

ingediend op **1759** (2022-2023) – Nr. 2
30 juni 2023 (2022-2023)

Advies

van de Raad van State

over het voorstel van decreet

van Koen Daniëls, Loes Vandromme, Jean-Jacques De Gucht,
Kathleen Krekels, Hilâl Yalçin en Karolien Grosemans

over de onderwijsdoelen
voor de tweede en derde graad
van het secundair onderwijs

Documenten in het dossier:
1759 (2022-2023) – Nr. 1: Voorstel van decreet

verzendcode: OND



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 73.927/1
van 30 juni 2023

over

een voorstel van decreet ‘over de onderwijsdoelen voor de tweede en derde graad van het secundair onderwijs’ (*Parl.St.* VI.Parl. 2022-23, nr. 1759/1)

Op 23 juni 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitter van het Vlaams Parlement verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een voorstel van decreet ‘over de onderwijsdoelen voor de tweede en derde graad van het secundair onderwijs’ (*Parl.St.* VI.Parl. 2022-23, nr. 1759/1).

Het voorstel is door de eerste kamer onderzocht op 27 juni 2023. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wouter PAS en Inge VOS, staatsraden, en Wim GEURTS, griffier.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 30 juni 2023.

*

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

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd als volgt:

“De ontwikkeling van de nieuwe (specifieke) eindtermen gebeurde in verschillende commissies. De verschillende commissies die bevoegd waren voor de ontwikkeling van de nieuwe (specifieke) eindtermen hebben hun werking pas half juni 2023 afgerond, waardoor dit voorstel van decreet pas recent kon worden ingediend. De Vlaamse Regering vond het opportuun om te werken met verschillende ontwikkelcommissies, zoals het kaderdecreet voorschrijft, om zodoende kwaliteitsvolle en gedragen (specifieke) eindtermen te kunnen ontwikkelen. Om die maximale gedragenheid te realiseren en tegemoet te komen aan het arrest van het Grondwettelijk Hof nr. 82/2022 dienden die verschillende commissies (overkoepelende commissie, ontwikkelcommissies eindtermen basisvorming, ontwikkelcommissies specifieke eindtermen en valideringscommissie) in openvolging van en terugkoppeling naar elkaar elke eindterm te bespreken en desgevallend bij te schaven, wat uiteraard de kwaliteit en de robuustheid ten goede komt, maar wel de nodige tijd vergde.

Om een vlotte implementatie te kunnen waarborgen bij ingang van het nieuwe schooljaar op 1 september 2023, dient dit voorstel van decreet spoedig te worden gestemd in het Vlaams Parlement. Deze nieuwe (specifieke) eindtermen vormen namelijk een essentieel element in het versterken van de onderwijskwaliteit. Om onduidelijkheid in het onderwijsveld te vermijden, is het uiterst belangrijk dat men onmiddellijk kan starten met deze nieuwe (specifieke) eindtermen in plaats van nog één of twee schooljaren met de - door het Grondwettelijk Hof – vernietigde (specifieke) eindtermen verder te moeten werken. Dankzij een eenmalige omschakeling zullen leerkrachten minder planlast ervaren bij de implementatie van de nieuwe (specifieke) eindtermen. In plaats van eerst de vernietigde (specifieke) eindtermen te implementeren en vervolgens een aantal schooljaren later de nieuwe (specifieke) eindtermen te moeten hanteren, kan het onderwijsveld onmiddellijk van start gaan met de finale (specifieke) eindtermen.

Met dit voorstel van decreet wordt tevens tegemoet gekomen aan de opmerkingen van het arrest van het Grondwettelijk Hof nr. 82/2022. Het arrest werd pas opgeleverd in juni 2022 waardoor de werkzaamheden binnen het jaar moesten afgerond zijn, aangezien de Vlaamse Regering de intentie heeft om vanaf 1 september 2023 met nieuwe (specifieke) eindtermen aan de slag te gaan.”

2. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling Wetgeving zich moeten beperken tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

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

STREKKING VAN HET VOORSTEL

3. Het om advies voorgelegde voorstel van decreet strekt tot het opnieuw vastleggen van de onderwijsdoelen voor de tweede graad en de derde graad² van het voltijds gewoon secundair onderwijs en opleidingsvorm 4 van het buitengewoon secundair onderwijs, met name het vastleggen van de eindtermen en – voor de derde graad – de specifieke eindtermen. Daarmee beogen de indieners tegemoet te komen aan arrest nr. 82/2022 van het Grondwettelijk Hof,³ dat de huidige onderwijsdoelen voor de tweede en derde graad van het voltijds secundair onderwijs en opleidingsvorm 4 van het buitengewoon secundair onderwijs, neergelegd in de artikelen 2, 3 en 4, alsook van de bijlagen 1 tot 7, van het decreet van 12 februari 2021 ‘betreffende de onderwijsdoelen voor de tweede en de derde graad van het secundair onderwijs en diverse andere verwante maatregelen’, heeft vernietigd met handhaving van de gevolgen van de vernietigde bepalingen voor de schooljaren 2021-2022, 2022-2023, 2023-2024 en 2024-2025.

4. De artikelen 2 en 3 van het voorstel bevatten algemene verduidelijkingen over de aard en de formulering van en de samenhang tussen de onderwijsdoelen. De eindtermen voor de tweede en de derde graad zijn opgenomen in de bijlagen 1 tot 3 die zijn gevoegd bij het voorstel (artikel 4). Daarnaast wordt uitdrukkelijk bepaald dat de leerplannen voor het komende schooljaar 2023-24 niet door de Vlaamse Regering moeten worden goedgekeurd. Daartoe wordt het tweede lid van artikel 14/3, § 2, van de Codex Secundair Onderwijs van 17 december 2010 vervangen (artikel 6). De voorgestelde regeling treedt in werking op 1 september 2023 (artikel 7) en de vastgelegde eindtermen treden stapsgewijs (per leerjaar van de betrokken graad) in werking vanaf 1 september 2023 (artikel 5).

VORMVEREISTEN

5. Vermits het om een voorstel van decreet gaat, moet niet worden voldaan aan een aantal verplichte vormvereisten zoals het advies van de Inspectie van Financiën, het advies van de Vlaamse Onderwijsraad,⁴ de onderhandelingen met de syndicale organisaties, het overleg inzake fundamentele onderwijshervormingen⁵ en het kind- en jongere-effectrapport,⁶ die wel gelden voor voorontwerpen uitgaande van de Vlaamse Regering.

Het hoeft geen betoog dat de indieners van het voorstel met het oog op het tot stand komen van goede regelgeving niettemin baat zouden hebben bij onder meer een advies van de Vlaamse Onderwijsraad.

² Met uitzondering van het derde jaar van de derde graad.

³ GwH 16 juni 2022, nr. 82/2022.

⁴ Artikel 70 van het decreet van 2 april 2004 ‘betreffende participatie op school en de Vlaamse Onderwijsraad.’

⁵ Zie o.m. artikel 11*bis* van het decreet basisonderwijs van 25 februari 1997 en artikel 70 van de Codex Secundair Onderwijs.

⁶ Artikel 6 van het decreet van 18 juli 2008 ‘houdende het voeren van een Vlaams jeugd- en kinderrechtenbeleid’.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

6.1. In arrest 82/2022, waarbij de overeenstemming van de bij decreet van 12 februari 2021 vastgelegde onderwijsdoelen met de onderwijsvrijheid bedoeld in artikel 24, § 1, van de Grondwet werd onderzocht, bracht het Grondwettelijk Hof de contouren van artikel 24, § 1, van de Grondwet zoals die volgen uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof als volgt in herinnering.

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

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

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

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

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

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

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

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

Het komt het Hof niet toe te oordelen of de bestreden bepalingen wenselijk zijn. Het komt het Hof evenwel toe te oordelen of, afgezet tegen de door de verzoekende

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

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

De beoordeling door de afdeling Wetgeving of de voorgestelde onderwijsdoelen in redelijkheid onvoldoende ruimte laten voor het eigen pedagogisch project, is gelet op de omvang, de techniciteit en de complexiteit ervan niet eenvoudig. Deze moeilijkheid betekent evenwel niet dat de Raad van State die juridische toets niet kan en moet doorvoeren. In dit verband moet eraan herinnerd worden dat grondrechten niet louter theoretisch of denkbeeldig zijn, maar dat er een daadwerkelijke en praktische betekenis aan moet worden gegeven.⁷ De techniciteit, de complexiteit en de uitgebreidheid van een regeling die raakt aan de vrijheid van onderwijs kan immers niet als een vrijgeleide gelden om de grondwettelijk beschermde vrijheid onevenredig in te perken. Het komt aan de afdeling Wetgeving van de Raad van State toe om na te gaan of de concrete omvang en het gedetailleerde karakter van de eindtermen niet een aanwijzing vormen voor het feit dat daardoor de vrijheid van scholen om hun pedagogisch project zelf in te vullen, onevenredig dreigt te worden beperkt.⁸

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

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

B.16.2. De onderwijsdoelen zijn ingebouwd in de organisatie van de onderwijsinspectie die met de bewaking van de kwaliteit van het onderwijs is belast en

⁷ In de woorden van het EHRM, ten aanzien van door het EVRM beschermde rechten: “il ne faut pas oublier que la Convention a pour but de protéger des droits non pas théoriques ou illusoires, mais concrets et effectifs” (zie bv. EHRM (GK), 29 juni 2007, *Folgero t. Noorwegen*, § 100; EHRM (GK) 12 mei 2005, *Öcalan t. Turkije*, § 135).

⁸ Adv.RvS 68.161/1 van 20 november 2020, over een voorontwerp van decreet dat geleid heeft tot het decreet van 12 februari 2021 ‘betreffende de onderwijsdoelen voor de tweede en de derde graad van het secundair onderwijs en diverse andere verwante maatregelen’, *Parl.St.* VI.Parl., 2020-21, nr. 594/1, opmerking 7.

zijn verbonden met de bevoegdheid van de onderwijsinstellingen om, autonoom en zonder overheidsinterventie, rechtsgeldige studiebewijzen en diploma's uit te reiken.

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

(...)

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

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

7.1. Met betrekking tot de onderwijsdoelen zoals die naderhand concreet waren vastgelegd in het decreet van 12 februari 2021 kwam de afdeling Wetgeving van de Raad van State, in advies 68.161/1, tot de volgende vaststelling:

"8.4. In het gemeenschappelijk VLOR/SERV-advies over een vroegere versie van het voorontwerp merkt de VLOR het volgende op:

'De Vlor benadrukt dat kwaliteit in onderwijs en uitdagende curricula niet alleen door eindtermen worden gegarandeerd. De raad herinnert in dit verband aan de studie van prof. dr. Maarten Simons en prof. dr. Geert Kelchtermans over de functie van de eindtermen in het Vlaams onderwijs. Ze maakt duidelijk dat er van de eindtermen erg veel wordt verwacht én dat die verwachtingen tegenstrijdig zijn. 'Eindtermen kunnen geen multifunctioneel wondermiddel zijn.'

Ambitieuze onderwijs is geen kwestie van eindtermen alleen. Kwaliteit in onderwijs is het resultaat van een complex geheel van factoren zoals schoolbeleid, schoolcultuur, de pedagogisch didactische aanpak en het referentiekader onderwijskwaliteit. Dit naast de waaier aan instrumenten voor curriculumdesign zoals de schooleigen doelen, beroepskwalificaties, curriculumdossiers, cesuurdoelen, leerplannen en handboeken.

Daarom vraagt de raad dat de eindtermen voldoende ruimte laten en noodzakelijke variatie mogelijk maken. Zo kunnen de onderwijsinrichters binnen de grondwettelijke onderwijsvrijheid een kwaliteitsvol beleid waarmaken. Het behoort tot de sterktes van het Vlaams onderwijs dat de onderwijsgeevenden de ruimte krijgen om kwaliteitsvol onderwijs in te richten en dit gewaarborgd door de vrijheid van onderwijs. De raad is van oordeel dat *deze eindtermen die ruimte onvoldoende waarborgen.*' (eigen cursivering)

Na dit advies heeft de Vlaamse Regering het voorontwerp aangepast vanuit het oogpunt van de haalbaarheid in relatie tot de onderwijstijd. In de memorie van toelichting wordt verduidelijkt dat de Vlaamse Regering heeft vastgesteld ‘dat de ontwikkelcommissies noch de valideringscommissie formeel een instrument in handen hadden om voor wat betreft de tijdsbesteding van de eindtermen in hun geheel de 'haalbaarheid' af te toetsen’. Om die reden zijn in het voorontwerp onder meer sommige te bereiken eindtermen omgevormd tot na te streven attitudinale doelen; zijn eindtermen derde graad basisvorming voor de doorstroomfinaliteit doorgeschoven naar de specifieke eindtermen voor bepaalde studierichtingen; zijn eindtermen in sommige gevallen vervangen door de parallelle eindtermen van een ander finaliteit.

Deze aanpassingen nemen niet weg dat indien er binnen de beschikbare onderwijstijd geen ruimte meer zou zijn om naast de decretaal vastgelegde minimumdoelen eigen doelen na te streven, de onderwijsdoelen in werkelijkheid geen minimumdoelstellingen meer zouden zijn, maar een regeling van het volledige door een onderwijsinstellingen aan te bieden onderwijsprogramma. Het komt de decreetgever in ieder geval toe zorgvuldig kennis te nemen van de wijze waarop de onderwijsverstrekkers, die op grond van de hen door de Grondwet gewaarborgde vrijheid, gebruik wensen te maken van deze vrijheid en invulling willen geven aan hun pedagogisch project, verwachten de opgelegde minimumdoelstellingen te kunnen combineren met de invulling van hun pedagogisch project.

9. Zonder over alle gegevens te beschikken om tot een eenduidige conclusie te komen, moet de Raad van State aldus vaststellen dat er ernstige twijfels rijzen of de omvang en de gedetailleerdheid van de in het voorontwerp vervatte eindtermen en onderwijsdoelen, voor onderwijsverstrekkers voldoende ruimte laten om de doelstellingen van het eigen pedagogisch project te verwezenlijken.

De Raad van State moet daarbij eveneens vaststellen dat de memorie van toelichting bij het voorontwerp zich beperkt tot de bewering in één enkele zin dat “[d]e (specifieke) eindtermen (...) in evenwicht [zijn] met de grondwettelijke vrijheid van onderwijs”. Voor het overige wordt in die memorie van toelichting geen verdere verantwoording in het licht van de vrijheid van onderwijs gegeven.

In voorkomend geval zal het aan het Grondwettelijk Hof toekomen om in concrete gevallen te beoordelen of de onderwijsdoelen voldoende ruimte laten aan onderwijsverstrekkers om hun eigen pedagogisch project te realiseren.”

7.2. Met betrekking tot de onderwijsdoelen zoals die concreet waren vastgelegd in het decreet van 12 februari 2021 kwam het Grondwettelijk Hof tot de volgende conclusie:

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

Daar het recht op subsidiëring voortvloeit uit artikel 24, § 1, van de Grondwet en precies beoogt de in het tweede lid van die paragraaf vermelde keuzevrijheid van de

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

B.21.8. Door de onderwijsdoelen in die zin uit te werken dat zij nagenoeg een volledig onderwijsprogramma inhouden, kunnen die doelen van dien aard zijn dat zij een fundamentele belemmering vormen voor de schoolbesturen die een eigen pedagogisch project wensen te verwezenlijken. Daar de vrijheid van onderwijs de mogelijkheid voor de inrichtende machten impliceert om scholen in te richten die hun eigenheid vinden in bepaalde pedagogische of onderwijskundige opvattingen en die al dan niet geënt zijn op een bepaalde confessionele of niet-confessionele levensbeschouwing, waarborgt die vrijheid de inrichtende machten van onderwijs het recht om een eigen pedagogisch project te bepalen en de realisatie ervan na te streven. Samen met de in artikel 24, § 1, derde lid, van de Grondwet vervatte plicht van de gemeenschap om neutraal onderwijs in te richten, heeft de Grondwetgever met het recht om een eigen pedagogisch project te bepalen, beoogd te komen tot een gevarieerd onderwijsaanbod, dat de ouders en de leerlingen de mogelijkheid biedt te kiezen voor het onderwijs dat het meest met hun levensopvatting en/of hun pedagogische noden of wensen overeenstemt.

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

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

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

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

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

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

8. De Raad van State stelt vast dat de onderwijsdoelen zoals die in het voorstel zijn uitgewerkt, merkbaar minder omvangrijk zijn dan de onderwijsdoelen zoals die waren vastgelegd bij het decreet van 12 februari 2021. Uit de toelichting bij het voorstel blijkt dat de minimumdoelen voortaan geformuleerd zijn in eenvoudige en evalueerbare doelzinnen, dat ze geen didactische inkleuring meer hebben, dat de cognitieve, affectieve en psychomotorische dimensies zijn verdwenen, en dat gestreefd werd naar een betere verhouding tussen de basisvorming en specifieke vorming zodat de eindtermen niet de gehele onderwijstijd behelzen. Bovendien kan vastgesteld worden dat bij de voorbereiding van de (specifieke) eindtermen de procedure zoals bepaald in artikel 143, § 1, van de Codex Secundair Onderwijs, zoals gewijzigd bij decreet van 3 juli 2020, is gevolgd,⁹ zodat bij de totstandkoming ook de haalbaarheid van de onderwijsdoelen bewaakt moet worden geacht.

⁹ De algemene toelichting bij het voorstel stelt: “De (specifieke) eindtermen zijn ontwikkeld in verschillende ontwikkelcommissies. De coördinatie werd opgenomen door een overkoepelende commissie. Deze commissie bewaakte ook de haalbaarheid van de (specifieke) eindtermen. Een valideringscommissie heeft toegezien op de evalueerbaarheid, consistentie en coherentie van de ontwikkelde (specifieke) eindtermen.”

Op grond van de gegevens waarover de Raad van State beschikt, lijken de voor advies vastgelegde onderwijsdoelen niet kennelijk van aard te zijn dat zij de schoolbesturen onvoldoende ruimte laten voor het realiseren van de doelstellingen van het eigen pedagogisch project of voor het nastreven, binnen hun pedagogisch project, van eigen onderwijsdoelen en voor de verwezenlijking in dat kader van specifieke projecten. De onderwijsdoelen lijken niet dermate omvangrijk en gedetailleerd dat niet in redelijkheid kan worden aangehouden dat het om minimumdoelen gaat, die in het algemeen voldoende ruimte laten om de invulling van een eigen pedagogisch project te kunnen verwezenlijken.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME