toepasselijke regelgeving hiervan uitdrukkelijk afwijkt, “*als algemene regel [geldt] dat de inhoud van de adviezen in principe niet bindend is: de overheid behoudt haar bevoegdheid om een andere mening te hebben en van de adviezen af te wijken*”.¹¹

9. PROCEDURE – Zoals aangegeven, werd artikel 44bis inmiddels vervangen door artikel 3 van het decreet van 26 januari 2018. De regeling inzake de gelijkwaardigheid van vervangende ontwikkelingsdoelen en eindtermen werd daarbij afgestemd op de nieuwe regeling inzake de totstandkoming van de “reguliere” ontwikkelingsdoelen en eindtermen, die eveneens werd ingevoerd bij het decreet van 26 januari 2018. Bij de totstandkoming van dit decreet werd verduidelijkt dat de procedure voor het bekomen van een gelijkwaardigheid werd gebaseerd op “*de bestaande procedure in het basisonderwijs*”.¹²

Het huidige artikel 44bis luidt als volgt:

“§ 1. Wanneer een schoolbestuur oordeelt dat de eindtermen of de ontwikkelingsdoelen onvoldoende ruimte laten voor de eigen pedagogische en onderwijskundige opvattingen of ermee onverzoenbaar zijn, dient het bij de regering een aanvraag tot gelijkwaardigheid in door vervangende eindtermen en/of ontwikkelingsdoelen voor te stellen. De indiening gebeurt uiterlijk op 1 september

⁹ Parl.St. VI.Parl. 1996-97, nr. 699/1, 41.

¹⁰ Parl.St. VI.Parl. 1996-97, nr. 699/1, 3.

¹¹ S. DENYS, *Advisering in het bestuursrecht door publiekrechtelijke organen*, Brugge, Die Keure, 2008 9-10 en 121.

¹² Parl.St. VI.Parl. 2017-18, nr. 1364/1, 6.

van het schooljaar voorafgaand aan het schooljaar waarin de vervangende eindtermen of ontwikkelingsdoelen zullen gelden.

Wanneer de aanvraag gebeurt ingevolge een wijziging van ontwikkelingsdoelen of eindtermen door het Vlaams Parlement, geldt een gedoogperiode van één volledig schooljaar waarbinnen de aanvrager nog met de oude eindtermen of in voorkomend geval oude afwijkende eindtermen mag werken.

De aanvraag is slechts ontvankelijk indien precies wordt aangegeven waarom de eindtermen of de ontwikkelingsdoelen onvoldoende ruimte laten voor de eigen pedagogische en onderwijskundige opvattingen of waarom ze ermee onverzoenbaar zijn. Het schoolbestuur stelt in dezelfde aanvraag vervangende eindtermen of ontwikkelingsdoelen voor.

§ 2. De regering beoordeelt of de aanvraag ontvankelijk is en, zo ja, of de vervangende eindtermen of ontwikkelingsdoelen in hun geheel gelijkwaardig zijn met deze eindtermen of ontwikkelingsdoelen goedgekeurd door het Vlaams Parlement, en bijgevolg toelaten gelijkwaardige studiebewijzen af te leveren. De regering beslist uiterlijk op 31 december van het voorafgaande schooljaar over de aanvraag.

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

1° het respect voor de fundamentele rechten en vrijheden;

2° de vereiste inhoud, in functie van de sleutelcompetenties, zoals bepaald in artikel 44;

3° de formulering

a) gebeurt onder de vorm van ontwikkelingsdoelen of eindtermen, naargelang van het geval;

b) laat toe om na te gaan in welke mate bij een leerlingenpopulatie ontwikkelingsdoelen worden nagestreefd of eindtermen worden bereikt.

Voor de beoordeling van de ontvankelijkheid en van de gelijkwaardigheid wordt het gemotiveerd advies ingewonnen van een commissie van deskundigen en van de onderwijsinspectie en wordt telkens de aanvrager gehoord. De regering bepaalt de verdere regels voor de samenstelling van de commissie van deskundigen en van de procedure.

§ 3. De vervangende eindtermen of ontwikkelingsdoelen die door de regering ontvankelijk en gelijkwaardig zijn beoordeeld, worden binnen zes maanden ter goedkeuring ingediend bij het Vlaams Parlement.”

De “verdere regels voor de samenstelling van de commissie van deskundigen en van de procedure” worden vastgesteld in het besluit van de Vlaamse Regering van 26 april 2019.¹³

¹³ Voluit: besluit van de Vlaamse Regering van 26 april 2019 tot bepaling van de procedure voor de aanvraag tot gelijkwaardigheid voor de eindtermen, de uitbreidingsdoelen Nederlands, de ontwikkelingsdoelen en de specifieke eindtermen, BS 28 juni 2019.

Dit besluit bepaalt onder meer hoe de deskundigen worden aangewezen¹⁴ en welke leden van de onderwijsinspectie deelnemen aan het onderzoek van de gelijkwaardigheid.¹⁵

Aldus is de “nieuwe” aanvraagprocedure inderdaad grotendeels identiek aan de regeling die destijds werd ingevoerd door het decreet van 15 juli 1997. Ook hier is het aan de Vlaamse Regering om te beslissen over de ontvankelijkheid en gelijkwaardigheid van de aanvraag, op advies van een commissie van deskundigen en van de onderwijsinspectie. Het Vlaams Parlement dient de vervangende eindtermen of ontwikkelingsdoelen binnen de zes maanden goed te keuren.

De bovenstaande vaststellingen met betrekking tot de initiële procedure voorzien in het decreet van 15 juli 1997 gelden o.i. dan ook evengoed voor de huidige procedure, hetgeen meer bepaald wil zeggen dat:

- de adviezen van de commissie van deskundigen en de onderwijsinspectie geen bindend karakter hebben;¹⁶
- alle schoolbesturen, dus niet enkel de “methodescholen”, een aanvraag tot gelijkwaardigheid kunnen doen;
- de goedkeuring door het Vlaams Parlement, in het licht van het wettigheidsbeginsel in onderwijszaken, inhoudt dat de vervangende ontwikkelingsdoelen en eindtermen worden vastgesteld in een decreet, en dat het besluit van de Vlaamse Regering bij gebrek aan goedkeuring binnen de zes maanden zijn rechtskracht verliest. Het is o.i. niet van belang dat het nieuwe artikel 44bis niet langer uitdrukkelijk bepaalt dat een gebrek aan decretale goedkeuring ertoe leidt dat het regeringsbesluit ophoudt rechtskracht te hebben. In een andere interpretatie zou artikel 44bis immers op gespannen voet staan met het voormelde wettigheidsbeginsel inzake onderwijs.^{17,18}

10. GEBREK AAN BESLISSING – Wij begrijpen tot slot uit de adviesvraag dat de Vlaamse Gemeenschap de toepassing van de ontwikkelingsdoelen en eindtermen van de Franse Gemeenschap door de faciliteitenscholen sinds 2011 heeft gedoogd. De schoolbesturen dienden daarbij wel een aanvraag tot afwijking in, maar de Vlaamse Regering beperkte zich tot het antwoord “*dat hun aanvraag in behandeling was en dat ze in afwachting van een*

¹⁴ Artikelen 3 en 4 van het besluit van 26 april 2019.

¹⁵ Artikel 5 van het besluit van 26 april 2019.

¹⁶ In dit verband bepaalt artikel 7 van het besluit van de Vlaamse Regering van 26 april 2019 dat “*de minister [...] een voorstel van beslissing [voorlegt] aan de Vlaamse Regering, op basis van de adviezen van de leden van de onderwijsinspectie en van de commissie van deskundigen*”. Hieruit kan o.i. evenmin worden afgeleid dat deze adviezen bindende kracht hebben.

¹⁷ Zie in dat opzicht ook het advies van de Raad van State nr. 62.468/1 van 13 december 2017, *Parl.St.* VI.Parl. 2017-18, nr. 1364/3, 6 e.v. (m.b.t. tot de procedure tot vaststelling van de “reguliere” ontwikkelingsdoelen en eindtermen): “*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. [...] 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.*”

¹⁸ Overigens kan uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof worden afgeleid dat de decreetgever in het kader van deze goedkeuring over de mogelijkheid beschikt om de (vervangende) ontwikkelingsdoelen en eindtermen “*te wijzigen en de inwerkingtreding ervan vast te stellen*”. Zie GwH 18 december 1996, nr. 76/96, B.3.4.

beslissing konden verder werken op basis van het curriculum van het onderwijs van de Franse Gemeenschap”, zonder een formele beslissing te nemen.¹⁹

Volledigheidshalve merken wij hierbij op dat voor zover de Vlaamse Regering of het Vlaams Parlement geen (of geen tijdige) beslissing zou nemen over een aanvraag tot afwijking, het betrokken schoolbestuur inderdaad zou kunnen beargumenteren dat de vervangende ontwikkelingsdoelen of eindtermen moeten worden geacht stilzwijgend te zijn aanvaard. Dat volgt uit de voorbereidende werken van de initiële afwijkingsregeling in artikel 44bis, waarbij de bevoegde minister verklaarde dat *“indien de aanvrager binnen de decretaal vastgelegde termijn geen antwoord krijgt, [...] de aanvraag tot afwijking positief [is] beantwoord”*.²⁰

Een dergelijke “stilzwijgende aanvaarding” lijkt echter op gespannen voet te staan met het reeds toegelichte wettigheidsbeginsel in onderwijszaken²¹, dat vereist dat ook de vervangende ontwikkelingsdoelen en eindtermen worden vastgesteld in een decretale bepaling.

Daarenboven volgt o.i. uit de formulering van artikel 44bis van het Decreet Basisonderwijs wel degelijk een verplichting, zowel voor de Vlaamse Regering als voor het Vlaams Parlement, om een afwijkingsaanvraag te onderzoeken en daarover binnen de vastgestelde termijnen te beslissen. Een gebrek aan beslissing over een afwijkingsaanvraag zou dan ook een schending inhouden van deze decretale verplichting en de aansprakelijkheid van de Vlaamse Gemeenschap ten aanzien van het betrokken schoolbestuur in het gedrang kunnen brengen.²² Bij gebrek aan een beslissing zou een schoolbestuur bovendien kunnen beargumenteren dat niet alleen artikel 44bis van het Decreet Basisonderwijs, maar ook haar vrijheid van onderwijs werd geschonden, althans voor zover een en ander ertoe zou leiden dat de vervangende ontwikkelingsdoelen of eindtermen niet mogen worden toegepast. Volgens het Grondwettelijk Hof impliceert die vrijheid immers dat een schoolbestuur over een reële mogelijkheid beschikt om een afwijking van de ontwikkelingsdoelen of eindtermen te verkrijgen.²³ Een (stilzwijgende) weigering om een afwijkingsaanvraag te onderzoeken en daarover te beslissen, kan dan ook in dit opzicht de aansprakelijkheid van de Vlaamse Gemeenschap in het gedrang brengen.

¹⁹ Zie op p. 21 van het bestek.

²⁰ *Parl.St.* VI.Parl. 1996-97, nr. 699/3, 8.

²¹ Cf. *supra* randnrs. 2 en 9.

²² In vergelijkbare zin oordeelde de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg te Brussel dat artikel II.153 van de Codex Hoger Onderwijs de VLHORA verplicht om een advies uit te brengen over een aanvraag van een hogeschool om een nieuwe opleiding aan te bieden, ook al bevat dit artikel daartoe geen uitdrukkelijke verplichting: *“Wanneer een hogere norm bepaalt dat een publiekrechtelijk orgaan een advies verleent, geldt dit ogenschijnlijk als een rechtsplicht van dit publiekrechtelijk orgaan. Er is ogenschijnlijk geen keuzemogelijkheid.”* Hieruit kan o.i. worden afgeleid dat ook in het kader van artikel 44bis een rechtsplicht bestaat voor de daarin vernoemde instanties om te adviseren respectievelijk te beslissen, ook al volgt dit niet uitdrukkelijk uit de formulering van dat artikel. Zie Vz. Rb. Brussel (NI.) 29 april 2020, nr. 20/3830 (ongepubl.).

²³ Cf. *supra* randnr. 5.

2 De gelijkwaardigheid van de eindtermen in de faciliteitenscholen in de Vlaamse rand

2.1 Regelgevend kader m.b.t. de faciliteitenscholen

11. FACILITEITENSCHOLEN – Artikel 7, § 3 van de wet van 2 augustus 1963 op het gebruik van de talen in bestuurszaken bepaalt:

“§ 3. Inzake onderwijs in de zes gemeenten :

A. De onderwijstaal is het Nederlands.

B. Het kleuteronderwijs en het lager onderwijs mag worden verstrekt in het Frans indien deze taal de moedertaal of de gebruikelijke taal van het kind is en indien het gezinshoofd verblijf houdt in een van deze gemeenten.

Dit onderwijs mag slechts worden georganiseerd op verzoek van zestien gezinshoofden die in de gemeente verblijf houden.

De gemeente, die vorenvermeld verzoek ontvangt, is ertoe gehouden dit onderwijs te organiseren.

Het onderwijs van de tweede landstaal wordt verplicht in de lagere scholen naar rata van vier uur per week in de 2e graad, en van acht uur per week in de 3e en de 4e graad.”

Dit artikel voorziet aldus in de oprichting van zogenaamde “faciliteitenscholen” in de zes faciliteitengemeenten in de Vlaamse rand (Drogenbos, Kraainem, Linkebeek, Sint-Genesius-Rode, Wemmel en Wezembeek-Oppem), waar kleuteronderwijs en lager onderwijs in het Frans mogen worden verstrekt.

Artikel 6 van de wet van 30 juli 1963 houdende taalregeling in het onderwijs (hierna: “Onderwijstaalwet”) voorziet in een soortgelijke regeling voor de overige faciliteitengemeenten en de gemeenten uit het Duitse taalgebied. Wij begrijpen evenwel dat de huidige problematiek in hoofdzaak de faciliteitenscholen in de Vlaamse randgemeenten betreft, en laten de regeling opgenomen in de Onderwijstaalwet hierna dan ook buiten beschouwing. De hiernavolgende analyse lijkt echter eveneens te kunnen worden toegepast op deze regeling.

12. VERSTERKT ONDERWIJS VAN HET NEDERLANDS – Uit artikel 7, § 3, B., lid 4 van de wet van 2 augustus 1963 volgt een verplichting voor de faciliteitenscholen in de Vlaamse rand om te voorzien in onderwijs van het Nederlands naar rata van vier uren per week in de tweede graad en van acht uren per week in de derde graad. Dit is het zogenaamde “versterkte onderwijs van het Nederlands”. De bedoeling hiervan was om de leerlingen in

staat te stellen om na het doorlopen van het basisonderwijs in het Frans toch middelbaar onderwijs in het Nederlands te volgen.²⁴

2.2 Het arrest nr. 124/2010 van het Grondwettelijk Hof en de gelijkwaardigheid van de eindtermen in de faciliteitenscholen

2.2.1 Algemeen

13. INTERPRETATIEF DECREET VAN 23 OKTOBER 2009 – Op 23 oktober 2009 vaardigde het Vlaams Parlement een decreet uit “houdende interpretatie van de artikelen 44, 44bis en 62, § 1, 7°, 9° en 10° van het decreet basisonderwijs van 25 februari 1997”.²⁵

Artikel 2 van dit decreet bepaalde:²⁶

“De artikelen 44, 44bis en 62, § 1, 7°, 9° en 10°, van het decreet basisonderwijs van 25 februari 1997 worden in deze zin uitgelegd dat ze gelden voor alle erkende, gefinancierde en gesubsidieerde scholen voor kleuteronderwijs, lager onderwijs en basisonderwijs of afdelingen ervan gevestigd in het Nederlandse taalgebied, met inbegrip van de Franstalige scholen en afdelingen, en voor de erkende, gefinancierde en gesubsidieerde scholen voor kleuteronderwijs, lager onderwijs en basisonderwijs of afdelingen ervan gevestigd in het tweetalige, gebied Brussel-Hoofdstad die, wegens hun activiteiten moeten worden beschouwd uitsluitend te behoren tot de Vlaamse Gemeenschap.

De bepaling van het eerste lid impliceert dat deze scholen of afdelingen ervan :

1° de door het Vlaams Parlement vastgelegde ontwikkelingsdoelen en eindtermen implementeren, tenzij het Vlaams Parlement een gevraagde afwijking heeft bekrachtigd;

2° de controle aanvaarden en mogelijk maken door de onderwijsinspectie georganiseerd door de Vlaamse Gemeenschap krachtens het decreet van 17 juli 1991 betreffende inspectie, dienst voor onderwijsontwikkeling en pedagogische begeleidingsdiensten of door de inspectie, zoals bedoeld in het decreet van 1 december 1993 betreffende de inspectie en de begeleiding van de levensbeschouwelijke vakken, voor zover belast met taken op het gebied van het kleuteronderwijs, lager onderwijs en basisonderwijs;

3° een leerplan toepassen dat door de Vlaamse Regering werd goedgekeurd;

4° een beleidscontract of beleidsplan hebben met een Vlaams centrum voor leerlingenbegeleiding, gefinancierd of gesubsidieerd krachtens het decreet van 1 december 1998 betreffende de centra voor leerlingenbegeleiding.”

²⁴ M. VAN DE PUTTE en J. CLEMENT, “Vernieuwingen in de taalregeling van het onderwijs. De Grondwet en het gebruik van de talen in ‘kleintjesoorden’ tot ‘instellingen die de onzekerheid, de ambiguïteit en de grenzen van de kennis appreciëren”, *T.O.R.B.* 2006-07, (223) 231-232, met verwijzing naar *Hand.* Kamer 27 juni 1963, 22.

²⁵ BS 24 november 2009.

²⁶ Eigen onderstreping.

De bedoeling van de decreetgever was om duidelijk(er) aan te geven dat de voorschriften van het Decreet Basisonderwijs eveneens van toepassing waren op de faciliteitenscholen, nadat was gebleken dat deze scholen de regels van dat decreet niet steeds naleefden. In het bijzonder was gebleken dat de faciliteitenscholen hun onderwijs baseerden op de “socles de compétences” en de leerplannen van de Franse Gemeenschap, alsook dat de inspectie van deze scholen niet gebeurde door de onderwijsinspectie van de Vlaamse Gemeenschap, maar wel door die van de Franse Gemeenschap. De faciliteitenscholen hadden in de meeste gevallen ook geen beleidscontract afgesloten met een centrum voor leerlingenbegeleiding.²⁷

De faciliteitenscholen baseerden zich hiervoor op een protocolakkoord van 1 juni 1970, gesloten tussen de toenmalige nationale onderwijsministers, waarin werd overeengekomen dat de pedagogische inspectie van de Franstalige scholen gelegen in het Nederlandse taalgebied zou worden uitgeoefend door de pedagogische inspectie van de Franse taalrol. Dit protocolakkoord had een wettelijk karakter gekregen door artikel 5 van de bijzondere wet van 21 juli 1971.

14. ARREST NR. 124/2010 – Het Grondwettelijk Hof heeft zich over het interpretatief decreet uitgesproken in zijn arrest nr. 124/2010 van 28 oktober 2010, op vraag van een aantal ouders van kinderen die in de faciliteitenscholen les volgden en leerkrachten in deze scholen.²⁸

Vooreerst komt het Grondwettelijk Hof, in essentie, tot het besluit dat de Vlaamse decreetgever de faciliteitenscholen niet eenzijdig kon onderwerpen aan de Vlaamse onderwijsinspectie. Het Hof steunt zich daarbij op het voormelde protocolakkoord, dat moet worden beschouwd als een “bestaande waarborg” van de inwoners van de faciliteitengemeenten, en daarom onder de bescherming valt van artikel 16bis van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen van 8 augustus 1980 (“BWHI”).²⁹

Het Hof benadrukt vervolgens dat een en ander uitsluitend geldt voor de pedagogische inspectie, maar dat de faciliteitenscholen voor het overige, en meer bepaald “*voor alles wat hun organisatie en hun administratie betreft*”, wel degelijk “*onder de normatieve bepalingen en de administratieve controles van de Vlaamse Gemeenschap [vallen]*”.³⁰ Hieruit volgt onder meer dat de Vlaamse Gemeenschap ook wat de faciliteitenscholen betreft de exclusieve bevoegdheid heeft om de ontwikkelingsdoelen en eindtermen vast te stellen en de leerplannen goed te keuren. Daarbij moet echter rekening worden gehouden met de gelijkwaardigheid van de diploma’s en het bijzonder karakter van de faciliteitenscholen, aldus het Hof. Concreet volgt daaruit dat de Vlaamse Regering schoolbesturen niet kan

²⁷ Zie o.m. T. DE PELSMAEKER en E. VANDENBOSSCHE, “Het Grondwettelijk Hof spreekt zich uit over het interpretatief decreet m.b.t. de onderwijsinspectie in de randgemeenten: de kool en de geit (nogmaals) gespaard” in CDPK 2011, (12) 14.

²⁸ Het Grondwettelijk Hof heeft nadien in het arrest nr. 60/2011 van 5 mei 2011 eveneens uitspraak gedaan over het interpretatief decreet, ditmaal op verzoek van de voorzitter van het Parlement van de Franse Gemeenschap. Inhoudelijk is het arrest nr. 60/2011 nagenoeg identiek aan arrest nr. 124/2010, zodat hierna niet afzonderlijk wordt ingegaan op dit arrest.

²⁹ GwH 28 oktober 2010, nr. 124/2010, B.13-B.31. Artikel 16bis BWHI bepaalt: “*De decreten, reglementen en administratieve handelingen van de gemeenschappen en de gewesten en de handelingen, reglementen en verordeningen van de plaatselijke besturen mogen geen afbreuk doen aan de op 14 oktober 2012 bestaande waarborgen die de Franstaligen genieten in de gemeenten genoemd in artikel 7 van de wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, gecoördineerd op 18 juli 1966, en de Nederlandstaligen, respectievelijk Franstaligen en Duitstaligen genieten in de gemeenten genoemd in artikel 8 van diezelfde wetten.*”

³⁰ GwH 28 oktober 2010, nr. 124/2010, B.32.

weigeren om de ontwikkelingsdoelen en eindtermen van de Franse Gemeenschap toe te passen. Eveneens dient de Vlaamse Regering de leerplannen goed te keuren die haar worden voorgelegd door een faciliteitenschool die een dergelijke afwijking van de ontwikkelingsdoelen en eindtermen heeft verkregen, op advies van de inspectie van de Franse Gemeenschap.³¹

Het Hof oordeelt verder dat de faciliteitenscholen over voldoende tijd moesten beschikken om, vóór de inwerkingtreding van het interpretatief decreet, een afwijkingsaanvraag in te dienen. Het interpretatief decreet wordt dan ook vernietigd voor zover het niet voorziet in een overgangsmaatregel.³²

Tot slot aanvaardt het Hof dat de faciliteitenscholen worden verplicht om een beleidscontract of een beleidsplan te sluiten met een door de Vlaamse Gemeenschap gefinancierd of gesubsidieerd centrum voor leerlingenbegeleiding. Die verplichting kan echter enkel worden opgelegd indien het personeel van het centrum voor leerlingenbegeleiding over een grondige kennis van de onderwijstaal, in dezen het Frans, beschikt.³³

In de rechtsleer wordt dit arrest beschouwd als een “Salomonsoordeel”, waarbij erop wordt gewezen dat het Grondwettelijk Hof *“probeert de fundamentele evenwichten van ons staatsbestel niet op losse schroeven te zetten”*.³⁴

15. GELIJKWAARDIGHEID VAN ONTWIKKELINGSDOELEN EN EINDTERMEN – Het arrest nr. 124/2010 is in het bijzonder van belang voor dit advies voor zover het Hof aangeeft dat een aanvraag tot afwijking van ontwikkelingsdoelen en eindtermen gebaseerd op de ontwikkelingsdoelen en eindtermen van de Franse Gemeenschap niet kan worden geweigerd door de Vlaamse Regering.

Voor de duidelijkheid worden de relevante overwegingen uit het arrest hierna integraal weergegeven.

“B.34.1. Zoals eraan is herinnerd in B.28 en B.29, kan artikel 5 van de bijzondere wet van 21 juli 1971 niet afwijken van artikel 127, § 2, van de Grondwet, dat het territoriale toepassingsgebied van de onderwijsdecreten bepaalt, en beoogt het zulks overigens niet.

Op grond van die laatste bepaling komt het aan de Vlaamse Gemeenschap toe de ontwikkelingsdoelen en eindtermen, alsook de voorschriften inzake leerlingenbegeleiding vast te stellen, en de leerplannen goed te keuren voor het onderwijs in het Nederlandse taalgebied, waartoe ook de voormelde scholen behoren.

B.34.2. Daarbij dient evenwel rekening te worden gehouden met het bijzondere karakter van de scholen in kwestie, en met name met het feit dat zij, overeenkomstig artikel 6 van de wet van 30 juli 1963 houdende taalregeling in het onderwijs en

³¹ GwH 28 oktober 2010, nr. 124/2010, B.34.1-B.36.

³² GwH 28 oktober 2010, nr. 124/2010, B.37-B.39.3.

³³ GwH 28 oktober 2010, nr. 124/2010, B.40-B.42.

³⁴ T. DE PELSMAEKER en E. VANDENBOSSCHE, “Het Grondwettelijk Hof spreekt zich uit over het interpretatief decreet m.b.t. de onderwijsinspectie in de randgemeenten: de kool en de geit (nogmaals) gespaard” in *CDPK* 2011, (12) 19. Zie ook J. VELAERS, *De Grondwet. Een artikelsgewijze commentaar*, Brugge, Die Keure, 2019, 701.

artikel 7 van de wet van 2 augustus 1963 op het gebruik van de talen in bestuurszaken, onderwijs in het Frans verstrekken, dat de inspectie geschiedt door inspecteurs van de Franse Gemeenschap, die luidens het in B.23.1 vermelde protocol van 24 mei 1973 hun verslagen met een vertaling moeten verzenden aan de Vlaamse administratie, en dat een aanzienlijk aantal leerlingen van de Franstalige basisscholen zich nadien inschrijven in Franstalige secundaire scholen.

B.35.1. Ofschoon uit het bestreden decreet voortvloeit dat de voormelde scholen in beginsel de door het Vlaams Parlement vastgelegde ontwikkelingsdoelen en eindtermen dienen te implementeren, dient te worden opgemerkt dat het bestreden artikel 2, tweede lid, 1°, uitdrukkelijk in de mogelijkheid voorziet om een afwijking te vragen.

B.35.2. Luidens artikel 44bis, § 1, van het decreet van 25 februari 1997 kan een schoolbestuur een afwijkingsaanvraag indienen bij de Vlaamse Regering, waarbij het schoolbestuur vervangende ontwikkelingsdoelen en/of eindtermen dient voor te stellen. In het kader van hun aanvraag om te mogen afwijken van de door het Vlaams Parlement vastgestelde ontwikkelingsdoelen en eindtermen, kunnen de schoolbesturen van de voormelde scholen vragen de algemene en bijzondere ontwikkelingsdoelen en eindtermen vastgesteld door de Franse Gemeenschap toe te passen.

B.35.3. Het voormelde artikel 44bis, § 2, bepaalt dat de Vlaamse Regering beoordeelt of de vervangende ontwikkelingsdoelen en/of eindtermen in hun geheel gelijkwaardig zijn met die welke overeenkomstig artikel 44 van hetzelfde decreet werden vastgelegd en toelaten gelijkwaardige studiebewijzen en diploma's uit te reiken.

B.35.4. Rekening houdend met de erkenning door de Vlaamse Gemeenschap van de gelijkwaardigheid van de studiebewijzen en diploma's van de Franse Gemeenschap, en rekening houdend met het in B.34.2 vermelde bijzondere karakter van de scholen in kwestie, dient het bestreden artikel 2, tweede lid, 1°, aldus te worden geïnterpreteerd dat wanneer een schoolbestuur van één van de voormelde scholen een afwijking zou vragen van de door het Vlaams Parlement vastgelegde ontwikkelingsdoelen en eindtermen, en als vervangende ontwikkelingsdoelen en/of eindtermen de algemene en bijzondere ontwikkelingsdoelen en eindtermen vastgesteld door de Franse Gemeenschap zou voorstellen, de Vlaamse Regering de goedkeuring van die afwijking niet kan weigeren.

B.36. Luidens het bestreden artikel 2, tweede lid, 3°, dient de Vlaamse Regering de leerplannen van de voormelde scholen goed te keuren. Uit artikel 45, § 1, van het decreet van 25 februari 1997 vloeit voort dat een leerplan de door de Vlaamse Regering opgelegde of gelijkwaardig verklaarde ontwikkelingsdoelen en eindtermen in acht dient te nemen.

Deze moet bijgevolg, op advies van de inspectie van de Franse Gemeenschap, het leerplan goedkeuren dat haar is voorgelegd door een school die de in B.35.4 vermelde afwijking heeft verkregen.”³⁵

Het Hof aanvaardt dus dat de regeling inzake de ontwikkelingsdoelen en eindtermen wordt toegepast op de faciliteitenscholen, en de faciliteitenscholen in beginsel dus ook zijn onderworpen aan de Vlaamse ontwikkelingsdoelen en eindtermen, maar enkel indien deze regeling zo wordt geïnterpreteerd dat wanneer de faciliteitenscholen een afwijking vragen met *“als vervangende ontwikkelingsdoelen en/of eindtermen de algemene en bijzondere ontwikkelingsdoelen en eindtermen vastgesteld door de Franse Gemeenschap”*, de Vlaamse Regering deze afwijking niet kan weigeren.

Dit impliceert dat er sowieso van zal moeten worden uitgegaan dat de ontwikkelingsdoelen en eindtermen vastgesteld door de Franse Gemeenschap gelijkwaardig zijn aan de ontwikkelingsdoelen en eindtermen van de Vlaamse Gemeenschap. Een beoordeling *in concreto* van de gelijkwaardigheid aan de hand van de criteria opgesomd in artikel 44bis, § 2 van het Decreet Basisonderwijs, lijkt dan ook uitgesloten. In de rechtsleer luidt het dat de Vlaamse Gemeenschap geen zeggenschap heeft over de ontwikkelingsdoelen en eindtermen van de faciliteitenscholen, althans voor zover deze zijn gebaseerd op de ontwikkelingsdoelen en eindtermen van de Franse Gemeenschap.³⁶

16. GELIJKWAARDIGHEID VAN DIPLOMA'S – Het Grondwettelijk Hof steunt zijn standpunt dat de ontwikkelingsdoelen en eindtermen van de Franse Gemeenschap voor de faciliteitenscholen automatisch als gelijkwaardig moeten worden aanvaard onder meer op *“de erkenning door de Vlaamse Gemeenschap van de gelijkwaardigheid van de studiebewijzen en diploma's van de Franse Gemeenschap”*.³⁷

Het is juist dat de gelijkwaardigheid van de diploma's niet volledig kan worden gelijkgesteld met de gelijkwaardigheid van de ontwikkelingsdoelen en eindtermen, zoals u ook aanhaalt in de vraag om advies. De gelijkwaardigheid van de diploma's van de verschillende gemeenschappen is immers een logisch uitvloeisel van het Belgisch staatsbestel en in het bijzonder de overdracht van de onderwijsbevoegdheid aan de gemeenschappen, en verklaart ook waarom artikel 127 van de Grondwet het overlaat aan de federale overheid om *“de minimale voorwaarden voor het uitreiken van de diploma's”* vast te stellen.³⁸ De

³⁵ Eigen onderstreping.

³⁶ J. VANPRAET, “De bescherming van ‘bestaande garanties’ in de faciliteitengemeenten en Brussel: artikel 16bis bijzondere wet van 8 augustus 1980 en artikel 5bis bijzondere Brusselwet”, CPDK 2011, (503) 508 (eigen onderstreping): *“Samengevat leiden de arresten 95/2010 en 124/2010 dus tot volgende situatie. De Vlaamse Gemeenschap is principieel bevoegd voor de Franstalige scholen in de rand- en taalgrensgemeenten. Zij is op grond van de onderwijsbevoegdheid bevoegd om deze scholen te erkennen en te financieren of subsidiëren. De Vlaamse Gemeenschap is niet bevoegd om het pedagogisch toezicht te organiseren op deze scholen. De facto heeft zij voor zover het schoolbestuur een afwijkingsaanvraag heeft ingediend die gebaseerd is op de eindtermen, ontwikkelingsdoelen en leerplannen van de Franse Gemeenschap evenmin zeggenschap over de eindtermen en/of ontwikkelingsdoelen en de leerplannen. Het Grondwettelijk Hof gaat aldus diametraal in tegen de zienswijze van het Vlaams Parlement die het niet verantwoord achtte dat de Vlaamse Gemeenschap de scholen zou financieren zonder dat de Vlaamse overheid zicht heeft op de pedagogische invulling en werking van deze scholen.”* Zie in dezelfde zin ook J. VANPRAET, *De latente staats hervorming*, Brugge, Die Keure, 2011, 222.

³⁷ GwH 28 oktober 2010, nr. 124/2010, B.35.4.

³⁸ Zie in dat opzicht J. VELAERS, *De Grondwet. Een artikelsgewijze commentaar*, Brugge, Die Keure, 2019, 692: *“Ook voor het bepalen van de ‘minimale voorwaarden voor het uitreiken van diploma's’ zijn de gemeenschappen niet bevoegd. De ratio constitutionis van artikel 127, § 2, 2°, b GW is de wens om de gelijkwaardigheid van de diploma's in het Belgische verband te behouden. De regering stelde in de verklarende nota bij de*

gelijkwaardigheid van de diploma's houdt dan ook een beperking (en uitzondering) in op de onderwijsbevoegdheid van de gemeenschappen. Daarentegen vloeit de regeling inzake de onderwijsdoelen en eindtermen net voort uit de autonomie van elke gemeenschap om invulling te geven haar eigen onderwijsbevoegdheid.

Vanuit die optiek kan inderdaad worden betwijfeld of de gelijkwaardigheid van diploma's wel een juridisch valabel argument vormt om de gelijkwaardigheid van de ontwikkelingsdoelen en eindtermen van de Franse Gemeenschap op te gronden. Naar onze mening zou de gelijkwaardigheid van diploma's dan immers een verregaandere inperking van de gemeenschapsbevoegdheid inzake onderwijs impliceren dan de Grondwetgever voor ogen had.³⁹ Wellicht hangt deze keuze van het Grondwettelijk Hof echter nauw samen met een zeker pragmatisme en de bedoeling om de tegenstrijdige belangen van de beide taalgemeenschappen te verzoenen, zoals ook wordt opgemerkt in de commentaren op het arrest in de rechtsleer.⁴⁰

Belangrijker nog is dat deze passage uit het arrest nr. 124/2010 o.i. niet noodzakelijk een mogelijkheid opent om ook buiten de faciliteitengemeenten de ontwikkelingsdoelen en eindtermen van de Franse Gemeenschap toe te passen. In overweging B.35.4 van het arrest houdt het Grondwettelijk Hof immers niet enkel rekening met *“de erkenning door de Vlaamse Gemeenschap van de gelijkwaardigheid van de studiebewijzen en diploma's van de Franse Gemeenschap”*, maar ook met *“het in B.34.2 vermelde bijzondere karakter van de scholen in kwestie”*. Het bijzondere karakter van deze scholen vloeit met name voort uit *“het feit dat zij [...] onderwijs in het Frans verstrekken, dat de inspectie geschiedt door inspecteurs van de Franse Gemeenschap, [...] en dat een aanzienlijk aantal leerlingen van de Franstalige basisscholen zich nadien inschrijven in Franstalige secundaire scholen”*.⁴¹ Het Grondwettelijk Hof baseert dit bijzonder karakter bijgevolg op zowel de afwijkende wettelijke regeling van toepassing op de faciliteitenscholen (die (1) toelaat dat Franstalig onderwijs wordt ingericht en (2) de onderwijsinspectie van de Franse Gemeenschap bevoegd maakt), als de feitelijke aanname dat hun leerlingen zich nadien inschrijven in een Franstalige secundaire school. Welnu, de overige scholen in het Nederlandse taalgebied zouden in de optiek van het Grondwettelijk Hof wellicht niet doen blijken van een dergelijk bijzonder karakter⁴², zodat er o.i. geen risico bestaat dat deze eveneens recht zouden hebben op een dergelijke “automatische” afwijking van de ontwikkelingsdoelen of eindtermen van de Vlaamse Gemeenschap. Opnieuw kan daarbij worden herinnerd aan de allicht door het Grondwettelijk Hof beoogde verzoening van de tegenstrijdige belangen van de beide taalgemeenschappen; een tegenstrijdigheid van belangen die niet (of alleszins in veel mindere mate) in het geding is in de Vlaamse scholen zonder bijzonder taalstatuut. Hoewel hierover dus, in het licht van

grondwetsherziening van 1988: ‘De gelijke waarde van diploma's of eindgetuigschriften zal meer en meer door de Europese Gemeenschappen worden geregeld. In afwachting daarvan zou het onzinnig zijn binnen de Belgische Federale Staat de gelijkwaardigheid van de diploma's, nu uitgereikt in het ene of het andere taalstelsel, op de helling te zetten.’”

³⁹ Of in de woorden van het Grondwettelijk Hof: *“De gemeenschappen hebben de volheid van bevoegdheid tot het regelen van het onderwijs in de ruimste zin van het woord, behalve voor de drie in die grondwetsbepaling vermelde uitzonderingen, die strikt dienen te worden geïnterpreteerd.”* Zie o.m. GwH 28 april 2016, nr. 55/2016, B.6.1.

⁴⁰ Zie bijvoorbeeld T. DE PELSMAEKER en E. VANDENBOSSCHE, “Het Grondwettelijk Hof spreekt zich uit over het interpretatief decreet m.b.t. de onderwijsinspectie in de randgemeenten: de kool en de geit (nogmaals) gespaard” in CDPK 2011, (12) 29-30.

⁴¹ GwH 28 oktober 2010, nr. 124/2010, B.34.2.

⁴² Weliswaar is het niet ondenkbaar dat ook in bepaalde Nederlandstalige scholen rond de taalgrens het merendeel van de leerlingen zich zou inschrijven in een Franstalige secundaire school. Die scholen zijn, anders dan de faciliteitenscholen, in elk geval echter niet onderworpen aan een afwijkende wettelijke regeling die (1) Franstalig onderwijs toelaat en (2) de onderwijsinspectie van de Franse Gemeenschap bevoegd maakt.

de tekst van het arrest, inderdaad ruimte voor discussie kan bestaan, was het o.i. dan ook niet de bedoeling van het Grondwettelijk Hof dat het “gunstregime” op vlak van onderwijsdoelen en eindtermen voor de faciliteitscholen zou worden uitgebreid naar andere scholen van de Vlaamse Gemeenschap.

2.2.2 Gevolgen voor de beoordeling van een afwijkingsaanvraag door een faciliteitschool

(a) Bindende kracht van de interpretatie

17. ARREST NR. 57/2011 – Wat de gevolgen van dit arrest voor de beoordeling van een concrete aanvraag tot afwijking betreft, rijst in de eerste plaats de vraag in hoeverre de door het Grondwettelijk Hof gegeven interpretatie met betrekking tot de gelijkwaardigheid van de ontwikkelingsdoelen en eindtermen van de Franse Gemeenschap bindende kracht heeft.

Daarbij moet, eerst en vooral, worden opgemerkt dat een arrest van het Grondwettelijk Hof, ook in geval van een (gedeeltelijke) verwerping van het vernietigingsberoep, kracht van gewijsde *erga omnes* heeft.⁴³ Dat wil zeggen dat de inhoud van het arrest zich opdringt aan iedereen, en in het bijzonder de rechter en de overheid. De kracht van gewijsde betreft niet enkel het beschikkend gedeelte van het arrest (dat is het gedeelte op het einde van het arrest, waarin het Hof aangeeft welke bepalingen wel of niet worden vernietigd), maar ook alle zogenaamde “beslechte rechtspunten”. Daaronder vallen ook de motieven die onverbrekkelijk met het beschikkende gedeelte zijn verbonden.⁴⁴

Het arrest nr. 124/2010 liet er nog enige twijfel over bestaan of de overwegingen met betrekking tot de ontwikkelingsdoelen en eindtermen daadwerkelijk bindende kracht hadden (en niet louter waren opgevat als een *obiter dictum*). In het beschikkend gedeelte van dit arrest had het Grondwettelijk Hof, op de vernietiging met betrekking tot de onderwijsinspectie en overgangsregeling na, de beroepen immers verworpen “*onder voorbehoud van de interpretaties vermeld in B.40 en B.41*”. De interpretaties vermeld in B.40 en B.41 betroffen de verplichting om een beleidscontract of een beleidsplan te sluiten met een centrum voor leerlingenbegeleiding, waarover het Hof had aangegeven dat deze verplichting enkel geldt ten aanzien van de faciliteitscholen voor zover het personeel van het centrum over een grondige kennis van het Frans beschikt. In het beschikkend gedeelte werd daarentegen niet verwezen naar de interpretatie vermeld in B.35.4, dat betrekking had op de onderwijsdoelen en eindtermen.

Het Grondwettelijk Hof heeft een en ander echter verduidelijkt in het arrest nr. 57/2011 van 28 april 2011, waarin het zich opnieuw moest uitspreken over een beroep tot vernietiging tegen het interpretatief decreet van 23 oktober 2009. Ook hier waren de verzoekende partijen ouders en leerkrachten, die het decreet “*verweten de leerplannen van de Franse Gemeenschap en de Franstalige inspectie in de Franstalige scholen in de randgemeenten eenzijdig op te heffen, die scholen ertoe te verplichten de door het Vlaams Parlement vastgestelde ontwikkelingsdoelen en eindtermen uit te voeren, en die scholen ertoe te*

⁴³ Artikel 9 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof.

⁴⁴ Zie P. POPELIER, *Procederen voor het Grondwettelijk Hof*, Antwerpen, Intersentia, 2008, 356.

*verplichten een beleidscontract te sluiten met een Vlaams centrum voor leerlingenbegeleiding”.*⁴⁵

Het beroep werd door het Grondwettelijk Hof verworpen, onder verwijzing naar het arrest nr. 124/2010. Het Hof verwees daarbij uitdrukkelijk naar de interpretaties in B.35.4 en B.36 van dat arrest, en stelde daarover het volgende:⁴⁶

“B.5. Die interpretaties zijn door het Hof beslechte rechtspunten, waaraan de rechtscolleges op grond van artikel 9, § 2, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 zijn gebonden. De rechtscolleges zijn derhalve ertoe gehouden artikel 2, tweede lid, 1° en 4°, toe te passen in de door het Hof in aanmerking genomen interpretatie.

B.6. Voor zover de beroepen betrekking hebben op de bij het arrest nr. 124/2010 vernietigde bepalingen, zijn zij zonder voorwerp geworden.

B.7. Voor het overige hebben de bepalingen van het bestreden decreet die bij het voormelde arrest niet werden vernietigd, zoals zij voortaan moeten worden toegepast, niet langer een ongunstige weerslag op de situatie van de verzoekende partijen, zodat die niet langer belang erbij hebben de vernietiging ervan te vorderen.

B.8. Voor zover zij een voorwerp behouden, dienen de beroepen te worden verworpen.”

Het Hof laat er in dit arrest geen twijfel over bestaan dat het arrest nr. 124/2010 wel degelijk ook bindende kracht heeft wat betreft de interpretatie omtrent de ontwikkelingsdoelen en eindtermen, en dat het dus niet om een louter *obiter dictum* gaat. Het is bijgevolg in deze interpretatie dat het interpretatief decreet van 23 oktober 2009 en daarmee samenhangend artikel 44bis van het Decreet Basisonderwijs, moeten worden toegepast.

18. WIJZIGINGEN AAN DE REGELING INZAKE ONTWIKKELINGSDOELEN EN EINDTERMEN SINDS HET ARREST NR. 124/2010 – Zoals hierboven reeds werd toegelicht, werden de artikelen 44, 44bis en 45 van het Decreet Basisonderwijs sinds het arrest nr. 124/2010 gewijzigd.⁴⁷

Naar onze mening leidt dat er echter niet toe dat de interpretatie die het Grondwettelijk Hof in het arrest nr. 124/2010 heeft gegeven aan het interpretatief decreet van 23 oktober 2009, voor zover dit decreet de regeling inzake ontwikkelingsdoelen en eindtermen ook van toepassing verklaart op de faciliteitenscholen, niet langer zou gelden. De essentie van die regeling, en in het bijzonder artikel 44bis, bleef immers behouden. Het valt dan ook niet in te zien waarom het Grondwettelijk Hof zijn standpunt zou herzien in het licht van de gewijzigde bepalingen.

19. GEVOLGEN VOOR HET VLAAMS PARLEMENT – U vraagt ons vervolgens of de door het Grondwettelijk Hof gegeven interpretatie ook het Vlaams Parlement bindt wanneer de vervangende eindtermen of ontwikkelingsdoelen ter goedkeuring worden voorgelegd op grond van artikel 44bis, § 3. In overweging B.35.4 van het arrest nr. 124/2010 luidt het immers dat “*de Vlaamse Regering de goedkeuring van die afwijking niet kan weigeren*”. Het

⁴⁵ GwH 28 april 2011, nr. 57/2011, B.3.

⁴⁶ Eigen onderstreping.

⁴⁷ Cf. *supra* randnr. 9.

arrest bepaalt daarentegen niet uitdrukkelijk dat ook het Vlaams Parlement verplicht zal zijn om de afwijking goed te keuren of te bekrachtigen.

De formulering van het arrest op dit vlak lijkt echter veeleer te zijn ingegeven door de eigenheden van de afwijkingsprocedure, en in het bijzonder het feit dat deze procedure de beslissingsbevoegdheid in de eerste plaats bij de Vlaamse Regering legt. Dat het Vlaams Parlement de vervangende ontwikkelingsdoelen of eindtermen vervolgens bij decreet zou moeten goedkeuren, volgt zoals toegelicht uit het wettigheidsbeginsel in onderwijszaken (dat inhoudt dat de decreetgever dient te beslissen over de essentiële aspecten van het onderwijs, waaronder de vaststelling van onderwijsdoelen en eindtermen⁴⁸).

Naar onze mening kan dan ook niet uit het arrest nr. 124/2010 worden afgeleid dat het Vlaams Parlement, in tegenstelling tot de Vlaamse Regering, wel zou kunnen weigeren om de vervangende ontwikkelingsdoelen of eindtermen goed te keuren. In het tegenovergestelde geval zou o.i. een al te restrictieve lezing worden gegeven aan deze rechtspraak van het Grondwettelijk Hof. Een dergelijke lezing zou indruisen tegen de werkelijke bedoeling van het Grondwettelijk Hof, dat net heeft willen proberen om de tegenstrijdige belangen van de beide gemeenschappen met elkaar te verzoenen zonder afbreuk te doen aan het territorialiteitsbeginsel en de exclusieve bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap in onderwijszaken.⁴⁹

Ook in de rechtsleer lijkt overigens te worden aangenomen dat de verplichting om de vervangende ontwikkelingsdoelen of eindtermen te aanvaarden, geldt voor de Vlaamse Gemeenschap in het algemeen, en dus ook voor het Vlaams Parlement.⁵⁰

Bijgevolg zijn wij van mening dat het arrest nr. 124/2010 ook de decreetgever bindt. Het lijkt ons zeer waarschijnlijk dat een decreet waarbij de goedkeuring van de vervangende onderwijsdoelen of eindtermen voor een faciliteitenschool wordt geweigerd, ook al richt het

⁴⁸ Cf. *supra* randnrs. 2 en 9.

⁴⁹ Interessant in dit verband is de verklaring van rechter Martens, de toenmalige voorzitter van het Grondwettelijk Hof, aangehaald in J. CLEMENT, "Hoe praktische uitvoeringsmaatregelen stenen tafelen kunnen zijn. Het Grondwettelijk Hof en de scholen voor de taalminderheid in de randgemeenten" in K. DEKETELAERE, D. D'HOOGHE en A. DRAYE, *Liber Amicorum Marc Boes*, Brugge, Die Keure, 2011, (315) 329: "*Alors, à une page, nous disons que la répartition de compétences territoriales implique que seule la Communauté flamande est compétente; à la page suivante, nous ajoutons que la Communauté flamande est obligée d'accorder une dérogation aux écoles demandant d'appliquer les socles de compétence de la Communauté française parce que leurs élèves parlent le français et pourront aller dans l'enseignement secondaire francophone. C'est un arrêt oxymore : on sauve une symbolique en reconnaissant la compétence territoriale de la Flandre ; on ajoute le pragmatisme dans l'octroi de dérogations. Ce qui est merveilleux, c'est que l'arrêt a satisfait des deux côtés.*"

⁵⁰ Zie bijvoorbeeld J. VELAERS, *De Grondwet. Een artikelsgewijze commentaar*, Brugge, Die Keure, 2019, 701: "*In zijn arrest nr. 124/2010 oordeelde het Grondwettelijk Hof dat de Vlaamse Gemeenschap wel degelijk bevoegd is ten aanzien van die Franstalige scholen in de faciliteitengemeenten in het Nederlands taalgebied en dat artikel 5 van de wet van 21 juli 1971 alleen betrekking heeft op het pedagogisch toezicht (B.32). Het Hof velde echter een salomonsoordeel en stelde dat de federale loyaliteit impliceerde dat de Vlaamse Gemeenschap, die al jaren de gelijkwaardigheid van de studiebewijzen en diploma's van de Franse Gemeenschap had erkend, verplicht was een vraag tot afwijking van de door het Vlaams Parlement vastgelegde ontwikkelingsdoelen en eindtermen in te willigen (B.35.4).*" Zie ook de in voetnoot 36 geciteerde passage uit J. VANPRAET, "De bescherming van 'bestaande garanties' in de faciliteitengemeenten en Brussel: artikel 16bis bijzondere wet van 8 augustus 1980 en artikel 5bis bijzondere Brusselwet", *CPDK* 2011, (503) 508. Deze auteurs maken geen onderscheid tussen de Vlaamse Regering en het Vlaams Parlement wat de goedkeuring van de vervangende ontwikkelingsdoelen of eindtermen betreft.

arrest nr. 124/2010 zich strikt genomen enkel tot de Vlaamse Regering, zal worden vernietigd door het Grondwettelijk Hof.⁵¹

20. NEGATIEVE ADVIEZEN – U vraagt ons verder of de afwijkingsaanvraag moet worden ingewilligd, zelfs indien in de adviezen van de commissie van deskundigen en van de onderwijsinspectie zou worden aangegeven dat de voorgestelde ontwikkelingsdoelen of eindtermen in werkelijkheid niet gelijkwaardig zijn.

Zoals hierboven werd toegelicht⁵², volgt o.i. uit artikel 44bis van het Decreet Basisonderwijs dat de adviezen van de commissie van deskundigen en de onderwijsinspectie geen bindend karakter hebben. Artikel 44bis verhindert dan ook niet dat de Vlaamse Regering (of het Vlaams Parlement) van deze adviezen zou afwijken en de vervangende ontwikkelingsdoelen of eindtermen alsnog zou aanvaarden, zelfs al zouden de commissie van deskundigen en / of de onderwijsinspectie van mening zijn dat deze inhoudelijk niet gelijkwaardig zijn in het licht van de criteria van artikel 44bis, § 2. De Vlaamse Regering zal dit (net zoals het Vlaams Parlement) ook moeten doen, gelet op de bindende kracht van het arrest nr. 124/2010 van het Grondwettelijk Hof op dit vlak.

21. BEVOEGDE ONDERWIJSINSPECTIE – In dit verband kan trouwens uit arrest nr. 124/2010 worden afgeleid dat in elk geval niet de onderwijsinspectie van de Vlaamse Gemeenschap, maar wel de onderwijsinspectie van de Franse Gemeenschap om een advies zal moeten worden verzocht over de gelijkwaardigheid van de vervangende ontwikkelingsdoelen of eindtermen aangevraagd door een faciliteitenschool. Niet alleen bevestigt het Grondwettelijk Hof in dit arrest, in het algemeen, dat de faciliteitenscholen *“dienen [...] te worden geïnspecteerd door inspecteurs van de Franse Gemeenschap”*⁵³ en voor die scholen dus de onderwijsinspectie van de Franse Gemeenschap bevoegd is. In overweging B.36 van het arrest geeft het Hof in het bijzonder ook aan dat de bevoegdheid van de onderwijsinspectie van de Franse Gemeenschap zich eveneens uitstrekt tot het uitbrengen van een advies over de leerplannen van de faciliteitenscholen.⁵⁴ Het Hof verwijst daarbij naar het toenmalige artikel 45 van het Decreet Basisonderwijs, dat bepaalde dat *“de leerplannen op advies van de inspectie door de regering [worden] goedgekeurd”*.

Welnu, als het Grondwettelijk Hof ervan uitgaat dat het wel degelijk de onderwijsinspectie van de Franse Gemeenschap is die dient te adviseren over de leerplannen van de faciliteitenscholen, dan valt niet in te zien waarom zulks niet evengoed zou gelden voor de adviezen over de vervangende ontwikkelingsdoelen en eindtermen van diezelfde scholen in het kader van artikel 44bis, § 2 van het Decreet Basisonderwijs, dat bepaalde dat *“voor de beoordeling van de ontvankelijkheid en van de gelijkwaardigheid, [...] de regering het gemotiveerd advies [inwint] van de onderwijsinspectie en van een commissie ad hoc”*. Weliswaar volgt dit niet uitdrukkelijk uit het arrest nr. 124/2010, maar het ligt naar onze mening wel in de lijn van dit arrest dat de onderwijsinspectie van de Franse (en niet de

⁵¹ Zie daarover ook *infra* randnr. 32.

⁵² Cf. *supra* randnr. 8.

⁵³ GwH 28 oktober 2010, nr. 124/2010, B.31.

⁵⁴ GwH 28 oktober 2010, nr. 124/2010, B.36 (eigen onderstreping): *“Luidens het bestreden artikel 2, tweede lid, 3°, dient de Vlaamse Regering de leerplannen van de voormelde scholen goed te keuren. Uit artikel 45, § 1, van het decreet van 25 februari 1997 vloeit voort dat een leerplan de door de Vlaamse Regering opgelegde of gelijkwaardig verklaarde ontwikkelingsdoelen en eindtermen in acht dient te nemen. Deze moet bijgevolg, op advies van de inspectie van de Franse Gemeenschap, het leerplan goedkeuren dat haar is voorgelegd door een school die de in B.35.4 vermelde afwijking heeft verkregen.”*

Vlaamse) Gemeenschap ook over de vervangende ontwikkelingsdoelen en eindtermen zou adviseren. Dat geldt des te meer nu ook de onderwijsinspectie van de Franse Gemeenschap zal moeten toezien op de naleving van die vervangende ontwikkelingsdoelen en eindtermen in het kader van de kwaliteitscontrole.

De vereiste om een advies van de onderwijsinspectie in te winnen over de ontwikkelingsdoelen en eindtermen respectievelijk de leerplannen is behouden in de huidige artikelen 44bis en 45 van het Decreet Basisonderwijs, zodat de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof hierop o.i. eveneens kan worden toegepast.

Het voorgaande kan weliswaar moeilijk worden ingepast in artikel 5 van het besluit van de Vlaamse Regering van 26 april 2019, dat voorschrijft dat *“de inspecteur-generaal [...] drie leden van zijn inspectie [aanwijst] die onderzoeken of de aanvraag tot gelijkwaardigheid ontvankelijk en gelijkwaardig is en hierover een advies aan de Vlaamse Regering uitbrengen”*.⁵⁵ Dit artikel lijkt bijgevolg geen ruimte te laten voor een procedureverloop waarbij niet de Vlaamse onderwijsinspectie, maar wel de onderwijsinspectie van de Franse Gemeenschap over de gelijkwaardigheid zou adviseren. Om te vermijden dat artikel 5 in dit opzicht in strijd wordt bevonden met artikel 44bis van het Decreet Basisonderwijs, zoals geïnterpreteerd door het Grondwettelijk Hof, zou in deze bepaling idealiter dan ook een uitzondering worden ingeschreven voor de gelijkwaardigheidsaanvragen uitgaande van een faciliteitschool. In afwachting daarvan zouden wij aanbevelen om artikel 5 in de mate van het mogelijke grondwetsconform (en dus in overeenstemming met het arrest nr. 124/2010) toe te passen, door alsnog advies in te winnen bij de onderwijsinspectie van de Franse Gemeenschap.

(b) Versterkt onderwijs van het Nederlands

22. ALGEMEEN – De vraag rijst verder hoe de verplichte goedkeuring van de vervangende eindtermen zich verhoudt tot het versterkt onderwijs van het Nederlands in de faciliteitscholen.⁵⁶ U vraagt ons in het bijzonder of een beslissing over de afwijkingsaanvraag niet dient te worden beperkt tot de andere leergebieden dan het Nederlands, dan wel of het versterkt onderwijs van het Nederlands op een andere manier een plaats kan krijgen in deze beslissing.

23. WETTELIJKE GRONDSLAG – De verplichting voor de faciliteitscholen in de zes Vlaamse randgemeenten om te voorzien in versterkt onderwijs van het Nederlands vloeit voort uit artikel 7, § 3 van de wet van 2 augustus 1963. Deze verplichting heeft dus een specifieke wettelijke grondslag, die losstaat van de regeling inzake eindtermen. Naar onze mening zou een goedkeuring door de Vlaamse Gemeenschap van een afwijkingsaanvraag vanwege een faciliteitschool niets afdoen aan deze wettelijke verplichting. Het is met andere woorden niet omdat een faciliteitschool de eindtermen van de Franse Gemeenschap zou mogen toepassen, dat zij niet langer gehouden zal zijn om te voorzien in een versterkt onderwijs van het Nederlands, precies omdat de verplichting om dit onderwijs te verstrekken wordt opgelegd door een specifieke wettelijke bepaling.

⁵⁵ Eigen onderstreping.

⁵⁶ Cf. *supra* randnr. 12.

24. MINIMUMDOELSTELLINGEN – Dat de goedkeuring van afwijkende eindtermen voor een faciliteitenschool geen afbreuk doet aan het versterkt onderwijs van het Nederlands, geldt des te meer nu de eindtermen luidens artikel 44 van het Decreet Basisonderwijs slechts “*minimumdoelstellingen*” zijn, die voor alle scholen en inrichtende machten zullen gelden. Het Decreet Basisonderwijs sluit bijgevolg niet uit dat bovenop de vakken noodzakelijk voor het behalen van de vervangende eindtermen van de Franse Gemeenschap in de faciliteitenscholen ook nog andere materies zouden (moeten) worden onderwezen, zoals een bijkomend aanbod Nederlands, in het bijzonder wanneer zulks voortvloeit uit een specifieke wettelijke verplichting.

25. VERMELDING IN HET BESLUIT OVER DE AFWIJKINGSAAHVRAAG – Vanuit die optiek bestaat er o.i. ook geen reden voor de Vlaamse Regering of het Vlaams Parlement om in het besluit respectievelijk het decreet over de gelijkwaardigheid beperkingen op te nemen met betrekking tot het leergebied Nederlands. Zelfs al zouden de vervangende eindtermen van de Franse Gemeenschap niet of niet voldoende ingaan op het onderwijs van het Nederlands, dan nog zullen de betrokken faciliteitenscholen verplicht blijven om te voorzien in versterkt onderwijs van het Nederlands op grond van artikel 7, § 3 van de wet van 2 augustus 1963.

Evenwel is het aangewezen dat in het besluit en het decreet uitdrukkelijk zou worden verwezen naar artikel 7, § 3 van de wet van 2 augustus 1963, al was het maar om eventuele discussies over de toepassing van dit artikel uit te sluiten. Op die manier wordt in het bijzonder vermeden dat het decreet tot goedkeuring van de vervangende eindtermen zo zou worden geïnterpreteerd dat de decreetgever door de goedkeuring van de vervangende eindtermen impliciet is afgeweken van de verplichting om versterkt onderwijs van het Nederlands in te richten.

26. GEMEENSCHAPSBEVOEGDHEID OM HET VERSTERKT ONDERWIJS VAN HET NEDERLANDS TE REGELEN – Wat dat laatste aspect betreft, merken wij volledigheidshalve op dat de Vlaamse Gemeenschap wel degelijk bevoegd kan worden geacht om te voorzien in een afwijking op de verplichting om versterkt onderwijs van het Nederlands in te richten, ook al is die verplichting opgenomen in de (federale) wet van 2 augustus 1963. De gemeenschapsbevoegdheid inzake onderwijs omvat immers ook de bevoegdheid om de “te onderwijzen taal” te bepalen, en daaronder wordt ook het onderricht van de tweede taal begrepen. Deze bevoegdheid strekt zich uit over het volledige Nederlandse taalgebied, met inbegrip van de faciliteitengemeenten, zodat de gemeenschappen ook in die gemeenten het onderricht van de tweede taal kunnen regelen.⁵⁷ In die optiek zou de Vlaamse Gemeenschap de mogelijkheid hebben om eenzijdig wijzigingen aan te brengen aan de

⁵⁷ Anders is het voor de “onderwijstaal”, d.i. de taal waarin het onderwijs moet worden verstrekt. Ook die aangelegenheid behoort luidens artikel 129 van de Grondwet tot de gemeenschapsbevoegdheden, en meer bepaald de gemeenschapsbevoegdheid om het gebruik van de talen voor “*het onderwijs in de door de overheid opgerichte, gesubsidieerde of erkende instellingen*” te bepalen. Deze bevoegdheid strekt zich, in tegenstelling tot de gemeenschapsbevoegdheid inzake onderwijs (en de “te onderwijzen taal”), evenwel niet uit tot “*de gemeenten of groepen van gemeenten palend aan een ander taalgebied en waar de wet het gebruik van een andere taal dan die van het gebied waarin zij gelegen zijn, voorschrijft of toelaat*”. In die gemeenten is de (federale) bijzondere meerderheidswetgever bevoegd gebleven om het taalgebruik in onderwijszaken te regelen. Zie hierover J. VELAERS, *De Grondwet. Een artikelsgewijze commentaar. Deel II. De machten (de federale staat, de gemeenschappen en de gewesten)*, Brugge, Die Keure, 2019, 750-754; J. VELAERS, *De Grondwet en de Raad van State. Afdeling wetgeving*, Antwerpen, Maklu, 1999, 424-425.

regeling inzake het versterkt onderwijs van het Nederlands in de faciliteitenscholen.⁵⁸ Daarbij kan evenwel worden opgemerkt dat een verhoging (in tegenstelling tot een verlaging) van het aantal uren versterkt onderwijs van het Nederlands mogelijk op gespannen voet zou staan met artikel 16bis BWHI, dat de Vlaamse Gemeenschap verbiedt om afbreuk te doen aan de bestaande waarborgen van de Franstaligen in de faciliteitengemeenten.

Naar onze mening leidt deze principiële bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap er evenwel niet toe dat de verplichting om een afwijking van de eindtermen toe te laten voor de faciliteitengemeenten, zo kan worden geïnterpreteerd dat daardoor automatisch ook een (impliciete) vrijstelling zou (moeten) worden verleend van de regeling inzake versterkt onderwijs van het Nederlands. Niet alleen staat het versterkt onderwijs van het Nederlands, zoals toegelicht, immers los van de regeling inzake eindtermen. Een en ander zou ook indruisen tegen het in de taalwetgeving neergelegde compromis tussen de beide taalgemeenschappen. Het is precies dit compromis waarmee ook het Grondwettelijk Hof rekening heeft willen houden in het arrest nr. 124/2010.

27. LEERPLANNEN – Een bijkomende vraag betreft de goedkeuring van de leerplannen ontwikkeld door (de schoolbesturen van) de faciliteitenscholen overeenkomstig artikel 45 van het Decreet Basisonderwijs. In het arrest nr. 124/2010 overweegt het Grondwettelijk Hof daaromtrent dat de Vlaamse Regering *“op advies van de inspectie van de Franse Gemeenschap, het leerplan [moet] goedkeuren dat haar is voorgelegd door een school die de in B.35.4 vermelde afwijking heeft verkregen”*.⁵⁹

Het valt te betwijfelen of het Grondwettelijk Hof hiermee heeft bedoeld dat de Vlaamse Regering, naar analogie met de ontwikkelingsdoelen en eindtermen, automatisch verplicht zal zijn om de leerplannen goed te keuren van een schoolbestuur dat de vervangende ontwikkelingsdoelen en eindtermen van de Franse Gemeenschap toepast. Deze overweging lijkt veeleer bedoeld om te verduidelijken dat over deze leerplannen het advies moet worden ingewonnen van de inspectie van de Franse in plaats van de Vlaamse Gemeenschap, maar impliceert o.i. niet dat de Vlaamse Regering de inhoud van de desbetreffende leerplannen niet zou kunnen beoordelen – weliswaar in het licht van de vervangende ontwikkelingsdoelen en eindtermen van de Franse Gemeenschap.

Daarbij rijst vervolgens de vraag hoe de Vlaamse Regering zal moeten omgaan met een aanvraag tot goedkeuring van leerplannen gedaan door het schoolbestuur van een faciliteitenschool, voor zover in die leerplannen geen ruimte wordt gelaten voor een versterkt onderwijs van het Nederlands zoals voorzien in artikel 7, § 3 van de wet van 2 augustus 1963.

In dat opzicht is het nuttig om te verwijzen naar de reeds geciteerde toelichting bij het begrip “leerplan” in artikel 45, § 1 van het Decreet Basisonderwijs.⁶⁰ Daaruit blijkt dat de leerplannen worden opgevat als een aanvullend instrument bedoeld om de

⁵⁸ M. VAN DE PUTTE en J. CLEMENT, “Vernieuwing in de taalregeling van het onderwijs. De Grondwet en het gebruik van de talen in ‘kleintjesorden’ tot ‘instellingen die de onzekerheid, de ambiguïteit en de grenzen van de kennis appreciëren”, *T.O.R.B.* 2006-07, (223) 228. Zie ook J. CLEMENT, “Hoe praktische uitvoeringsmaatregelen stenen tafelen kunnen zijn. Het Grondwettelijk Hof en de scholen voor de taalminderheid in de randgemeenten” in K. DEKETELAERE, D. D’HOOGHE en A. DRAYE, *Liber Amicorum Marc Boes*, Brugge, Die Keure, 2011, (315) 330, voetnoot 54, met verwijzing naar Adv.RvS afdeling wetgeving nr. 46/096/1, 26 februari 2009, *Parl.St.* VI.Parl. 2008-09, nr. 2159/1, 307.

⁵⁹ GwH 28 oktober 2010, nr. 124/2010, B.36.

⁶⁰ Cf. *supra* randnr. 3.

ontwikkelingsdoelen en eindtermen te realiseren, en ruimte moeten laten voor de inbreng van de individuele scholen. Wat geldt voor de ontwikkelingsdoelen en eindtermen, geldt naar onze mening, in het licht van deze definitie, dan ook des te meer voor de leerplannen: het is niet omdat een goedgekeurd leerplan niet uitdrukkelijk zou voorzien in een versterkt onderwijs van het Nederlands, dat de betrokken faciliteitenschool niet langer verplicht zal zijn om dergelijk taalonderwijs in te richten overeenkomstig artikel 7, § 3 van de wet van 2 augustus 1963.⁶¹

Enkel voor zover de leerplannen het, expliciet of impliciet, onmogelijk zouden maken voor een faciliteitenschool om te voldoen aan de verplichtingen inzake het versterkt onderwijs van het Nederlands, is de Vlaamse Regering o.i. verplicht om de goedkeuring daarvan te weigeren wegens strijdigheid met artikel 7, § 3 van de wet van 2 augustus 1963. Ook hier verdient het trouwens aanbeveling dat de Vlaamse Regering in elke beslissing tot goedkeuring van leerplannen uitdrukkelijk zou bevestigen dat geen afbreuk wordt gedaan aan de verplichting tot versterkt taalonderwijs.

28. BEVESTIGING IN DE RECHTSLEER – Dat de faciliteitenscholen, minstens wat het versterkt onderwijs van het Nederlands betreft, niet zonder meer kunnen worden gelijkgeschakeld met de scholen van de Franse Gemeenschap, wordt trouwens ook bevestigd in de commentaren bij het arrest nr. 124/2010 in de rechtsleer.⁶²

“De geciteerde overwegingen zijn om meerdere redenen opvallend te noemen. Vooreerst valt het op dat het Grondwettelijk Hof – anders dan in eerdere arresten – niet is uitgegaan van een vermoeden van grondwettigheid van het optreden van de uitvoerende macht. Ten tweede lijkt het Hof een groot gewicht toe te kennen aan het feit van algemene bekendheid dat een aanzienlijk aantal leerlingen van de ‘minderheidsscholen’ in randgemeenten zich nadien inschrijven in Franstalige secundaire scholen. Ten slotte komt in de geciteerde overwegingen enkel de eerste doelstelling van de minderheidsscholen, met name fungeren als tegemoetkoming aan de taalminderheid, en niet de tweede doelstelling, met name fungeren als integratie-instrument, aan bod. Daardoor kunnen de geciteerde overwegingen de indruk doen ontstaan dat een ‘minderheidsschool’ in een randgemeente op het vlak van ontwikkelingsdoelen, eindtermen en leerplannen volledig identiek is met een school van de Franse Gemeenschap. Dat een volledige gelijkschakeling tussen beiden niet onproblematisch is, volgt uit de verplichting voor de ‘minderheidsscholen’ om versterkt onderwijs van het Nederlands in te richten. Hoe dan ook zal de Vlaamse Regering de goedkeuring moeten weigeren van leerplannen van ‘minderheidsscholen’ waarin niet, zoals de wet het vereist, het onderricht van het Nederlands is voorzien ‘naar rata van vier uren per week in de tweede graad en van acht uren per week in de derde en de vierde graad’.”

⁶¹ Dit geldt des te meer nu de leerplannen slechts worden opgevat als “een aanvullend instrument om het kwaliteitsbeleid van een school te kaderen”. In het tegenovergestelde geval zou de Vlaamse Regering overigens de facto, door een leerplan gesteund op de vervangende ontwikkelingsdoelen en eindtermen van de Franse Gemeenschap goed te keuren, afbreuk doen aan een verplichting opgenomen in dat wetsartikel, terwijl uitsluitend de decreetgever als wetgevend orgaan daarvoor de bevoegdheid zou kunnen hebben.

⁶² J. CLEMENT, “Hoe praktische uitvoeringsmaatregelen stenen tafelen kunnen zijn. Het Grondwettelijk Hof en de scholen voor de taalminderheid in de randgemeenten”, K. DEKETELAERE, D. D’HOOGHE en A. DRAYE, *Liber Amicorum Marc Boes*, Brugge, Die Keure, 2011, (315) 329-330 (eigen onderstreping).

Deze auteur gaat trouwens nog een stap verder dan wij in onze bovenstaande analyse, aangezien hij van oordeel is dat de Vlaamse Regering *“hoe dan ook [...] de goedkeuring [zal] moeten weigeren van leerplannen van ‘minderheidsscholen’ waarin niet, zoals de wet het vereist, het onderricht van het Nederlands is voorzien ‘naar rata van vier uren per week in de tweede graad en van acht uren per week in de derde en de vierde graad’”*. Zoals toegelicht, zijn wij evenwel van mening dat het versterkt onderwijs van het Nederlands *a priori* losstaat van de ontwikkelingsdoelen en eindtermen, en bij uitbreiding ook van de leerplannen (die bedoeld zijn om de ontwikkelingsdoelen en eindtermen te realiseren). Met andere woorden: ook als de leerplannen voor een faciliteitenschool niets bepalen over Nederlands taalonderwijs, zal de betrokken school verplicht zijn om artikel 7, § 3 van de wet van 2 augustus 1963 na te leven. Om die reden menen wij dat de Vlaamse Regering het versterkt onderwijs van het Nederlands bij de beslissing over leerplannen maar zal kunnen invoeren als weigeringsgrond indien de leerplannen het onmogelijk zouden maken voor de faciliteitenscholen om dergelijk onderwijs in te richten en dus om te voldoen aan artikel 7, § 3 van de wet van 2 augustus 1963. Het loutere feit dat de leerplannen niet uitdrukkelijk voorzien in het verplichte taalonderwijs, lijkt op zich evenwel geen afdoende reden om de goedkeuring te weigeren.

3 **Rechtsmiddelen tegen een ongunstige beslissing van de Vlaamse Regering of een weigering van de goedkeuring door het Vlaams Parlement**

29. ALGEMEEN – U vraagt ons ten slotte welke rechtsmiddelen de betrokken schoolbesturen en ouders hebben tegen een eventuele ongunstige beslissing van de Vlaamse Regering, dan wel een eventuele weigering van het Vlaams Parlement om het gelijkwaardigheidsbesluit van de Vlaamse Regering te bekrachtigen.

30. WETTIGHEIDSBEGINSEL – In dat verband is het nuttig om te herinneren aan de toelichting eerder in dit advies over het wettigheidsbeginsel in onderwijszaken, opgenomen in artikel 24, § 5 van de Grondwet.⁶³ Dat beginsel houdt in dat de essentiële elementen van het onderwijs, waartoe ook de vaststelling van vervangende ontwikkelingsdoelen en eindtermen behoort, moeten worden geregeld door een decreet. Voor zover de uitvoerende macht, in dezen de Vlaamse Regering, toch wordt gemachtigd om een van deze elementen te regelen, is het volgens het Grondwettelijk Hof minstens vereist dat de decreetgever de door de Vlaamse Regering genomen beslissing binnen een relatief korte termijn onderzoekt en bekrachtigt. Bij gebrek aan bekrachtiging moeten de door de Vlaamse Regering uitgevaardigde besluiten worden geacht nooit enige uitwerking te hebben gehad. In dat geval verdwijnen deze besluiten met andere woorden retroactief uit de rechtsorde.⁶⁴

Zoals toegelicht, is het precies om deze reden dat artikel 44bis voorziet in een decretale goedkeuring van vervangende ontwikkelingsdoelen of eindtermen.⁶⁵ Dit artikel dient o.i. dan ook zo te worden geïnterpreteerd dat de vervangende ontwikkelingsdoelen of eindtermen, ook al werden zij eerst vastgesteld door de Vlaamse Regering, vervolgens toch met

⁶³ Cf. *supra* randnrs. 2 en 9.

⁶⁴ J. VELAERS, *De Grondwet. Een artikelsgewijze commentaar*, Brugge, Die Keure, 2019, 559, met verwijzing naar o.m. GwH 19 mei 2004, nr. 88/2004; GwH 18 februari 1998, nr. 18/98.

⁶⁵ Cf. *supra* randnrs. 2 en 9.

terugwerkende kracht zullen ophouden te bestaan indien het Vlaams Parlement hieraan geen decretale goedkeuring verleent. In een andere interpretatie lijkt artikel 44bis niet in overeenstemming met het wettigheidsbeginsel inzake onderwijs.

31. BEROEP BIJ DE RAAD VAN STATE TEGEN EEN ONGUNSTIGE BESLISSING VAN DE VLAAMSE REGERING – Het voorgaande heeft ook gevolgen op vlak van rechtsbescherming. Zolang het besluit van de Vlaamse Regering tot vaststelling van de vervangende ontwikkelingsdoelen of eindtermen niet is bekrachtigd (of goedgekeurd) door het Vlaams Parlement, is het vatbaar voor vernietiging door de Raad van State.⁶⁶ Een vernietigingsberoep moet worden ingesteld binnen een termijn van zestig dagen, te rekenen vanaf de bekendmaking van het besluit in het Belgisch Staatsblad.⁶⁷

Aangezien artikel 44bis van het Decreet Basisonderwijs geen decretale goedkeuring vereist van een besluit van de Vlaamse Regering waarbij de vervangende ontwikkelingsdoelen of eindtermen worden geweigerd (wegens de onontvankelijkheid van de aanvraag of de niet-gelijkwaardigheid van de ontwikkelingsdoelen of eindtermen), vormt een weigeringsbesluit het “eindpunt” van de aanvraagprocedure. In deze hypothese zal de Raad van State dan ook het laatste woord hebben. Dat neemt niet weg dat ook de Raad van State gebonden is door de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, en in het bijzonder het arrest nr. 124/2010, zodat een weigeringsbeslissing van de Vlaamse Regering zeer waarschijnlijk zal worden vernietigd.

32. BEROEP BIJ HET GRONDWETTELIJK HOF TEGEN EEN WEIGERING VAN HET VLAAMS PARLEMENT OM EEN GELIJKWAARDIGHEIDSBESLUIT GOED TE KEUREN – Anders is het wanneer de Vlaamse Regering de vervangende eindtermen of ontwikkelingsdoelen als ontvankelijk en gelijkwaardig beoordeelt. In dat geval zal het Vlaams Parlement het regeringsbesluit moeten goedkeuren, overeenkomstig artikel 44bis, § 3 van het Decreet Basisonderwijs.

De bekrachtiging (of goedkeuring) van het regeringsbesluit zal tot gevolg hebben dat dit besluit (en dus ook de vervangende ontwikkelingsdoelen of eindtermen) kracht van wet krijgt. Omgekeerd zal een weigering van het Vlaams Parlement om het regeringsbesluit te bekrachtigen (of goed te keuren) ertoe leiden dat dit besluit retroactief uit de rechtsorde verdwijnt, gelet op het wettigheidsbeginsel in onderwijszaken.

In de beide hypothesen (goedkeuring en niet-goedkeuring door het Vlaams Parlement bij decreet) zal voor iedere belanghebbende (met inbegrip van de betrokken schoolbesturen of ouders in geval van een niet-goedkeuring) een vernietigingsberoep openstaan bij het Grondwettelijk Hof.

- Voor zover het regeringsbesluit wordt goedgekeurd, zal het worden beschouwd als gelijkgesteld met een decreet, zodat ook de inhoud van het besluit (en dus de

⁶⁶ J. VELAERS, *De Grondwet. Een artikelsgewijze commentaar*, Brugge, Die Keure, 2019, 574, met verwijzing naar o.m. GwH 7 februari 1991, nr. 2/91; GwH 13 februari 1992, nr. 10/92..

⁶⁷ Artikel 4 van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

vervangende ontwikkelingsdoelen en eindtermen zelf⁶⁸) in aanmerking komt om door het Grondwettelijk Hof te worden beoordeeld.⁶⁹

- Voor zover het Vlaams Parlement uitdrukkelijk bij decreet weigert om het regeringsbesluit goed te keuren, zal dit decreet eveneens ter toetsing kunnen worden voorgelegd aan het Grondwettelijk Hof. Het spreekt voor zich dat het Hof daarbij rekening zal houden met zijn vroegere rechtspraak, en in het bijzonder het arrest nr. 124/2010, zodat een dergelijk decreet zeer waarschijnlijk zal worden vernietigd.

Tot slot zal geen beroep openstaan bij het Grondwettelijk Hof voor zover de decreetgever geen beslissing zou nemen over de vervangende ontwikkelingsdoelen of eindtermen binnen de door artikel 44bis voorgeschreven termijn van zes maanden. Het Grondwettelijk Hof is immers niet bevoegd om zich uit te spreken over een stilzitten van de decreetgever of een *“beslissing van impliciete weigering tot het nemen van een wetgevende maatregel”*.⁷⁰ Wel zal een weigering van de decreetgever om een beslissing te nemen, de aansprakelijkheid van de Vlaamse Gemeenschap in het gedrang brengen en dus aanleiding kunnen geven tot een procedure voor de burgerlijke rechter gesteund op artikel 1382 van het Burgerlijk Wetboek, bijvoorbeeld op initiatief van de betrokken schoolbesturen of ouders. Wij verwijzen in dat verband naar de toelichting eerder in dit advies.⁷¹

⁶⁸ Uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof blijkt weliswaar dat het Hof zich eerder terughoudend opstelt bij de inhoudelijke toetsing van ontwikkelingsdoelen en eindtermen. Zie in het bijzonder GwH 18 december 1996, nr. 76/96.

⁶⁹ Zie bijvoorbeeld, specifiek in de context van de ontwikkelingsdoelen en eindtermen, GwH 18 februari 1998, nr. 19/98, B.7.6. Volledigheidshalve wijzen wij erop dat de toetsingsbevoegdheid van het Grondwettelijk Hof beperkter is dan die van de Raad van State. Het Grondwettelijk Hof kan een decretale norm in de regel slechts aan een beperkt aantal bepalingen van de Grondwet (en bij uitbreiding het internationaal en Europees recht) toetsen, terwijl de Raad van State de overeenstemming van een regeringsbesluit zal kunnen nagaan met nagenoeg elke hogere rechtsnorm. Concreet wil dat bijvoorbeeld zeggen dat de Raad van State nagaat of bij de totstandkoming van een regeringsbesluit ook de vereiste adviezen werden ingewonnen, terwijl het Grondwettelijk Hof zich in de regel niet bevoegd acht om de procedure van totstandkoming van een decretale bepaling, met inbegrip van adviesverplichtingen, te toetsen. Aangezien wat de vervangende ontwikkelingsdoelen en eindtermen betreft, hoofdzakelijk de artikelen 24 (vrijheid van onderwijs) en 143 (federale loyaliteit) van de Grondwet in het geding zullen zijn – twee bepalingen waaraan zowel de Raad van State als het Grondwettelijk Hof kan toetsen –, zal dit onderscheid in toetsingsbevoegdheid hier wellicht weinig gevolgen hebben.

⁷⁰ P. POPELIER, *Procederen voor het Grondwettelijk Hof*, Antwerpen, Intersentia, 2008, 66, met verwijzing naar o.m. GwH 13 februari 1992, nr. 10/1992; GwH 28 juli 2006, nr. 131/2006.

⁷¹ Cf. *supra* randnr. 10.