



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 77.735/1
van 19 mei 2025

over

een voorstel van decreet 'tot wijziging van het decreet
basisonderwijs van 25 februari 1997' (*Parl.St.* Vl.Parl. 2024-25,
nr. 313/1)

Op 12 mei 2025 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitster van het Vlaams Parlement verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een voorstel van decreet ‘tot wijziging van het decreet basisonderwijs van 25 februari 1997’ (*Parl.St.* VI.Parl. 2024-25, nr. 313/1).

Het voorstel is door de eerste kamer onderzocht op 15 mei 2025. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, kamervoorzitter, Brecht STEEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 19 mei 2025.

*

STREKKING VAN HET VOORSTEL VAN DECREET

1.1. Het om advies voorgelegde voorstel van decreet strekt tot wijziging van verschillende bepalingen van het decreet basisonderwijs van 25 februari 1997 en beoogt het systeem van eindtermen en ontwikkelingsdoelen in het basisonderwijs te hervormen, zowel inhoudelijk als procedureel.

1.2.1. Artikel 8, 1° tot 3° en 6°, van het voorstel wijzigt artikel 44 van het decreet basisonderwijs en brengt enkele fundamentele wijzigingen aan in het concept van de onderwijsdoelen in het basisonderwijs en de procedure voor de vaststelling ervan.

In de eerste plaats verdwijnt het onderscheid tussen na te streven ontwikkelingsdoelen in het kleuteronderwijs en te bereiken eindtermen in het lager onderwijs. Voortaan is enkel sprake van “minimumdoelen”, die op het einde van het kleuteronderwijs, al naargelang het geval, op populatieniveau moeten worden nagestreefd of bereikt en voor het lager onderwijs moeten worden bereikt, al naargelang het geval op populatieniveau of op individueel niveau.

Nieuw is dat voor het kleuteronderwijs voortaan op populatieniveau te *bereiken* minimumdoelen voor Nederlands en wiskunde worden vastgelegd, zij het dat die beperkt zijn voor Nederlands tot woordenschat en luistervaardigheid en voor wiskunde tot getalbegrip.

Nieuw is ook dat voor het einde van het lager onderwijs minimumdoelen worden vastgelegd voor Nederlands en wiskunde die door de school bij elke leerling individueel moeten worden bereikt op het einde van het basisonderwijs met het oog op het verkrijgen van het getuigschrift basisonderwijs, al kan de klassenraad hiervan gemotiveerd afwijken.

Verder wordt zowel voor het kleuteronderwijs als voor het lager onderwijs bepaald (voorgesteld artikel 44, § 2) op basis van welke vakdisciplines de minimumdoelen moeten worden vastgesteld. Tevens wordt gepreciseerd dat in minstens de helft van de ingerichte lestijden wordt gefocust op Nederlands en wiskunde.

Het voorgestelde artikel 44, §§ 3 en 5, regelt de procedure waaronder de minimumdoelen worden vastgesteld. Voortaan worden de minimumdoelen ontwikkeld door een door de Vlaamse Regering aangestelde expertencommissie en vastgelegd bij decreet nadat verschillende instanties erover advies hebben verleend. Het voorgestelde artikel 44, § 3, legt ook de kwaliteitscriteria vast waaraan de minimumdoelen moeten voldoen.

1.2.2. Artikel 9, 1°, vervangt artikel 44*bis* van het decreet basisonderwijs dat de mogelijkheid voor schoolbesturen regelt om een aanvraag tot gelijkwaardigheid in te dienen als zij van oordeel zijn dat de minimumdoelen onvoldoende ruimte laten voor de eigen pedagogische en onderwijskundige opvattingen. Voortaan kan geen gelijkwaardigheid meer worden gevraagd voor de “op individueel niveau te bereiken” minimumdoelstellingen op het einde van het lager onderwijs.

1.2.3. Ten slotte brengt artikel 12 enkele wijzigingen aan in artikel 45 van het decreet basisonderwijs dat bepaalt hoe de leerplannen tot stand komen. Enerzijds wordt gepreciseerd hoe

de leerplannen de vastgestelde minimumdoelen weerspiegelen en anderzijds wordt AHOVOKS¹ voortaan bevoegd om de door de schoolbesturen ontwikkelde leerplannen goed te keuren.

1.3. Artikel 2 van het voorstel brengt in artikel 3 van het decreet basisonderwijs een aantal wijzigingen aan teneinde een aantal definities aan te passen of in te voegen in het kader van de hierboven geschetste wijzigingen. De overige bepalingen van het voorstel (de artikelen 3, 4, 5, 6, 7, 8, 4° tot 5° en 7° tot 9°, 10, 11, 12, 2° en 4°, 13, 14, 15, 16, 17, en 18) stemmen de andere bepalingen van het decreet basisonderwijs terminologisch af op de doorgevoerde wijzigingen.

1.4. Luidens artikel 19 treedt de voorgestelde regeling in werking op 1 september 2025, met uitzondering van de bepalingen die louter betrekking hebben op de procedure voor de vaststelling van de minimumdoelen (artikel 8, 3° en 6°), die in werking zullen treden op de dag die volgt op de bekendmaking van de voorgestelde regeling in het Belgisch Staatsblad.

ONTVANKELIJKHEID VAN DE ADVIESAANVRAAG

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

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

“Het verzoek om spoedbehandeling is gemotiveerd door de dringende noodzaak om zo snel mogelijk structureel en doelgericht in te grijpen in de dalende onderwijskwaliteit in Vlaanderen. Zoals blijkt uit de toelichting bij het voorstel van decreet, tonen verschillende internationale onderzoeken zoals PIRLS, TIMSS en PISA aan dat de prestaties van Vlaamse leerlingen in het basisonderwijs voor wiskunde, Nederlands en andere basisvaardigheden stelselmatig achteruitgaan. Deze achteruitgang bedreigt niet alleen de individuele onderwijskansen van leerlingen, maar ook de maatschappelijke gelijkheid en de economische weerbaarheid van Vlaanderen, niet alleen op lange termijn maar ook op dit ogenblik reeds. Het is dan ook een dringende beleidsprioriteit van de indieners van dit voorstel van decreet om de kwaliteitscrisis in het onderwijs snel en daadkrachtig aan te pakken.

De urgentie, die onder meer blijkt uit de ongunstige resultaten van de bovenvermelde onderzoeken, noopt tot een onmiddellijk ingrijpen. Om de onderwijskwaliteit te versterken, is het uiterst belangrijk dat zo snel mogelijk met nieuwe minimumdoelen kan worden gestart. Het behouden van de oude onderwijsdoelen zou neerkomen op het verder bestendigen van de bestaande toestand, die kennelijk niet beantwoordt aan de beoogde doelstellingen en waarin dan ook zo snel mogelijk een kentering in te weeg gebracht moet worden. Het is dan ook essentieel dat er geen nieuwe cohorte leerlingen meer met de oude onderwijsdoelen aan de slag gaat.

De visienota, goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 28 februari 2025, stelt daarom uitdrukkelijk dat de invoering van heldere, kennisrijke minimumdoelen vanaf

¹ Bedoeld wordt het Agentschap voor Hoger Onderwijs, Volwassenenonderwijs, Kwalificaties en Studietoelagen, opgericht bij het besluit van de Vlaamse Regering van 24 april 2009 ‘tot oprichting van het intern verzelfstandigd Agentschap voor Hoger Onderwijs, Volwassenenonderwijs, Kwalificaties en Studietoelagen’.

1 september 2025 absoluut noodzakelijk is om deze negatieve trend te keren. Nieuwe minimumdoelen vormen inderdaad een essentieel element in het versterken van de onderwijskwaliteit. De datum van 1 september 2025 dient ook te worden aangehouden om scholen, onderwijsverstrekkers en leerplanmakers in staat te stellen zich tijdig en rechtszeker voor te bereiden op de implementatie van de nieuwe minimumdoelen op het terrein. Na de bekrachtiging van de minimumdoelen start de ontwikkeling van leerplannen, gevolgd door een goedkeuringsprocedure en brede professionaliseringsinitiatieven voor een goede implementatie van het curriculum.

Om dit binnen de vooropgestelde timing te kunnen bereiken, is er in een eerste fase een dringende noodzaak aan een nieuw, wetenschappelijk onderbouwd doelenkader, op basis waarvan de ontwikkeling van een nieuwe set minimumdoelen mogelijk wordt gemaakt, met het oog op het realiseren van een kennisrijk curriculum in het basisonderwijs. De ervaringen uit het recente verleden tonen immers aan dat de huidige ontwikkelprocedure voor minimumdoelen onvoldoende garanties biedt voor de tijdige invoering van nieuwe, kwaliteitsvolle minimumdoelen.

Om de implementatie van een kennisrijk curriculum voor het basisonderwijs vanaf 1 september 2025 mogelijk te maken, is het dus nodig dat de ontwikkel- en vaststellingsprocedure voor de minimumdoelen zo snel mogelijk geregeld wordt. Het voor advies voorgelegde voorstel van decreet strekt ertoe een dergelijk kader voor de ontwikkeling van kwaliteitsvolle minimumdoelen vast te stellen.

De spoedeisendheid wordt verder onderbouwd door het feit dat deze legislatuur pas recent van start ging. Hierdoor kon het traject rond de visienota en het decretaal kader pas in het voorjaar van 2025 worden afgerond. Om inwerkingtreding op 1 september 2025 te realiseren, is een inhaalbeweging nodig die spoedadvies vereist. We vragen hierbij om specifiek artikel 9 te willen meenemen in uw advies.

Aangezien dit decreet het eerste is van een tweedelig wetgevend traject en het tweede decreet — waarin de concrete doelen worden vastgelegd — eveneens voor het zomerreces moet worden behandeld en goedgekeurd om een invoering van de nieuwe minimumdoelen op 1 september 2025 mogelijk te maken, is een versnelde adviesprocedure cruciaal om het gehele traject tijdig af te ronden. De uitwerking van leerplannen, professionaliseringsinitiatieven, pedagogische begeleiding, leermiddelen en schoolorganisatie vereist immers een grondige voorbereiding, die pas ten volle kan starten zodra het tweede decreet met de concrete minimumdoelen is aangenomen.

De nauwe verwevenheid van het decreet met andere strategische initiatieven, zoals het Plan Nederlands, de uitrol van een keurmerk voor leermiddelen en nascholing, de aanpassing van KOALA, de versterking van de lerarenopleidingen en de peiling in de derde kleuterklas, vereist bovendien een gecoördineerde en tijdige besluitvorming. Een laattijdige goedkeuring zou de onderlinge afstemming en doeltreffendheid van deze beleidsmaatregelen ernstig bemoeilijken. Daarnaast is duidelijke communicatie naar scholen, schoolteams en ouders enkel mogelijk wanneer er rechtszekerheid bestaat over het wettelijke kader. Deze actoren moeten voldoende tijd krijgen om zich inhoudelijk en organisatorisch voor te bereiden op de veranderingen.”

VORMVEREISTEN

3. 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,² de onderhandelingen met de syndicale organisaties, het overleg inzake fundamentele onderwijshervormingen³ en het kind- en jongereneffectrapport,⁴ die wel gelden voor ontwerpen uitgaande van de Vlaamse Regering.

Het voorstel is ingediend door een aantal parlementsleden die behoren tot de verschillende fracties die de meerderheid vormen in het Vlaams Parlement. Uit de beslissingen van de Vlaamse Regering van 28 februari 2025 blijkt dat de Vlaamse Regering de visienota goedgekeurde waarin sprake is van een aantal hervormingen die het voorwerp vormen van het om advies voorgelegde voorstel van decreet. Bovendien zijn er grote gelijkenissen tussen de algemene toelichting bij het voorstel van decreet en deze visienota. Het is dus zeer aannemelijk dat de Vlaamse Regering betrokken was bij de totstandkoming, minstens bij de voorbereiding van het voorstel.

Door de ontworpen regeling echter als voorstel van decreet te laten indienen, ontwijkt de regering hiermee de hierboven in herinnering gebrachte overleg- en adviesverplichtingen die niet alleen inspraak verlenen aan betrokken organisaties, doch ook waarborgen inhouden voor het tot stand komen van goede regelgeving. Op die manier kan de Raad van State, afdeling Wetgeving, ook niet nagaan of die voorbereiding op een correcte manier is verlopen en hoe bepaalde belanghebbenden de voorgestelde maatregelen, die nochtans een substantiële hervorming inhouden, beoordelen.⁵ Het valt te betreuren dat andermaal voor een dergelijk procedé werd gekozen.⁶

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

³ Artikel 70 van de Codex Secundair Onderwijs.

⁴ Artikel 7 van het Jeugddecree van 23 november 2023.

⁵ Weliswaar heeft de Vlaamse Onderwijsraad op 23 april 2025 advies gegeven over deze visienota (VLOR, *Minimumdoelen met ambitie voor alle leerlingen basisonderwijs. Advies naar aanleiding van de visienota over de vaststelling van kwaliteitsvolle minimumdoelen in het basisonderwijs*, https://s3-eu-west-3.amazonaws.com/vlor-prd/advice_final_attachments/Advies%20Minimumdoelen%20met%20ambitie%20voor%20alle%20leerlingen%20basisonderwijs.pdf), doch dit advies heeft enkel betrekking op de uitgangspunten en grote lijnen van de hervorming, niet over de regelgevende teksten die deze hervorming verder uitwerken.

⁶ Zie bijv. adv.RvS 49.437/1 van 28 april 2011 over een voorstel dat heeft geleid tot het decreet van 25 november 2011 ‘betreffende het inschrijvingsrecht’, *Parl.St.* VI.Parl. 2010-11, nr. 1042/1; adv.RvS 73.927/1 van 30 juni 2023 over een voorstel dat heeft geleid tot het decreet van 14 juli 2023 ‘over de onderwijsdoelen voor de tweede en derde graad van het secundair onderwijs’, *Parl.St.* VI.Parl. 2022-23, nr. 1759/1 en adv.RvS 76.048/1 van 15 april 2024 over een voorstel van dat heeft geleid tot het decreet van 17 mei 2024 ‘over de onderwijsdoelen voor de eerste graad van het secundair onderwijs en het zevende leerjaar gericht op het hoger onderwijs en diverse andere verwante maatregelen’, *Parl.St.* VI.Parl. 2023-24, nr. 2111/1.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

DE VRIJHEID VAN ONDERWIJS

4.1. Naast de wijziging van de totstandkomingsprocedure van de minimumdoelen, bevat het voorstel twee belangrijke inhoudelijke wijzigingen ten opzichte van het huidige systeem van ontwikkelingsdoelen voor het kleuteronderwijs en eindtermen voor het basisonderwijs. Ten eerste moeten bepaalde minimumdoelen in het kleuteronderwijs voortaan niet enkel worden nagestreefd, maar ook bereikt op populatieniveau. Ten tweede worden op het einde van het basisonderwijs minimumdoelen vastgesteld voor Nederlands en wiskunde die door de leerlingen bereikt moeten worden op individueel niveau. Bovendien kunnen schoolbesturen voor die op individueel niveau te bereiken minimumdoelen geen gelijkwaardigheid aanvragen. Deze wijzigingen houden in hoofdte van de scholen en schoolbesturen een (bijkomende) beperking in van de actieve vrijheid van onderwijs, bedoeld in artikel 24, § 1, van de Grondwet.

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

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

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

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

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

B.12.3. De vrijheid van onderwijs moet worden geïnterpreteerd in die zin dat zij rekening houdt met het hogere belang van het kind en zijn grondrecht op onderwijs. Artikel 24, § 3, van de Grondwet waarborgt het recht van iedereen om onderwijs te krijgen

‘met eerbiediging van de fundamentele rechten en vrijheden’, terwijl artikel 24, § 4, herinnert aan het beginsel van gelijkheid tussen alle leerlingen en studenten.

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

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

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

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

Net als het Grondwettelijk Hof, komt het de afdeling Wetgeving van de Raad van State niet toe te oordelen of de voorgestelde bepalingen, die een nieuw kader voor het formuleren van minimumdoelen in het basisonderwijs invoeren, wenselijk zijn. Het komt de Raad van State, afdeling Wetgeving, evenwel toe te oordelen of de verplichtingen die worden opgelegd met de voorgestelde bepalingen, de pedagogische vrijheid, die vervat is in de vrijheid van onderwijs, zoals gewaarborgd door artikel 24, § 1, van de Grondwet, al dan niet op een onevenredige wijze aantasten. Hierbij moet de Raad van State, afdeling Wetgeving, nagaan of de concrete beperkingen die door de genomen maatregelen aan de vrijheid van onderwijs worden gesteld, adequaat en evenredig zijn ten aanzien van de door de decreetgever nagestreefde doelstellingen.⁷

4.2.2. 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

⁷ Adv.RvS 73.927/1 van 30 juni 2023 over een voorstel dat heeft geleid tot het decreet van 14 juli 2023 ‘over de onderwijsdoelen voor de tweede en derde graad van het secundair onderwijs’, *Parl.St.* VI.Parl. 2022-23, nr. 1759/1, opm. 6.1.

gesubsidieerde onderwijs, en de onderlinge gelijkwaardigheid van dat onderwijs, te verzekeren en te verhogen.

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

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

(...)

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

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

Ook met betrekking tot het bestaande stelsel van eindtermen en ontwikkelingsdoelen in het basisonderwijs kwam het Grondwettelijk Hof reeds tot de vaststelling dat zij een adequaat middel waren om de gelijkwaardigheid van de studiebewijzen en diploma's veilig te stellen en, anderzijds, om de onderlinge gelijkwaardigheid te vrijwaren van het onderwijs.⁸

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

Blijft over de vraag of het stelsel van minimumdoelen waarin het voorstel van decreet voorziet, ook evenredig is ten aanzien van de nagestreefde doelstellingen. Dat voortaan aan de schoolbesturen een aantal bijkomende verplichtingen worden opgelegd die voorheen niet bestonden – meer bepaald dat op het einde van het kleuteronderwijs een aantal minimumdoelen inzake Nederlands en wiskunde op populatieniveau moeten worden *bereikt* en dat op het einde van

⁸ GwH 18 december 1996, nr. 76/96, B.8.3.

het lager onderwijs minimumdoelen op vlak van Nederlands en wiskunde moeten worden bereikt “op individueel niveau” bij elke leerling, waarvoor overigens geen gelijkwaardige alternatieve minimumdoelen kunnen worden voorgesteld – maakt op zichzelf genomen niet dat de maatregelen in het licht van de actieve onderwijsvrijheid onevenredig zijn.

4.3.1. Of de minimumdoelen voor het basisonderwijs *in concreto* in overeenstemming zijn met de actieve vrijheid van onderwijs, beschermd door artikel 24, § 1, eerste lid, van de Grondwet, zal evenwel pas blijken wanneer zij daadwerkelijk tot stand zijn gekomen. Bij de concrete totstandkoming van de minimumdoelen zal er derhalve over gewaakt moeten worden dat zij niet zo omvangrijk en gedetailleerd zijn, dat in redelijkheid niet kan worden aangehouden dat het om minimale doelstellingen gaat, derwijze dat zij onvoldoende ruimte laten om de doelstellingen van het eigen pedagogisch project te kunnen verwezenlijken. Volgens het Grondwettelijk Hof belet de vrijheid van onderwijs bovendien dat de decreetgever kwaliteitsvereisten zou uitwerken die “de facto een volledig of nagenoeg volledig onderwijsprogramma” vastleggen en vereist die vrijheid “dat die onderwijsdoelen niet zodanig omvangrijk en gedetailleerd zijn dat de realisatie ervan de onderwijstijd zo goed als volledig in beslag neemt.”⁹

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

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

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

Bovendien is het onmogelijk voor schoolbesturen met specifieke pedagogische of onderwijskundige opvattingen om voor de minimumdoelen Nederlands en wiskunde die op het einde van het basisonderwijs door elke leerling op individueel niveau moeten worden bereikt de gelijkwaardigheid van alternatieve minimumdoelen aan te vragen. Hoewel dat als zodanig niet blijkt uit de tekst van het voorstel, wordt in de toelichting bij het voorstel gesteld dat “de minimumdoelen voor Nederlands en wiskunde [worden] geformuleerd als te bereiken doelen voor iedere individuele leerling. *Elke* leerling moet die minimumdoelen bereiken om het getuigschrift

⁹ GwH 16 juni 2022, nr. 82/2022, B.21.7. en B.21.8.

basisonderwijs te kunnen ontvangen.”¹⁰ Het lijkt met andere woorden de bedoeling te zijn dat álle minimumdoelen voor Nederlands en wiskunde minimumdoelen zullen zijn die door elke leerling moeten worden bereikt. Dit zou tot gevolg hebben dat voor geen enkele van de minimumdoelen die worden geformuleerd vanuit de disciplines Nederlands en wiskunde, die zoals hoger uiteengezet minstens de helft van de onderwijstijd in beslag nemen, gelijkwaardigheid kan worden aangevraagd.¹¹ In dit verband kan worden opgemerkt dat het Grondwettelijk Hof zowel in arrest nr. 76/76 als in arrest nr. 49/2001 tot de vaststelling kwam dat “[d]oor niet in een procedure te voorzien om beperkte afwijkingen toe te staan aan inrichtende machten die – met inachtneming van de fundamentele rechten en vrijheden en zonder te raken aan de kwaliteit van het onderwijs, de inhoudelijke minimumvereisten of de gelijkwaardigheid van getuigschriften en diploma’s – onderwijs verstrekken of wensen te verstrekken dat uitgaat van specifieke pedagogische opvattingen” de vrijheid van onderwijs werd geschonden.¹² Naarmate de op individueel niveau te bereiken minimumdoelen voor Nederlands en wiskunde omvangrijker en gedetailleerder zijn geformuleerd, riskeert de vrijheid van onderwijs van de betrokken schoolbesturen in het gedrang te komen.

Artikel 8, 1°

5. In het bij artikel 8, 1°, voorgestelde artikel 44, § 1, 4°, eerste lid, van het decreet basisonderwijs is sprake van op individueel niveau te bereiken eindtermen “[v]oor het einde van het *lager* onderwijs” terwijl in het bij artikel 8, 1°, gewijzigde artikel 44, § 1, 1°, wordt bepaald dat minimumdoelen bij decreet worden goedgekeurd voor “b) het vierde jaar van het *lager* onderwijs; c) het einde van het *basis*onderwijs”. Hoewel in beide bepalingen met minimumdoelen die worden vastgesteld op het einde van het basisonderwijs en het einde van het lager onderwijs allicht hetzelfde wordt bedoeld, verdient het aanbeveling, omwille van de rechtszekerheid, om beide bepalingen terminologisch beter op elkaar af te stemmen.

6. In het bij artikel 8, 1°, voorgestelde artikel 44, § 1, 4°, tweede lid, van het decreet basisonderwijs wordt bepaald dat de te bereiken minimumdoelen op individueel niveau door elke leerling worden bereikt op het einde van het basisonderwijs “met het oog op het verkrijgen van het getuigschrift basisonderwijs”, waarbij mogelijk wordt gemaakt dat de klassenraad hiervan gemotiveerd kan afwijken. Er wordt nog aan toegevoegd dat die motivatie (lees: motivering) integraal deel uitmaakt van de leerlingengegevens die worden overgedragen bij verandering van school. Op die wijze worden de minimumdoelen niet langer uitsluitend gebruikt als instrument van kwaliteitsbewaking in het basisonderwijs, maar worden zij als zodanig ook normen die gelden in het kader van de studiebekrachtiging, met name voor de uitreiking van het getuigschrift

¹⁰ *Parl.St.* VI.Parl., 2024-25, nr. 313/1, 13.

¹¹ De Raad van State stelt vast dat in het verleden voor bepaalde eindtermen Nederlands en wiskunde in het basisonderwijs wel degelijk gelijkwaardige eindtermen werden vastgesteld: Cf. besluit van de Vlaamse Regering van 17 december 1997 ‘tot gelijkwaardigheid van de aanvraag tot afwijking voor de ontwikkelingsdoelen en eindtermen in het gewoon basisonderwijs’, bekrachtigd bij decreet van 15 juli 1997; besluit van de Vlaamse Regering van 18 maart 2011 ‘tot ontvankelijkheid en gelijkwaardigheid van een aanvraag tot afwijking van de eindtermen en ontwikkelingsdoelen voor het basis- en secundair onderwijs’, bekrachtigd bij decreet van 17 juli 2011.

¹² GwH 18 april 2001, nr. 49/2001, B.12; in dezelfde zin, GwH 18 december 1996, nr. 76/96, B.10.

basisonderwijs. Aangezien op die wijze impliciet het bestaande systeem van studiebekrachtiging wordt gewijzigd, waarbij de klassenraad autonoom oordeelt of de leerling de leerplandoelen die het bereiken van de eindtermen beogen, in voldoende mate heeft bereikt, verdient het aanbeveling om de concrete gevolgen voor het al dan niet bereiken van de minimumdoelen door de leerling, te integreren in de bepalingen die betrekking hebben op de uitreiking van het getuigschrift basisonderwijs, die zijn opgenomen in artikel 53 van het decreet basisonderwijs. De voorgestelde bepaling die stelt dat de motivatie (lees: motivering) integraal deel uitmaakt van de leerlingengegevens die worden overgedragen bij verandering van school lijkt geen uitstaans te hebben met de kwaliteitsbewaking en wordt beter weggelaten en op een andere plaats¹³ in het decreet basisonderwijs ingevoegd.

Artikel 8, 2°

7. Het voorgestelde artikel 44, § 2, derde lid, van het decreet basisonderwijs bepaalt dat “het Vlaams Parlement” de minimumdoelen niet vasthaakt aan leergebieden. Deze vermelding van het Vlaams Parlement is problematisch, aangezien overeenkomstig artikel 17 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming van de instellingen’, de decreterende macht niet toekomt aan het Vlaams Parlement alleen, maar “gezamenlijk [wordt] uitgeoefend door het Parlement en de Regering.” Aldus bepaalt het bij artikel 8, 6°, voorgestelde artikel 44, § 5, van het decreet basisonderwijs terecht dat “de decreetgever” de minimumdoelen vaststelt. Aangezien uit het voorgestelde artikel 44, § 5, voldoende duidelijk blijkt dat de decreetgever de minimumdoelen vaststelt, kunnen de woorden “door het Vlaams Parlement” beter worden weggelaten. Dat klemmt des te meer omdat de expertencommissie, die in eerste instantie de minimumdoelen vastlegt, evenzeer met de in artikel 44, § 2, derde lid, geformuleerde regel rekening zal moeten houden.

Artikel 8, 3°

8. Uit het voorgestelde artikel 44, § 3, tweede lid, van het decreet basisonderwijs, blijkt dat het finale ontwerp van het geheel van minimumdoelen wordt bepaald door de expertencommissie en vervolgens door het Vlaams Parlement of de Vlaamse Regering ongewijzigd wordt voorgelegd aan een aantal adviesorganen. Het is evenwel niet duidelijk hoe de procedure verder verloopt nadat de verschillende adviezen zijn uitgebracht. Kan de expertencommissie na deze adviezen de minimumdoelen nog bijsturen? Kan de Vlaamse Regering beslissen om naar aanleiding van deze adviezen de minimumdoelen te wijzigen? Of kan de Vlaamse Regering enkel optreden als “doorgeefluik”? Aangezien het voorgestelde artikel 44, § 5, van het decreet basisonderwijs evenwel bepaalt dat de minimumdoelen “bij decreet” worden goedgekeurd, zal de Vlaamse Regering in elk geval het recht hebben, gelet op haar initiatiefrecht bedoeld in artikel 18 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, om de minimumdoelen als ontwerp van decreet bij het Vlaams Parlement in te dienen. Hierbij lijkt er van uit te moeten worden gegaan dat de Vlaamse Regering, eenmaal zij optreedt als tak van de decreterende macht, wat het geval is wanneer ze haar initiatiefrecht uitoefent in de zin van artikel 18 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, niet

¹³ Bijvoorbeeld in de bepaling die betrekking heeft op de leerlingengegevens of in de bepalingen die betrekking hebben op de uitreiking van het getuigschrift basisonderwijs.

meer gebonden is door een verplichting die de decreetgever aan de uitvoerende macht oplegt bij de voorbereiding van het ontwerp van decreet dat de minimumdoelen vaststelt.

Het verdient aanbeveling om die stappen in de procedure verder te verduidelijken, rekening houdend met de beginselen inzake de uitoefening van de decreterende en uitvoerende macht zoals die voortvloeien uit de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

9. Het voorgestelde artikel 44, § 3, tweede lid, van het decreet basisonderwijs bepaalt dat de adviezen van de Vlaamse Onderwijsraad en de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen worden verstrekt binnen de termijnen vermeld in “de decreten die de werking van de Vlaamse Onderwijsraad en van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen regelen.” Het verdient aanbeveling om op precieze wijze te verwijzen naar de relevante decreten.

Artikel 8, 6°

10. Het voorgestelde artikel 44, § 5, van het decreet basisonderwijs bepaalt dat de minimumdoelen bij decreet worden “goedgekeurd”. Die laatste term zou de indruk kunnen wekken dat de decreetgever het finale ontwerp van het geheel van minimumdoelen dat is bepaald door de expertencommissie enkel zou kunnen goed- of afkeuren en niet zou kunnen amenderen. In zoverre de in het voorstel uitgewerkte werkwijze inhoudt dat, na de voorafgaande procedure, de decreetgever zelf de minimumdoelen vastlegt, en de decreetgever niet gebonden is aan de door de regering ingediende eindtermen en ontwikkelingsdoelen, kan deze werkwijze worden beschouwd als in overeenstemming met artikel 24, § 5, van de Grondwet.¹⁴ Het verdient daarom aanbeveling om ter wille van de duidelijkheid te bepalen dat de minimumdoelen bij decreet worden “vastgesteld” in plaats van “goedgekeurd”.

Artikel 9

11. Het bij artikel 9, 1°, voorgestelde artikel 44*bis*, § 1, eerste lid, bepaalt onder meer op welke wijze een schoolbestuur de aanvraag tot gelijkwaardigheid moet indienen. De gebeurt uiterlijk op 1 september van het schooljaar dat voorafgaat aan het schooljaar waarin de vervangende minimumdoelen zullen gelden. Aangezien uit het voorgestelde artikel 44*bis*, § 1, tweede lid, blijkt dat er een gedoogperiode van één volledig schooljaar bestaat als een aanvraag wordt ingediend naar aanleiding van een wijziging van minimumdoelen, betekent dit dat schoolbesturen die zo snel mogelijk met gelijkwaardige minimumdoelen aan de slag willen gaan, d.i. vanaf 1 september 2026, reeds op 1 september 2025 een aanvraag moeten indienen. De vraag is of dit haalbaar is en of de indieners van het voorstel er niet goed aan zouden doen om in een overgangsregeling te voorzien die mogelijk maakt dat de schoolbesturen over iets meer tijd beschikken om een eerste aanvraag tot gelijkwaardigheid in te dienen.

¹⁴ Vgl. GwH 18 december 1996, nr. 76/96, B.3.4.

12. Het bij artikel 9, 1°, voorgestelde artikel 44*bis*, § 1, tweede lid, voorziet in een gedoogperiode van één jaar wanneer een schoolbestuur een aanvraag tot gelijkwaardigheid indient “naar aanleiding van een wijziging van de minimumdoelen”. Die gedoogperiode geldt één volledig schooljaar waarbinnen de aanvrager nog met de “oude eindtermen of ontwikkelingsdoelen of in voorkomend geval oude afwijkende eindtermen of ontwikkelingsdoelen mag werken”. Die laatste zinsnede wekt de indruk dat de gedoogperiode niet zou gelden voor aanvragen tot gelijkwaardigheid in de toekomst, maar enkel voor aanvragen naar aanleiding van de eerstkomende vaststelling van de nieuwe minimumdoelen. Enkel in het laatste geval wordt immers met oude (afwijkende) eindtermen of ontwikkelingsdoelen gewerkt. Die indruk staat haaks op de overige onderdelen van het voorgestelde artikel 44*bis*, § 1, waaruit duidelijk blijkt dat de gedoogperiode geldt voor elke wijziging van de minimumdoelen. Omwille van de duidelijkheid en rechtszekerheid dient in het voorgestelde artikel 44*bis*, § 1, tweede lid, niet enkel melding te worden gemaakt van de oude eindtermen of ontwikkelingsdoelen, maar ook van de minimumdoelen.

Artikel 12

13. Artikel 12, 1°, van het voorstel vervangt artikel 45, § 1, van het decreet basisonderwijs en herneemt onder meer de bestaande bepaling dat de Vlaamse Regering nadere bepalingen kan vastleggen met betrekking tot de goedkeuringscriteria en indieningsmodaliteiten van de leerplannen. De Raad van State, afdeling Wetgeving, wijst erop dat deze goedkeuringscriteria, gelet op artikel 24, § 5, van de Grondwet, niet van inhoudelijke aard kunnen zijn.

14. Omwille van de redenen aangehaald in opmerkingen 7 en 10, schrijve men in het bij artikel 12, 1°, voorgestelde artikel 45, § 1, tweede lid, van het decreet basisonderwijs “bij decreet vastgestelde” in plaats van “door het Vlaams Parlement goedgekeurde”.

15. Luidens het bij artikel 12, 3°, voorgestelde artikel 45, § 3, van het decreet basisonderwijs hoeven de leerplannen godsdienst, niet-confessionele zedenleer en cultuurbeschouwing “[i]n afwijking van paragraaf 1” niet “voor advies” te worden voorgelegd aan AHOVOKS. Uit het bedoelde artikel 45, § 1, blijkt evenwel niet dat de overige leerplannen aan AHOVOKS worden voorgelegd “voor advies” maar wel “ter goedkeuring”. Aangezien het de bedoeling is om een afwijking op artikel 45, § 1, te formuleren, verdient het omwille van de rechtszekerheid aanbeveling om de bewoordingen “voor advies” te vervangen door “ter goedkeuring”, zoals overigens reeds het geval is in de bestaande tekst van artikel 45, § 3.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Pierre LEFRANC