

# Eindtermen 2.0: de nieuwe onderwijsdoelen in het licht van de onderwijsvrijheid

Johan Lievens\*

## I. Inleiding

Wie de berichtgeving over de kwaliteit van het Vlaams onderwijs een beetje volgt, krijgt niet altijd de meest positieve boodschappen binnen<sup>1</sup>. Het Vlaamse onderwijs is top, maar lijkt er beetje bij beetje op achteruit te boeren. Zo bleek uit de PIRLS-studie van 2016 dat de Vlaamse leerlingen lager onderwijs zwak presteren op het vlak van begrijpend lezen<sup>2</sup> en toont de Vlaamse PISA-score van 2015 een daling van de onderwijskwaliteit tegenover 2009, terwijl de kloof tussen zwakke en sterke leerlingen onveranderd groot blijft<sup>3</sup>. En dan hebben we het nog niet over het welbevinden op school en de uitdagingen van een diverse samenleving. Zo blijkt bijvoorbeeld hoe jongeren met een migratieachtergrond vaker gepest worden én vaker zelf pesten<sup>4</sup>. Dat een aantal

knipperlichten op oranje staat wat de kwaliteit van het Vlaams onderwijs betreft, leidt dan ook geen twijfel<sup>5</sup>.

Eén van de werven waarmee de decreetgever het onderwijslicht weer op groen hoopt te krijgen, is die van de onderwijsdoelen. De hervorming van de eindtermen is het voorwerp van deze bijdrage. Op enkele beperkte wijzigingen na – aan de eindtermen van specifieke leergebieden of vakken – was het eindtermenconcept gedurende twintig jaar onveranderd in werking. De decreetgever was van oordeel dat de eindtermen daarom toe waren “aan een kritische blik”<sup>6</sup>. Aanvankelijk werd gepoogd om tot een breed gedragen hervorming te komen, waaraan ook de parlementsleden van oppositiepartijen Groen en sp.a hun steun zouden toezeggen. Uiteindelijk kozen de partijen van de meerderheid (N-VA, CD&V en Open Vld) de vlucht vooruit door aanhoudende visieverschillen met betrekking tot onder meer het levensbeschouwelijk onderwijs en de afdwingbaarheid van de leerdoelen op leerlingniveau<sup>7</sup>. Ondanks de niet-ingeloste, (nog) scherpere ambities van de oppositie, heeft het Decreet Onderwijsdoelen van 26 januari 2018 het eindtermenconcept ingrijpend gewijzigd<sup>8</sup>.

Die wijzigingen worden hieronder allereerst beschrijvend weergegeven. Verder volgt een evaluatie vanuit de vrijheid van onderwijs. Waar relevant wordt ook ingegaan op het decreet van 5 december 2018 waarin de nieuwe

- 
- \* Johan LIEVENS is universitair docent aan de VU Amsterdam en onderzoeker aan het Leuven Centre for Public Law (KU Leuven).
- 1 Deze bijdrage steunt in grote mate op ons proefschrift (J. LIEVENS, *De vrijheid van onderwijs*, Antwerpen, Intersentia, 2019 (te verschijnen)). Een wat beknoptere analyse verscheen reeds in J. LIEVENS, “Kroniek onderwijsrecht (1): kwaliteitszorg 2.0”, *TBP* 2018, nr. 8, 465-480. Volgende afkortingen worden gebruikt: DBO voor Decreet Basisonderwijs en CSO voor Codex Secundair Onderwijs.
  - 2 Zie K. TIELEMANS *et al.*, *Het Vlaams lager onderwijs in PIRLS 2016. Begrijpend lezen in internationaal perspectief en in vergelijking met 2006*, Leuven, Centrum voor Onderwijsdoelmatigheid en -evaluatie, 2017, 105 p.
  - 3 PISA 2015 toonde een daling voor wiskunde, een stagnering voor leesvaardigheid en een lichte daling voor wetenschappen (X, *Wetenschappelijke geletterdheid bij 15-jarigen. Overzicht van de eerste Vlaamse resultaten van PISA 2015*, UGent, Vakgroep Onderwijskunde, 2016, 24 p.; Persbericht kabinet Vlaams minister van Onderwijs Hilde CREVITS, “Vlaamse 15-jarigen internationaal sterk in wiskunde, wetenschappen en leesvaardigheid. Toch nog 17% laagpresteerders”, 6 december 2016, <http://onderwijs.vlaanderen.be/nl/vlaamse-15-jarigen-internationaal-sterk-in-wiskunde-wetenschappen-en-leesvaardigheid> (laatst geraadpleegd op 22 januari 2019); J. DANHIER en D. JACOBS, *Segregatie in het onderwijs overstijgen: analyse van de resultaten van het PISA 2015-onderzoek in Vlaanderen en in de Federatie Wallonië-Brussel*, Brussel, Koning Boudewijnstichting, 2017, 76 p.). Zie weliswaar kritisch over internationale testen J. LAVRIJSEN, “Wat kunnen internationale scholierentests ons (niet) leren over het Vlaamse onderwijs?”, *TORB* 2016-17, nr. 3, (204) 204-207; R. STANDAERT, “Pisa en zijn verregeande ambities”, *TORB* 2016-17, nr. 3, (193) 193-203.
  - 4 Zie J. VAN DER AUWERA, *Pestgedrag, etniciteit en de rol van diversiteit. De verschillen tussen jongeren met en zonder een*

---

*migratieachtergrond bij klassiek pesten en cyberpesten*, Antwerpen, Intersentia, 2018, 134 p.

- 5 Zie bv. B. EECKHOUT en R. AMKREUTZ, “Er staan enkele knipperlichten op oranje: Minister Hilde Crevits (CD&V) peilt de staat van het onderwijs”, *De Morgen (Zeno)* 9 december 2017, (30) 30 e.v.
- 6 MvT, *Parl. St. Vl. Parl.* 2017-18, nr. 1364/1, 2-3.
- 7 X, “Akkoord eindtermen: ‘Mijlpaal op weg naar modern onderwijslandschap’”, *Knack.be* 26 oktober 2017 <http://www.knack.be/nieuws/belgie/akkoord-eindtermen-mijlpaal-op-weg-naar-modern-onderwijslandschap/article-normal-917781.html> (laatst geraadpleegd op 22 januari 2019).
- 8 Voluit: decreet houdende wijziging van het Decreet Basisonderwijs van 25 februari 1997 en de Codex Secundair Onderwijs, wat de onderwijsdoelen betreft, en tot wijziging van de decreten Rechtspositie onderwijspersoneel, *BS* 9 maart 2018.



onderwijsdoelen voor de eerste graad secundair onderwijs zijn aangenomen<sup>9</sup>. Voor de overige graden van het secundair onderwijs en voor het basisonderwijs is momenteel nog niet in nieuwe onderwijsdoelen voorzien.

## II. Voornaamste wijzigingen

### II.1. Conceptueel

#### II.1.a. Gelaagde doelstellingen

Bij het uittekenen van de “modernisering” van het secundair onderwijs, een hervorming die we in een eerdere bijdrage bespraken<sup>10</sup>, werd de idee gelanceerd van “een gelaagd systeem van doelstellingen”<sup>11</sup>. Die gelaagdheid is uitgewerkt in het Decreet Onderwijsdoelen en vormt meteen één van de belangrijkste wijzigingen uit dat decreet.

Een eerste, nieuwe, laag doelstellingen betreft de basisgeletterdheid. Het Vlaams Parlement duidt voor deze sleutelcompetenties ‘eindtermen basisgeletterdheid’ aan die door *elke* leerling *bereikt* moeten worden<sup>12</sup>. Terwijl scholen de gewone eindtermen slechts op populatieniveau moeten bereiken – dus niet voor *elke* leerling – ligt de lat voor deze beperkte set aan doelstellingen hoger ten aanzien van de onderwijsinstellingen. Bovendien kunnen onderwijsinstellingen specifiek voor deze eindtermen geen afwijking bekomen wegens strijdigheid met het eigen pedagogisch project<sup>13</sup>. Doel is “dat elke jongere en volwassene die het onderwijs verlaat over een minimaal pakket van kennis, vaardigheden, inzichten en attitudes beschikt”<sup>14</sup>. Ten aanzien van individuele leerlingen blijft het daarentegen – zij het slechts uitzonderlijk en enkel in individuele gevallen – mogelijk voor de klassenraad om bij het nemen van deliberatiebeslissingen af te wijken van de eindtermen basisgeletterdheid, mits afdoende motivering<sup>15</sup>.

Daarnaast zullen de ‘gewone’ eindtermen de minimumdoelen bepalen die binnen de basisvorming moeten worden bereikt. Hoewel deze doelstellingen “ambitieuze” geformuleerd moeten worden<sup>16</sup>, volstaat – zoals voorheen – dat de eindtermen haalbaar zijn *voor het grootste deel* van de

leerlingen. Nieuw is dat ook voor de B-stroom van de eerste graad, waar voorheen met ontwikkelingsdoelen werd gewerkt, voortaan eindtermen worden bepaald<sup>17</sup>.

Ten derde komen er, zij het enkel voor de eerste graad van het secundair onderwijs, ook decreetale uitbreidingsdoelen Nederlands<sup>18</sup>, die “een groter abstractieniveau hebben of een hogere moeilijkheidsgraad”<sup>19</sup> dan de eindtermen met betrekking tot de basisgeletterdheid en de minimumdoelen<sup>20</sup>. Het gaat om “extra doelen bovenop de eindtermen met betrekking tot competenties in het Nederlands die door een bepaalde leerlingenpopulatie kunnen worden bereikt”<sup>21</sup>. Bedoeling is *zoveel mogelijk leerlingen* deze uitbreidingsdoelen te laten halen<sup>22</sup>.

Het concept van de specifieke eindtermen is behouden voor de doelen van “een afstudeerrichting” uit het secundair onderwijs van waaruit verdere studies kunnen worden aangevat, zij het dat de omschrijving ervan aan de nieuwe matrix van het secundair onderwijs is gekoppeld<sup>23</sup>. Zo schrijft het decreet niet langer voor dat de specifieke eindtermen worden vastgelegd voor het tweede leerjaar van de derde graad aso, tso en kso, maar wel voor het tweede leerjaar van de derde graad van (1°) domeinoverschrijdende doorstroomrichtingen (aso), (2°) domeingebonden doorstroomrichtingen (kso/tso) en (3°) richtingen met dubbele finaliteit (tso/kso)<sup>24</sup>.

Tot slot is een restcategorie gecreëerd van “andere doelen”, die niet door de decreetgever worden vastgelegd, maar gezamenlijk worden ontwikkeld door het Gemeenschapsonderwijs en de verenigingen van schoolbesturen van het gesubsidieerd onderwijs<sup>25</sup>. Het gaat om drie categorieën van doelen voor het secundair onderwijs:

9 Nog niet gepubliceerd; hierna ‘Decreet Onderwijsdoelen eerste graad’.  
 10 J. LIEVENS, “De modernisering secundair onderwijs: oude wijn in nieuw zakken?”, *TORB* 2018-19, nr. 3, 185-197.  
 11 Nota van de Vlaamse Regering over de modernisering van het secundair onderwijs: maatregelen basisonderwijs en eerste graad, *Parl.St. Vl.Parl.* 2015-16, nr. 797/1, 9.  
 12 Art. 139, § 1, tweede lid CSO en art. 3, tweede lid, 1°, a) Decreet Onderwijsdoelen eerste graad.  
 13 MvT, *Parl.St. Vl.Parl.* 2017-18, nr. 1364/1, 10.  
 14 MvT, *Parl.St. Vl.Parl.* 2017-18, nr. 1364/1, 8. Zie gelijkaardig verslag, *Parl.St. Vl.Parl.* 2017-18, nr. 1364/8, 5.  
 15 Art. 139, § 1, tweede lid *in fine* CSO, zoals gewijzigd bij art. 6 Decreet Onderwijsdoelen.  
 16 MvT, *Parl.St. Vl.Parl.* 2017-18, nr. 1364/1, 6; Nota basisonderwijs en eerste graad, 7.

17 Art. 139, § 3 CSO, zoals ingevoegd bij art. 6 Decreet Onderwijsdoelen; MvT, *Parl.St. Vl.Parl.* 2017-18, nr. 1364/1, 9.  
 18 Voor de andere “vakken” behouden de onderwijsverstrekkers de mogelijkheid om zelf in bijkomende doelen te voorzien in hun leerplannen. De nota basisonderwijs en eerste graad noemde ook deze doelen “uitbreidingsdoelen” (p. 10).  
 19 Nota basisonderwijs en eerste graad, 10.  
 20 Voor de B-stroom van de eerste graad is bepaald dat de uitbreidingsdoelen Nederlands overeenkomen met de eindtermen voor de competenties Nederlands die gelden voor het eerste leerjaar A en het tweede leerjaar A (art. 140, derde lid CSO). Op die manier wil men met de uitbreidingsdoelen Nederlands “de schakelmogelijkheden tussen de B-stroom en de A-stroom” waarborgen (MvT, *Parl.St. Vl.Parl.* 2017-18, nr. 1364/1, 9).  
 21 Art. 140 CSO, zoals ingevoegd bij art. 6 Decreet Onderwijsdoelen; art. 3, tweede lid, 1°, b) Decreet Onderwijsdoelen eerste graad.  
 22 VLAAMSE REGERING, “Modernisering Secundair Onderwijs: versterken, verdiepen & verkennen”, dia 3.  
 23 Art. 145 CSO: “Specifieke doelen zijn doelen met betrekking tot de vaardigheden, de specifieke kennis, inzichten en attitudes waarover een leerling van het voltijds secundair onderwijs beschikt om vervolgonderwijs aan te vatten.”  
 24 Voor de tweede graad sluiten overheid en onderwijsverstrekkers, net als voorheen, in samenspraak een protocolkoord waarin zogenaamde “cesuurdoelen” worden opgenomen met betrekking tot de specifieke eindtermen (art. 145, derde lid CSO; MvT, *Parl.St. Vl.Parl.* 2017-18, nr. 1364/1, 10).  
 25 Art. 147 CSO, zoals ingevoegd bij art. 6 Decreet Onderwijsdoelen.



- 1) de doelen van een basisoptie (i.e. “de studierichting”) van het tweede leerjaar van de eerste graad;
- 2) de doelen die leiden tot één of meer erkende beroepskwalificaties, i.e. de aan een studierichting gebonden doelen van opleidingen van de tweede of derde graad met een dubbele finaliteit of met arbeidsmarktfinaliteit; en
- 3) differentiële doelen die een uitbreiding of verdieping van al voorkomende doelen inhouden en in elk structuuronderdeel van de eerste, tweede of derde graad kunnen voorkomen.

### II.1.b. Curriculumdossier

Al deze doelen – zowel de decretale als de ‘andere’ – worden, wat het secundair onderwijs betreft, voortaan gebundeld in een curriculumdossier dat “op samenhangende wijze en vanuit onderwijskundig perspectief het geheel van de vorming van een structuuronderdeel” beschrijft<sup>26</sup>. Het curriculumdossier is als het ware een portfolio met alle doelstellingen van een bepaalde studierichting. Per studierichting (basisoptie of structuuronderdeel) moet een curriculumdossier worden opgemaakt. De eindtermen, uitbreidingsdoelen Nederlands en specifieke eindtermen moeten er letterlijk in worden opgenomen<sup>27</sup>.

Het opstellen van curriculumdossiers is overgelaten aan het Gemeenschapsonderwijs en de verenigingen van

schoolbesturen van het gesubsidieerd onderwijs gezamenlijk, waarna ze ter goedkeuring moeten worden ingediend bij de Vlaamse Regering. Die bepaalt tevens de nadere procedure, evenals de te respecteren inhoudelijke, organisatorische en vormelijke elementen, en de procedure die moet worden gevolgd indien het GO! en de verenigingen van schoolbesturen niet tijdig een curriculumdossier indienen<sup>28</sup>.

### II.1.c. Leerplannen

Het concept van de leerplannen is behouden, zij het met een afgezwakte rol en voorzien van een stevig decretaal kader. Het decreet bepaalt uitdrukkelijk dat “het schoolbestuur in omvang beperkte leerplannen ontwikkel[t] die voldoende ruimte laten voor de inbreng van scholen, leraren, lerarenteams of leerlingen” en waarin de eindtermen letterlijk dienen te worden opgenomen<sup>29</sup>. Ook de voorafgaande goedkeuring van de leerplannen door de Vlaamse Regering, op advies van de onderwijsinspectie, is behouden. Wel is voortaan voor alle leerplannen – dus niet langer enkel die van de levensbeschouwelijke vakken – uitdrukkelijk vereist dat ze in overeenstemming moeten zijn met de internationale en grondwettelijke beginselen inzake de rechten van de mens en dat ze de goedgekeurde eindtermen en ontwikkelingsdoelen dienen te respecteren.

Onderstaand schema geeft een overzicht van de nieuwe generatie onderwijsdoelen, ingevuld in de nieuwe structuur van het secundair onderwijs.

<b>KLEUTERONDERWIJS</b>	Ontwikkelingsdoelen		
<b>LAGER ONDERWIJS</b>	Eindtermen		
<b>ONTHAALJAAR</b>	Ontwikkelingsdoelen		
	<b>A-STROOM</b>	<b>B-STROOM</b>	
<b>1<sup>STE</sup> GRAAD, 1<sup>STE</sup> JAAR</b>	- Eindtermen basisgeletterdheid - Eindtermen - Uitbreidingsdoelen Nederlands	- Eindtermen basisgeletterdheid - Eindtermen - Uitbreidingsdoelen Nederlands	
<b>1<sup>STE</sup> GRAAD, 2<sup>DE</sup> JAAR</b>	- Eindtermen basisgeletterdheid - Eindtermen - Uitbreidingsdoelen Nederlands - 5 uur basisoptie: andere doelen - Andere doelen: differentiële doelen	- Eindtermen basisgeletterdheid - Eindtermen - Uitbreidingsdoelen Nederlands - 10 uur basisoptie: andere doelen - Andere doelen: differentiële doelen	
	<b>DOORSTROOM</b>	<b>DUBBEL</b>	<b>ARBEIDSMARKT</b>
<b>2<sup>DE</sup> GRAAD</b>	- Eindtermen  - Andere doelen: differentiële doelen	- Eindtermen - Andere doelen: erkende beroepskwalificaties - Andere doelen: differentiële doelen	- Eindtermen - Andere doelen: erkende beroepskwalificaties - Andere doelen: differentiële doelen
<b>3<sup>DE</sup> GRAAD</b>	- Eindtermen - Specifieke eindtermen  - Andere doelen: differentiële doelen	- Eindtermen - Specifieke eindtermen - Andere doelen: erkende beroepskwalificaties - Andere doelen: differentiële doelen	- Eindtermen  - Andere doelen: erkende beroepskwalificaties - Andere doelen: differentiële doelen

26 Art. 147/1 CSO, zoals ingevoegd bij art. 6 Decreet Onderwijsdoelen.

27 Enkel het onderwijs in godsdienst, niet-confessionele zedenleer, cultuurbeschouwing en eigen cultuur en religie wordt niet opgenomen in het curriculumdossier (art. 147/1, § 1, tweede lid CSO, zoals ingevoegd bij art. 6 Decreet Onderwijsdoelen).

28 Art. 147/2 CSO, zoals ingevoegd bij art. 6 Decreet Onderwijsdoelen.

29 Art. 45, § 1 DBO en art. 147/3, § 1 CSO, zoals gewijzigd bij art. 4 en 6 Decreet Onderwijsdoelen (eigen cursivering).



### II.1.d. Interlevensbeschouwelijke competenties

Een laatste conceptuele nieuwigheid uit het Decreet Onderwijsdoelen betreft de interlevensbeschouwelijke competenties. Die zijn voortaan verplicht te respecteren door de leerplannen van de levensbeschouwelijke vakken (inbegrepen cultuurbeschouwing en ‘eigen cultuur en religie’)<sup>30</sup>. In het kader van dialoog en samenwerking tussen levensbeschouwingen op school had de Commissie Levensbeschouwelijke Vakken, waarin inspecteurs-adviseurs van de verschillende erkende levensbeschouwingen zetelen<sup>31</sup>, reeds interlevensbeschouwelijke competenties uitgewerkt, die voor alle levensbeschouwelijke vakken gelden. De idee was dat rond die competenties zou worden gewerkt binnen de specifieke levensbeschouwelijke vakken; en dit onder begeleiding van de eigen leerkrachten en onder toezicht van de eigen inspectie<sup>32</sup>. Het betrof initieel een initiatief van de levensbeschouwelijke verenigingen zelf.

Inhoudelijk gaat het om 24 competenties, waaronder het ontdekken en verwoorden van gelijkenissen en verschillen tussen levensbeschouwingen en van de eigenheid van de levensbeschouwing waarin de leerlingen les volgen. Daarnaast worden leerlingen onder meer aangeleerd om empathisch te luisteren naar leeftijdsgenoten met een andere levensbeschouwing en levensbeschouwelijke stereotypering te onderscheiden van levensbeschouwelijke identiteit<sup>33</sup>.

## II.2. Procedure

Ook procedureel heeft het Decreet Onderwijsdoelen een aantal opvallende wijzigingen doorgevoerd in vergelijking met de oude procedure die we uitgebreider bespreken in ons proefschrift<sup>34</sup>. Hierboven is, bij de vermelding van de “andere doelen” en het curriculumdossier, al gedeut dat deze gezamenlijk ontwikkeld zullen worden door het Gemeenschapsonderwijs en de verenigingen van schoolbesturen van het gesubsidieerd onderwijs, volgens een door de Vlaamse Regering te bepalen procedure.

De curriculumdossiers dienen finaal ook te worden goedgekeurd door de Vlaamse Regering.

De overige onderwijsdoelen – eindtermen, met inbegrip van de eindtermen basisgeletterdheid, uitbreidingsdoelen Nederlands, ontwikkelingsdoelen en specifieke eindtermen – worden voortaan volgens een nieuwe procedure aangenomen, waarin de vroegere rol van de administratie (de oude Dienst voor Onderwijsontwikkeling) en van de Vlaamse Onderwijsraad (Vlor) is vervangen door een ontwikkelcommissie en een valideringscommissie die door de regering worden gecoördineerd; en waarbij de eindtermen niet langer in een door het parlement te bekrachtigen regeringsbesluit, maar in een volwaardig ontwerp van decreet worden opgenomen.

In een eerste fase wordt, op initiatief van de Vlaamse Regering of het Vlaams Parlement<sup>35</sup> een ontwikkelcommissie opgericht, samengesteld uit leerkrachten uit het betrokken niveau of de betrokken graad en de aansluitende graden of onderwijsniveaus<sup>36</sup>, de vertegenwoordigers van het Gemeenschapsonderwijs en de verenigingen van schoolbesturen van het gesubsidieerd onderwijs en vak- en andere experts uit het hoger onderwijs. Deze commissie formuleert “een beperkt aantal sober geformuleerde, duidelijke, competentiegerichte en evalueerbare [onderwijsdoelen] waar de aspecten kennis, vaardigheden, inzichten en, indien van toepassing, attitudes aan bod komen [en] duidt ook het belang en de uitgangspunten ervan aan”<sup>37</sup>.

Vervolgens worden de ontwikkelde onderwijsdoelen voorgelegd aan een valideringscommissie, die ze ofwel valideert, ofwel terugstuurt naar de ontwikkelcommissie met het oog op bijsturing<sup>38</sup>. De valideringscommissie bestaat uit leden van de onderwijsinspectie en andere experts en dient de coherentie, consistentie en evalueerbaarheid van de onderwijsdoelen te bewaken. In een derde en laatste fase worden de onderwijsdoelen door de Vlaamse Regering als een ontwerp van decreet ingediend bij het Vlaams Parlement.

## II.3. Formulering

Ook wat de formulering van de eindtermen betreft, werd een aantal wijzigingen doorgevoerd. Zo moeten de eindtermen niet langer worden geformuleerd op basis

30 Art. 45, § 2, eerste lid *in fine* DBO en art. 147/3, § 3, eerste lid *in fine* CSO, zoals ingevoegd bij art. 4 en 6 Decreet Onderwijsdoelen.

31 Zie <http://www.onderwijsinspectie.be/commissie-levensbeschouwelijke-vakken> (laatst geraadpleegd op 22 januari 2019).

32 Zie COMMISSIE LEVENSBESCHOUWELIJKE VAKKEN, *Interlevensbeschouwelijke competenties in het kader van dialoog en samenwerking tussen levensbeschouwingen op school*, 6 december 2012, [http://www.onderwijsinspectie.be/sites/default/files/atoms/files/20121206\\_dossier\\_ILSenILD.pdf](http://www.onderwijsinspectie.be/sites/default/files/atoms/files/20121206_dossier_ILSenILD.pdf) (laatst geraadpleegd op 22 januari 2019).

33 Zie voor de volledige lijst <https://www.levensbeschouwelijkevakken.be/interlevensbeschouwelijke-competenties/> (laatst geraadpleegd op 22 januari 2019).

34 Zie J. LIEVENS, *De vrijheid van onderwijs*, Antwerpen, Intersentia, 2019, hoofdstuk 7.

35 Art. 143, § 1, vierde lid CSO, zoals ingevoegd bij art. 6 Decreet Onderwijsdoelen.

36 Zo zitten er in de ontwikkelcommissie(s) voor het lager onderwijs ook leerkrachten uit het secundair onderwijs (art. 44, § 3, eerste lid DBO, zoals ingevoegd bij art. 2 Decreet Onderwijsdoelen).

37 Art. 44, § 3, eerste lid DBO en art. 143, § 1, eerste lid CSO, zoals ingevoegd bij art. 2 en 6 Decreet Onderwijsdoelen.

38 Art. 44, § 3, tweede lid DBO en art. 143, § 1, tweede lid CSO.



van descriptorelementen<sup>39</sup> en is het onderscheid tussen vakgebonden en vakoverschrijdende eindtermen verlaten. In plaats daarvan worden de ontwikkelingsdoelen en eindtermen voortaan geformuleerd in functie van zestien sleutelcompetenties<sup>40</sup>. Het decreet bepaalt expliciet dat de eindtermen niet worden vastgehaakt aan vakken en dat het de schoolbesturen (in een eerdere versie was dat nog “de leerplanmakers”) zijn die de verbinding maken tussen de eindtermen en de vakken of vakkenclusters (of leergebieden)<sup>41</sup>.

De decreettekst bepaalt voortaan ook expliciet dat de eindtermen, ontwikkelingsdoelen, uitbreidingsdoelen Nederlands en specifieke eindtermen naast competentiegericht ook sober geformuleerd, duidelijk en evalueerbaar dienen te zijn<sup>42</sup>. Daarbij moeten per eindterm de aspecten kennis, vaardigheden, inzichten en indien van toepassing attitudes aan bod komen<sup>43</sup>.

Samen met het onderscheid tussen vakgebonden en vakoverschrijdende eindtermen is ook de daaraan gekoppelde variatie in juridische sterkte verdwenen. Hetzelfde geldt voor bepaalde attitudes. Waren vakoverschrijdende eindtermen en alle attitudinale eindtermen voorheen slechts *na te streven*, dan geldt voortaan voor *alle* eindtermen dat een school de maatschappelijke opdracht heeft ze “met betrekking tot kennis, inzicht, vaardigheden en *bepaalde* attitudes op populatieniveau bij de leerlingen *te bereiken* en de eindtermen met betrekking tot *bepaalde* andere attitudes bij de leerlingen *na te streven*”<sup>44</sup>. In een eerdere versie was het zelfs de bedoeling om *alle* attitudinale eindtermelementen als ‘te bereiken’ op te leggen. Het decreet betreffende de onderwijsdoelen voor de eerste graad van het secundair onderwijs stelde verder dat ook “de eventuele affectieve dimensie van onderwijsdoelen” slechts *na te streven* is<sup>45</sup>.

Met het decreet betreffende de onderwijsdoelen voor de eerste graad van het secundair onderwijs werd nog een andere wijziging doorgevoerd. De zestien sleutelcompetenties in functie waarvan de nieuwe eindtermen zijn ontwikkeld zijn – ietwat onverwacht – opgedeeld in drie categorieën. Dat onderscheid werd

in het Decreet Onderwijsdoelen, waaraan het decreet met de doelen van de eerste graad uitvoering geeft, nog helemaal niet gemaakt. Vooreerst zijn er de inhoudelijke sleutelcompetenties. Deze lijken *grosso modo* overeen te stemmen met het klassieke vakkenpakket. Het gaat om de volgende lijst:

- competenties in het Nederlands;
- competenties in andere talen;
- competenties inzake wiskunde, exacte wetenschappen en technologie;
- competenties met betrekking tot historisch bewustzijn;
- competenties met betrekking tot ruimtelijk bewustzijn;
- economische en financiële competenties.

Daarnaast is een afsplitsing gemaakt van de transversale competenties. De eindtermen van deze sleutelcompetenties “maken integraal deel uit van [voornoemde] inhoudelijke sleutelcompetenties”<sup>46</sup>. Zij moeten worden gerealiseerd “in samenhang met inhoudelijke eindtermen van meerdere sleutelcompetenties”<sup>47</sup>. Het gaat om de volgende lijst:

- digitale competentie en mediawijsheid;
- sociaal-relatieve competenties;
- leercompetenties met inbegrip van onderzoekscompetenties, innovatiedenken, creativiteit, probleemoplossend en kritisch denken, systeemdenken, informatieverwerking en samenwerken;
- ontwikkeling van initiatief, ambitie, ondernemingszin en loopbaancompetenties;

Tot slot zijn er sleutelcompetenties die zowel transversale als inhoudelijke aspecten bevatten. Deze moeten worden gerealiseerd in samenhang met meerdere sleutelcompetenties, zonder dat is vastgelegd met welke sleutelcompetenties dat precies moet gebeuren<sup>48</sup>. Het gaat om:

- competenties op het vlak van lichamelijk, geestelijk en emotioneel bewustzijn en op vlak van lichamelijke, geestelijke en emotionele gezondheid;
- burgerschapscompetenties met inbegrip van competenties inzake samenleven;
- competenties inzake duurzaamheid;
- juridische competenties;
- zelfbewustzijn en zelfexpressie, zelfsturing en wendbaarheid;
- cultureel bewustzijn en culturele expressie.

## II.4. Kwaliteitscontrole en mogelijkheid tot afwijking

Een laatste, minder zichtbare, maar desalniettemin belangrijke wijziging heeft betrekking op de kwaliteitscontrole. Daarin wordt de focus voor het eerst

39 Art. 3, vijfde lid Themadecreet 18 januari 2002, zoals vervangen bij art. 22 decreet 30 april 2009; later art. 139, vijfde lid CSO. Dezelfde bepaling werd bij art. II.6 Onderwijsdecreet XXII 21 december 2012 (BS 19 februari 2013) ook ingevoegd in art. 44, 2°, vijfde lid DBO.

40 Art. 44, § 2 DBO en art. 139, § 2 en 262, § 2 CSO, zoals vervangen bij art. 2, 6 en 7 Decreet Onderwijsdoelen.

41 Art. 44, § 2, tweede lid DBO en art. 139, § 2, tweede lid CSO, zoals vervangen bij art. 2 en 6 Decreet Onderwijsdoelen.

42 Art. 44, § 5 DBO en art. 143, §§ 1-2; 262, § 5 en 264 CSO, zoals vervangen bij art. 2, 6 en 7 Decreet Onderwijsdoelen.

43 Art. 44, § 3 DBO en art. 143, § 1 CSO, zoals vervangen bij art. 2 en 6 Decreet Onderwijsdoelen.

44 Art. 44, § 1, 2°, tweede lid DBO en art. 139, § 1 CSO, zoals vervangen bij art. 2 en 6 Decreet Onderwijsdoelen (eigen cursivering); art. 3, tweede lid, 1°, c) Decreet Onderwijsdoelen eerste graad.

45 Art. 3, tweede lid, 1°, d) Decreet Onderwijsdoelen eerste graad.

46 MvT, *Parl. St. Vl. Parl.* 2018-19, nr. 1752/1, 11.

47 Art. 3, tweede lid, 3° Decreet Onderwijsdoelen eerste graad.

48 MvT, *Parl. St. Vl. Parl.* 2018-19, nr. 1752/1, 12.



nadrukkelijk op de eindtermen gelegd, ten koste van de leerplannen. Zo schrijft artikel 44 DBO voortaan voor dat de onderwijsinspectie zich “[v]oor de kwaliteitscontrole in functie van de erkenning en de doorlichting (...) baseert (...) op het nastreven van de ontwikkelingsdoelen [resp.] het bereiken van de eindtermen”<sup>49</sup>. Voor het secundair onderwijs gaat het om de doelen van het curriculumdossier van het structuuronderdeel in kwestie<sup>50</sup>. De leerplannen zijn voor de onderwijsinspectie “een aanvullend instrument om het kwaliteitsbeleid van een school te kaderen”<sup>51</sup>. Voordien controleerde de inspectie de uitvoering van de *leerplannen*.

De indruk kan ontstaan dat de kwaliteitscontrole voortaan ook *abstract* is, *i.e.* zonder rekening te houden met de concrete omstandigheden van de school. Voordien schreef de decreettekst voor dat “[h]et bereiken van de eindtermen zal worden afgewogen tegenover de schoolcontext en de kenmerken van de schoolpopulatie”<sup>52</sup>. In de nieuwe decreettekst komt deze bepaling niet langer voor. Evenwel is een gelijkaardige regeling opgenomen in het Kwaliteitsdecreet van 8 mei 2009, zoals gewijzigd in het decreet betreffende onderwijsinspectie 2.0 (zie verder)<sup>53</sup>.

Daarnaast is vastgehouden aan de naleving van de eindtermen op populatieniveau. Nochtans werd door sommigen voorgesteld dat alle eindtermen ook *door iedere leerling* zouden moeten worden bereikt. Het compromis dat uiteindelijk uit de bus kwam, beperkte die striktere verplichting voor scholen uiteindelijk tot de nieuwe categorie van eindtermen basisgeletterdheid – vooralsnog enkel in de eerste graad van het secundair onderwijs – die op leerlingniveau zullen moeten worden bereikt. Voor diezelfde categorie eindtermen basisgeletterdheid is, in tegenstelling tot voor de overige decretale onderwijsdoelen, evenmin een afwijkingmogelijkheid voorzien.

Met uitzondering van de eindtermen basisgeletterdheid, is, ondanks voorgestelde alternatieven<sup>54</sup>, vastgehouden aan de mogelijkheid voor een schoolbestuur om een afwijking te bekomen van de voorgeschreven eindtermen en ontwikkelingsdoelen wanneer het meent dat ze

onvoldoende ruimte laten voor de eigen pedagogische en onderwijskundige opvattingen of ermee onverzoenbaar zijn. Die mogelijkheid werd ingevoerd in de jaren 1990 nadat het steineronderwijs de oorspronkelijke eindtermen voor het basisonderwijs met succes had aangevochten voor het Grondwettelijk Hof (toen nog Arbitragehof)<sup>55</sup>. Weliswaar wordt niet langer over “afwijkende” eindtermen gesproken, maar over “vervangende” eindtermen, waartoe “een aanvraag tot *gelijkwaardigheid*” moet worden ingediend<sup>56</sup>. Vervangende eindtermen moeten slechts “in hun geheel gelijkwaardig zijn met deze eindtermen of ontwikkelingsdoelen goedgekeurd door het Vlaams Parlement”, hetgeen onder meer het respect voor de fundamentele rechten en vrijheden veronderstelt<sup>57</sup>. De mogelijkheid strekt zich ook uit tot de specifieke eindtermen en de nieuwe categorie van “uitbreidingsdoelen Nederlands”; maar – en daar zit de vernieuwing – voor eindtermen basisgeletterdheid kunnen zoals gezegd geen vervangende eindtermen worden voorgesteld.

In de aanloop naar het uiteindelijke voorstel van decreet circuleerden tekstvoorstellen waarin gesuggereerd werd om de aanvraag tot gelijkwaardigheid slechts als ontvankelijk te beschouwen wanneer “*telkens* precies wordt aangegeven waarom de eindtermen of de ontwikkelingsdoelen onvoldoende ruimte laten voor de eigen opvattingen”, dus eindterm per eindterm. Die tekstversie haalde het uiteindelijk niet, waardoor – net als voorheen – volstaat dat in het algemeen wordt aangetoond dat de eindtermen problematisch zijn en vervangen dienen te worden<sup>58</sup>.

### III. Evaluatie

#### III.1. Intro

Bij het Decreet Onderwijsdoelen kan een aantal juridische reflecties worden gemaakt. Daarbij hoort weliswaar een belangrijk voorbehoud: een juridische bril leidt niet tot een antwoord op alle vragen. Wel kan een juridisch perspectief een aantal bakens uitzetten, meer bepaald grenzen waaraan de decreetgever zich moet conformeren en waarbinnen een specifiek Decreet Onderwijsdoelen slechts één van meerdere mogelijke politieke oplossingen zou bevatten.

Bij een aantal elementen zijn de grenzen duidelijk, niet in het minst in het licht van de vrijheid van onderwijs.

49 Art. 44, § 1, 1°, derde lid en 2°, derde lid DBO, zoals vervangen bij art. 2 Decreet Onderwijsdoelen. Voor het buitengewoon onderwijs gaat het, zowel voor het basisonderwijs als voor het secundair onderwijs, om “het nastreven van de ontwikkelingsdoelen via het handelingsplan” (art. 44, § 1, 3°, derde lid DBO en art. 262, § 1, tweede lid CSO).

50 Art. 147/1, § 3 CSO, zoals ingevoegd bij art. 6 Decreet Onderwijsdoelen. Voor het onthaaljaar gaat het om “het nastreven van de ontwikkelingsdoelen van het onthaaljaar”.

51 Art. 45, § 1 DBO en art. 147/3, tweede lid *in fine* CSO, zoals gewijzigd bij art. 4 en 6 Decreet Onderwijsdoelen.

52 Art. 44, § 2, 2°, derde lid en 139*sexies-decies* DBO en art. 140, § 2, tweede lid; 231, § 1; 240, § 1; 322, § 1 CSO.

53 Decreet 23 maart 2018 betreffende onderwijsinspectie 2.0, BS 16 april 2018. Zie voor een bespreking J. LIEVENS, “Kroniek onderwijsrecht (1): kwaliteitszorg 2.0”, *TBP* 2018, 470-474.

54 Met name de sp.a verzette zich nadrukkelijk tegen het behoud van een afwijkingmogelijkheid. Zie amendementen nrs. 30 en 46 (GENNEZ), *Parl.St. VI.Parl.* 2017-18, nr. 1364/5, 4 en 9; reflectienota (GENNEZ), *Parl.St. VI.Parl.* 2017-18, nr. 1364/10, 4.

55 Arbitragehof 18 december 1996, nr. 76/96.

56 Art. 44*bis*, § 1, eerste lid DBO en art. 146, § 1, eerste lid CSO, zoals vervangen bij art. 3 en 6 Decreet Onderwijsdoelen (eigen cursivering).

57 Art. 44*bis*, § 2 DBO en art. 146, § 3 CSO.

58 Al werd tijdens de parlementaire bespreking – onzes inziens onterecht – gesuggereerd dat de motiveringsverplichting ter zake zou zijn verstrengd. Zie verslag (DANIELS), *Parl.St. VI.Parl.* 2017-18, nr. 1364/8, 7.



Op een aantal punten blijven ook de juridische grenzen evenwel vaag. Twee moeilijkheden rijzen daarbij. Ten eerste betreft de ontwikkeling van minimumdoelstellingen voor het onderwijs voor een stuk pionierswerk. Hoewel de grondwettelijke situatie, na enkele arresten van het Grondwettelijk Hof, inmiddels duidelijker is dan in de jaren 1990 toen de eerste generatie eindtermen werd uitgerold (en aangevochten), blijft voor nieuwe stappen – bijkomende soorten doelstellingen, een wijzigende rol van de inspectie enzovoort – onzeker hoe ver de decreetgever precies kan gaan in het raken aan de vrijheid van onderwijs. Het laatste woord ter zake is aan het Grondwettelijk Hof.

Ten tweede beperkt dit artikel zich tot enerzijds het conceptuele kader en anderzijds enkele summiere bedenkingen bij de onderwijsdoelen van de eerste graad van het secundair onderwijs. De overige onderwijsdoelen waren bij het uitwerken van deze tekst nog in volle ontwikkeling. Daardoor is een oordeel over het nieuwe arsenaal onderwijsdoelen per definitie voorbarig<sup>59</sup>. Het Grondwettelijk Hof dient, wanneer het zich over de zaak zou uitspreken, een globale beoordeling te maken van het raamwerk van de onderwijsdoelen, waarbij het verschillende aspecten in een ruimere afwegingsoefening moet betrekken – zowel aangaande het conceptuele kader als met betrekking tot de inhoudelijke invulling van de onderwijsdoelen. Zo oordeelde het Hof in 1996 bijvoorbeeld dat de eigenlijke eindtermen basisonderwijs verder gingen dan minimale doelstellingen, waardoor aan de vrijheid van onderwijs was “geraakt”<sup>60</sup>. Doordat – in het procedurele kader – geen afwijkingsprocedure was voorzien voor onderwijsverstrekkers met een specifiek pedagogisch project, was de vrijheid van onderwijs bovendien “geschonden”<sup>61</sup>. Beperkttere eindtermen zonder afwijkingsprocedure hadden de toets mogelijk wel doorstaan; dezelfde eindtermen met afwijkingsprocedure mogelijk evenzeer. Kortom, de beoordeling van het concept van de onderwijsdoelen betreft een ruimere evenwichtsoefening, waarin het haast onmogelijk is om uitspraak te doen over een deelaspect zonder het volledige bouwwerk van de onderwijsdoelen in ogenschouw te kunnen nemen. Toch zijn reeds enkele pertinente evaluatieve opmerkingen te maken bij bovenstaande vernieuwingen.

In wat volgt, wordt achtereenvolgens stilgestaan bij volgende punten: de conceptuele invulling van de onderwijsdoelen (III.3); de procedure voor de ontwikkeling van de onderwijsdoelen en de manier waarop ze geformuleerd dienen te worden (III.4) en het gebruik van de onderwijsdoelen in het kader van de kwaliteitscontrole (III.5). Voor we deze specifieke elementen aansnijden,

59 Cf. Adv.RvS 13 december 2017, nr. 62.468/1, *Parl.St.* VI.Parl. 2017-18, nr. 1364/3, 10.

60 Arbitragehof 18 december 1996, nr. 76/96, overw. B.9.

61 Arbitragehof 18 december 1996, nr. 76/96, overw. B.10.

zoomen we even in op de vrijheid van onderwijs. Dit in artikel 24 van de Grondwet verankerde beginsel staat immers in een gespannen verhouding tot onderwijsdoelen nu die laatste de vrijheid van onderwijsverstrekkers per definitie enigszins inperken.

### III.2. De vrijheid van onderwijs en onderwijsdoelen

De Grondwet verzet zich niet tegen de invoering van minimumdoelstellingen. In eerste instantie kan de overheid, vanwege de financiering van het onderwijs, ook kwaliteitsvoorwaarden stellen aan het door de overheid gefinancierde onderwijs. In de woorden van het Grondwettelijk Hof: “De vrijheid van onderwijs is derhalve aan grenzen gebonden en verzet er zich niet tegen dat de decreetgever voorwaarden van financiering of subsidiëring oplegt die de uitoefening van die vrijheid beperken, voor zover er niet wezenlijk afbreuk aan wordt gedaan.”<sup>62</sup> Op zich verhindert de vrijheid van onderwijs dus niet dat de bevoegde wetgever, met het oog op het verzekeren van de kwaliteit en de onderlinge gelijkwaardigheid van het met overheidsmiddelen verstrekte onderwijs, maatregelen neemt die op de onderwijsinstellingen van algemene toepassing zijn, ongeacht de eigenheid van het door hen verstrekte onderwijs<sup>63</sup>. Opdat de concrete beperkingen die door de decreetgever worden gesteld aan de vrijheid van onderwijs middels de subsidievoorwaarden geen “wezenlijke afbreuk doen aan de onderwijsvrijheid”, moeten zij evenwel adequaat en evenredig zijn ten aanzien van het nagestreefde doel<sup>64</sup>. Te verregaande maatregelen schenden de actieve vrijheid van onderwijs.

In zijn arrest van 18 december 1996 stelde het Arbitragehof vast dat de bekrachtigde ontwikkelingsdoelen en eindtermen voor het basisonderwijs zo omvangrijk en gedetailleerd waren dat niet in redelijkheid kon worden aangehouden dat het om minimale doelstellingen ging, “derwijze dat zij onvoldoende ruimte laten om *de doelstellingen van het eigen pedagogisch project* te kunnen verwezenlijken. Aldus wordt aan de vrijheid van onderwijs geraakt.”<sup>65</sup>

62 Arbitragehof 18 december 1996, nr. 76/96, overw. B.4.3.

63 Arbitragehof 18 december 1996, nr. 76/96, overw. B.6; Arbitragehof 18 februari 1998, nr. 19/98, overw. B.8.4; Arbitragehof 17 februari 1999, nr. 19/99, overw. B.4.3; Arbitragehof 18 april 2001, nr. 49/2001, overw. B.8; Arbitragehof 5 mei 2004, nr. 67/2004, overw. B.8.3; GwH 8 mei 2014, nr. 80/2014, overw. B.13.

64 Arbitragehof 8 januari 2003, nr. 1/2003; Arbitragehof 5 mei 2004, nr. 67/2004, overw. B.8.2; Arbitragehof 23 november 2005, nr. 167/2005, overw. B.19.3; GwH 19 juli 2007, nr. 106/2007, overw. B.5.3; GwH 17 oktober 2007, nr. 132/2007, overw. B.4.1, *TBP* 2008, nr. 8, 484.

65 Arbitragehof 18 december 1996, nr. 76/96, overw. B.9 (eigen cursivering). In dezelfde lijn vernietigde het Arbitragehof art. 2 tot 9 van het decreet van de Franse Gemeenschap 26 april 1999 *portant confirmation des socles de compétences* (Arbitragehof 18 april 2001, nr. 49/2001, overw. B.9, B.11).



Die rechtspraak laat zich vertalen in een eerste richtinggevend principe: wanneer de concrete eindtermen het niveau van “minimale doelstellingen” overschrijden en niet langer ruimte laten voor “de doelstellingen van het eigen pedagogisch project”, wordt aan de vrijheid van onderwijs “geraakt”, waardoor verder moet worden nagegaan of de vrijheid ook is “geschonden” en de aangevochten norm moet worden vernietigd. Dit vergt een afweging *in concreto*. De uiterste grens zijn de eindtermen en ontwikkelingsdoelen basisonderwijs waarover het Hof zich in 1996 uitsprak (en de *socles de compétences* waarover het Hof in 2001 een identiek oordeel velde ten aanzien van de Franse Gemeenschap<sup>66</sup>): onderwijsdoelen die even uitgebreid en stringent zijn, *raken* de vrijheid van onderwijs in ieder geval.

Het Hof stelde verder: “Door de ontwikkelingsdoelen en de eindtermen onder voorbehoud van enkele wijzigingen te bekrachtigen, zonder zelf een procedure in te richten volgens welke beperkte afwijkingen kunnen worden toegestaan aan instellingen die, met eerbiediging van de fundamentele rechten en vrijheden en zonder afbreuk te doen noch aan de kwaliteit van het onderwijs noch aan de vereiste inhoud ervan, een onderwijs verstrekken of wensen te verstrekken dat geïnspireerd is door bijzondere pedagogische opvattingen, schendt de decreetgever de vrijheid van onderwijs gewaarborgd bij artikel 24, § 1, van de Grondwet.”<sup>67</sup>

Uit deze passage kunnen we een tweede principe puren: wanneer eindtermen verder gaan dan “minimale doelstellingen” is de vrijheid van onderwijs “geschonden”, tenzij een afwijkingsprocedure voorhanden is. Tegelijkertijd stelde het Arbitragehof daarmee *niet* dat door de aanwezigheid van een afwijkingsprocedure elke vorm van onderwijsdoelen, hoe uitgebreid of stringent ook, grondwetsconform zou zijn. Ook de eindtermen *op zich* hadden mogelijk vernietigd kunnen worden wegens te uitgebreid of stringent. De afwijkingsmogelijkheid is immers geen wondermiddel dat *elke* ongrondwettigheid, veroorzaakt door te ruime of te gedetailleerde onderwijsdoelen, kan remediëren.

Met betrekking tot de vakoverschrijdende en attitudinale eindtermen benadrukte het Hof tot slot het belang van het zwakkere juridische regime: waren ook die eindtermen *te bereiken* geweest, dan was het “geraakt” zijn aan de onderwijsvrijheid des te intenser; en mogelijk niet langer te compenseren met een afwijkingsprocedure<sup>68</sup>.

### III.3. Conceptueel

#### III.3.a. Basisgeletterdheid en ‘gewone’ eindtermen

De eindtermen basisgeletterdheid zijn op twee punten strenger – en dus mogelijk problematischer in het licht van de onderwijsvrijheid – dan het eindtermenconcept zoals het in het verleden door het Arbitragehof is beoordeeld. Enerzijds moeten eindtermen basisgeletterdheid op leerlingniveau worden bereikt in plaats van op populatieniveau. Anderzijds is er geen afwijkingsmogelijkheid (of mogelijkheid tot gelijkwaardigheid) voor de eindtermen basisgeletterdheid voorzien. Bij de afwezigheid van een mogelijkheid tot afwijking wordt verder kort stilgestaan.

Wat de binding op leerlingniveau betreft, kunnen twee soorten verplichtingen worden onderscheiden, die in hoofde van de leerling en die in hoofde van de school. Het is opvallend hoe de Raad van State zich vooral op de verplichtingen van de leerling focuste. In zijn advies concludeert de Raad – onzes inziens terecht – dat de invoering van eindtermen basisgeletterdheid die door *alle* leerlingen moeten worden bereikt, niet betekent dat de evaluatie van de leerlingen ook aan de hand van de eindtermen basisgeletterdheid zal gebeuren<sup>69</sup>. De school behoudt ter zake de autonomie.

Met betrekking tot de verplichting in hoofde van de school beperkt de Raad zich – vreemd genoeg – tot een bedenking bij de mogelijkheid die de klassenraad heeft om een individuele leerling per uitzondering vrij te stellen van bepaalde eindtermen basisgeletterdheid. De Raad stelt dat die vrijstelling slechts betrekking heeft op de evaluatie van de leerling en niet op de verplichting van de school<sup>70</sup>. Anders zou de school zichzelf immers kunnen bevrijden van haar verplichtingen door de uitzonderingsmaatregel te hanteren. Wat volstrekt ontbreekt in het advies van de Raad van State, is een analyse van de verplichting in hoofde van de school in het licht van de vrijheid van onderwijs.

Een oordeel over de eindtermen basisgeletterdheid in het licht van de vrijheid van onderwijs is per definitie speculatief. Hoewel uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof uit het verleden enige marge blijkt, is moeilijk in te schatten hoe groot die marge precies is<sup>71</sup>.

66 Arbitragehof 18 april 2001, nr. 49/2001.

67 Arbitragehof 18 december 1996, nr. 76/96, overw. B.10. Zie voor de Franse Gemeenschap Arbitragehof 18 april 2001, nr. 49/2001, overw. B.12.

68 Arbitragehof 18 februari 1998, nr. 19/98, overw. B.10.2.

69 Adv.RvS 13 december 2017, nr. 62.468/1, *Parl.St.* VI.Parl. 2017-18, nr. 1364/3, 19.

70 Adv.RvS 13 december 2017, nr. 62.468/1, *Parl.St.* VI.Parl. 2017-18, nr. 1364/3, 19.

71 Eerder lieten we ons licht daar al op schijnen in *De Morgen*: J. LIEVENS, “Redden strengere eindtermen basisgeletterdheid ons onderwijs?”, *DeMorgen.be* 20 december 2017, <https://www.demorgen.be/opinie/redden-strengere-eindtermen-basisgeletterdheid-ons-onderwijs-b90e560f/> (laatst geraadpleegd op 22 januari 2019).





Positief – vanuit de vrijheid van onderwijs – is in dat opzicht in ieder geval de keuze van de decreetgever om niet voor *alle* eindtermen een verplichting in te schrijven om ze bij *alle* leerlingen te bereiken, maar slechts voor een absoluut minimaal arsenaal aan doelstellingen<sup>72</sup>. Ook dat de basisgeletterdheid voorlopig slechts wordt ingevoerd voor de eerste graad van het secundair onderwijs is verstandig in het licht van de onderwijsvrijheid. Het decreet voorziet, in de Codex Secundair Onderwijs, in de mogelijkheid van invoering in de andere graden of onderwijsniveaus indien het concept na drie jaar positief wordt geëvalueerd<sup>73</sup>. Aldus toont de decreetgever zich hier voorzichtiger dan inzake huisonderwijs, waar niet met een geleidelijke uitrol, maar met de onmiddellijke invoering van zowel examens als ‘leerplannen *light*’ werd gewerkt<sup>74</sup>.

Tegelijkertijd is voorzichtigheid geboden. Ten eerste mag de korf niet te ruim worden opgevat. Aanvankelijk was onduidelijk wat de regering en het parlement precies onder basisgeletterdheid verstaan. Ging het enkel om het absolute minimum aan taalkennis Nederlands? Of ging het ook om een minimum rekenen? Of minimale financiële of maatschappelijke geletterdheid? Zou de decreetgever de categorie alsnog te breed invullen, dan bleef een spanning met de vrijheid van onderwijs bestaan, evenals het risico op vernietiging door het Grondwettelijk Hof<sup>75</sup>. In het Decreet Onderwijsdoelen voor de eerste graad van het secundair onderwijs is uiteindelijk voorzien in eindtermen basisgeletterdheid voor competenties in het Nederlands (drie eindtermen basisgeletterdheid), digitale competenties en mediawijsheid (zes en vier eindtermen), wiskunde (zeven eindtermen), en economische en financiële competenties (drie eindtermen). Met 23 eindtermen basisgeletterdheid op een totaal van 180 eindtermen voor de A-stroom en 152 eindtermen voor de B-stroom is de omvang van het arsenaal eindtermen basisgeletterdheid daarmee beperkt

gebleven. Inhoudelijk gaat het om doelen zoals “BG 2.2 De leerling produceert schriftelijke en mondelinge teksten in functie van doelgerichte communicatie”<sup>76</sup> en “BG 11.2 De leerling licht de veiligheid, risico’s en kosten verbonden aan het gebruik van betaalmiddelen en verkoopkanalen toe”<sup>77</sup>. Ook op dat punt zijn er op het eerste gezicht geen zorgwekkende doelstellingen als eindterm basisgeletterdheid aangenomen<sup>78</sup>.

Een tweede risico van het systeem van basisgeletterdheid ligt elders. Het betreft het risico op een financieel bloedbad voor die scholen die nu al met de grootste uitdagingen geconfronteerd worden<sup>79</sup>. Het bereiken van de eindtermen – op het vlak van basisgeletterdheid dus ten aanzien van elke leerling – is immers verbonden met de financiering van een school. Een aantal scholen zal het moeilijk hebben om voor alle leerlingen basisgeletterdheid te bereiken; niet door een gebrek aan inspanning of visie, maar door de specifieke uitdagingen van de leerlingenpopulatie. Die scholen riskeren financieel gestraft te worden na een negatief inspectieverslag, terwijl ze mogelijk net extra financiële ondersteuning verdienen om de – terechte – ambitie te realiseren om iedereen een minimumlat te laten behalen<sup>80</sup>. Door die scholen richting sluiting te drijven, riskeren de eindtermen hun doel om kwalitatief onderwijs te waarborgen voorbij te schieten. Een ietwat gewaagd

72 *Contra* reflectienota (GENNEZ), *Parl.St.* VI.Parl. 2017-18, nr. 1364/10, 3-4.

73 Art. 139, § 1, derde lid CSO. Ook de uitbreiding naar het basisonderwijs behoort tot de mogelijkheden. “Om bij een positieve evaluatie van basisgeletterdheid in de eerste graad basisgeletterdheid sneller te kunnen implementeren in het basisonderwijs” stelde Groen voor “de ontwikkelcommissies die de nieuwe eindtermen moeten uitwerken ook voor het basisonderwijs nu al een set eindtermen aan [te laten duiden] binnen de nieuwe eindtermen die de eindtermen basisgeletterdheid kunnen zijn”. Op die manier zou het concept basisgeletterdheid makkelijker kunnen worden ingevoerd, zonder dat de ontwikkelcommissies opnieuw moeten samenkomen. Eerder stelde Groen ook al voor om het concept onmiddellijk in het basisonderwijs in te voeren (amendementen nrs. 57 en 59 (MEULEMAN), *Parl.St.* VI.Parl. 2017-18, nr. 1364/7, 2 en nr. 1364/11, 2).

74 Zie daarover J. LIEVENS, *De vrijheid van onderwijs*, Antwerpen, Intersentia, 2019, hoofdstuk 8.

75 Zo lijkt het voorstel dat sp.a deed om alle eindtermen binnen de sleutelcompetentie Nederlands te laten behalen door alle leerlingen een stuk riskanter (amendementen nrs. 29, 36, 63 en 64 (GENNEZ), *Parl.St.* VI.Parl. 2017-18, nr. 1364/5, 3 en 6 en nr. 1364/12, 3 en 4). Ook het voorbeeld dat Jo DE RO (Open Vld) aanhaalde – de eindterm zwemmen zou volgens hem tot de basisgeletterdheid moeten behoren – lijkt het begrip ‘basisgeletterdheid’ wel ruim in te vullen (verslag, *Parl.St.* VI.Parl. 2017-18, nr. 1364/8, 11).

76 Met inbegrip van kennis: \* Feitenkennis (Woordenschat: frequente woorden, heel eenvoudig figuurlijk taalgebruik); \* Conceptuele kennis (Taalgedragsconventies en registers; Effecten van non-verbaal gedrag); \* Procedurele kennis (Strategieën: rekening houden met spreek- en schrijffdoel, voorkennis activeren, rekening houden met ontvanger, talige hulpmiddelen gebruiken; Gebruik van taalgedragsconventies en registers; Spelling van frequente woorden; Uitspraak van hoogfrequente klanken en klankencombinaties; Gebruik van eenvoudige grammaticale constructies en zinspatronen (zoals meervoud, volgorde van persoonsvorm en onderwerp in een hoofdzin)). Met inbegrip van tekstkenmerken: \* Eenvoudige tekststructuur; \* Redelijk herkenbare samenhang; \* Concrete inhoud; \* Tekstsoorten: informatief, opiniërend, prescriptief; \* Uitspraak, woordkeuze, zinsbouw, spelling, register en lichaamstaal mogen enkel afwijken zolang ze het overbrengen van de boodschap niet in de weg staan.

Met inbegrip van dimensies eindterm: Cognitieve dimensie: beheersingsniveau creëren.

77 Met inbegrip van kennis: \* Conceptuele kennis (Werking, kosten, fraude en veiligheid bij courante betaalmiddelen en courante verkoopkanalen; Strategieën om bedrog en fraude te voorkomen, te herkennen en adequaat te reageren).

Met inbegrip van dimensies eindterm: Cognitieve dimensie: beheersingsniveau begrijpen.

78 Zie nochtans kritisch S. SAP en M. TUTTENS, “Eindtermenbasisgeletterdheid: vier mogelijke scenario’s”, *Impuls* 2019, nr. 4, 152-162.

79 Zie, voorzichtig, in dezelfde zin verslag (DANIELS), *Parl.St.* VI.Parl. 2017-18, nr. 1364/8, 30.

80 Zie in die zin ook bv. reflectienota (MEULEMAN en RZOSKA), *Parl. St.* VI.Parl. 2017-18, nr. 1364/9, 6-7: “De gevolgen voor scholen en de nodige ondersteuning bij de implementatie hiervan ontbreekt in dit voorstel van decreet volledig.” In dezelfde zin: reflectienota (GENNEZ), *Parl.St.* VI.Parl. 2017-18, nr. 1364/10, 4.

Dezelfde bekommernis, om leerlingen met specifieke noden, lag bij de initiële eindtermen net aan de basis van de afzwakking van de juridische verplichting door het bereiken van de eindtermen te beoordelen in het licht van de schoolcontext en de schoolpopulatie (MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 2000-01, nr. 535/1, 6).



voorstel om daaraan tegemoet te komen lanceerden we eerder elders al: waarom de inspectie niet van een bijkomende *tool* voorzien<sup>81</sup>? Vandaag kan ze enkel negatief adviseren dat niet aan de financieringsvoorwaarden is voldaan. Waarom de inspectie niet de mogelijkheid geven te adviseren dat een school bijkomende middelen nodig heeft? De inspectie zou dan bijvoorbeeld kunnen oordelen: “Deze school haalt de eindtermen niet, maar directie en leerkrachten doen uitstekend werk gegeven de specifieke omstandigheden van de school.”<sup>82</sup>

Een diepgaande analyse van de onderwijsdoelen die met het decreet van 5 december 2018 zijn aangenomen voor de eerste graad van het secundair onderwijs overstijgt dit artikel. Idealiter vergt zo’n analyse (ook) de blik van onderwijskundigen die de stringentheid van bepaalde doelen en de impact op het onderwijs beter kunnen evalueren. Eenvoudig is zo’n afweging in geen geval. Lijkt het aantal onderwijsdoelen kwantitatief afgenomen, dan leert een snelle analyse dat de omvang van de verschillende onderwijsdoelen afzonderlijk net is toegenomen: minder, maar uitgebreidere doelen dus<sup>83</sup>. We beperken ons hier tot het hernemen van de vaststelling van de Raad van State, afdeling Wetgeving dat “geen elementen [zijn] ontwaard die erop zouden wijzen dat sommige van de vastgestelde einddoelen kennelijk van aard zouden zijn dat ermee de onderwijsvrijheid in het gedrang zou kunnen komen doordat de omschrijving ervan aan de scholen onvoldoende ruimte zou laten om een eigen pedagogisch project te kunnen ontwikkelen of dat het ter zake zou gaan om andere dan minimale doelstellingen”<sup>84</sup>. Dat de doelen *niet kennelijk* strijden met de onderwijsvrijheid, betekent evenwel nog niet dat ze ook *kennelijk niet* strijden met de onderwijsvrijheid. Zoals de Raad van State zich terecht indekt: “Het zal in voorkomend geval uiteraard aan het Grondwettelijk Hof staan om in concrete gevallen na te gaan of de onderwijsdoelen de realisatie van een bepaald pedagogisch project in de weg staan.”<sup>85</sup>

81 J. LIEVENS, “Redden strengere eindtermen basisgeletterdheid ons onderwijs?”, *DeMorgen.be* 20 december 2017.

82 Zie over de mogelijkheid om een school met een specifieke leerlingenpopulatie bijkomende middelen te geven, in het licht van het gelijkheidsbeginsel: GwH 12 juni 2012, overw. B.7.3; M. EL BERHOUMI, “Le droit au subventionnement et l’égalité en matière de financement” in X. DELGRANGE, L. DETROUX en M. EL BERHOUMI (eds.), *Les grands arrêts du droit de l’enseignement*, Brussel, Larcier, 2017, (619) 632-633. Zie algemener over de financiering van scholen met leerlingen uit kansengroepen E. FRANCK, I. NICAISE en J. LAVRIJSEN, “Extra middelen, meer gelijke onderwijskansen? De effectiviteit van de compensatiefinanciering voor scholen met leerlingen uit kansengroepen onder de loep”, *TORB* 2016-17, nr. 4, (254) 254-266.

83 Zie ter illustratie de inhoudelijke uitwerking van de eindterm basisgeletterdheid met betrekking tot het produceren van schriftelijke en mondelinge teksten in functie van doelgerichte communicatie in voetnoot 76.

84 Adv.RvS 6 november 2018, nr. 64.358/1, *Parl.St. VI.Parl.* 2018-19, nr. 1752/1, (287) 294.

85 Adv.RvS 6 november 2018, nr. 64.358/1, *Parl.St. VI.Parl.* 2018-19, nr. 1752/1, (287) 294.

### III.3.b. De uitbreidingsdoelen Nederlands

Het Decreet Onderwijsdoelen heeft een nieuw soort onderwijsdoelen ingevoegd: uitbreidingsdoelen Nederlands. Het is op basis van de tekst van het Decreet Onderwijsdoelen niet geheel duidelijk wat het precieze juridische statuut van deze onderwijsdoelen is<sup>86</sup>. De decretale omschrijving spreekt over “extra doelen (...) die door een bepaalde leerlingenpopulatie *kunnen worden bereikt*”<sup>87</sup>. Deze omschrijving verschilt van die van de ontwikkelingsdoelen en de eindtermen die worden omschreven als “minimumdoelen die het Vlaams Parlement *wenselijk* [respectievelijk] *noodzakelijk en bereikbaar* acht voor een bepaalde leerlingenpopulatie”. Minstens drie verschillende lezingen leken mogelijk met betrekking tot het juridische statuut van deze uitbreidingsdoelen Nederlands. Idealiter was daarover in het Decreet Onderwijsdoelen zelf grotere duidelijkheid gecreëerd.

In een eerste hypothese verschilt de achterliggende juridische verplichting van de uitbreidingsdoelen Nederlands, benoemd als “extra doelen”, niet van die van de eindtermen die slechts “minimumdoelen” vormen: beide soorten doelen maken deel uit van de te bereiken doelen van het curriculumdossier waarop de onderwijsinspectie zich richt bij de kwaliteitscontrole<sup>88</sup>. Waarin zij wel verschillen is het gegeven dat de uitbreidingsdoelen Nederlands “extra doelen” vormen die *verder gaan dan het niveau van de minimumdoelen*. Of met andere woorden: zij hebben dezelfde juridische binding als eindtermen, maar zijn inhoudelijk ingrijpender dan eindtermen. Met het oog op de duidelijkheid en eenvormigheid rijst de vraag of de omschrijving van de uitbreidingsdoelen Nederlands in dat geval niet kan worden afgestemd op de omschrijving van de ontwikkelingsdoelen en de eindtermen. Zo was, in deze eerste hypothese, ook volgende alternatieve formulering mogelijk geweest: “Uitbreidingsdoelen Nederlands zijn extra doelen bovenop de eindtermen met betrekking tot communicatie in het Nederlands die het Vlaams Parlement noodzakelijk en bereikbaar acht voor een bepaalde leerlingenpopulatie. Elke school heeft de maatschappelijke opdracht om de uitbreidingsdoelen Nederlands te bereiken. De uitbreidingsdoelen Nederlands moeten op populatieniveau worden bereikt.”<sup>89</sup>

Problematisch in grondwettelijk perspectief is dat de invoering van te bereiken “extra doelen”, in vergelijking met de situatie van vandaag, lijkt te resulteren in een

86 Cf. Vlor, *Advies over het voorstel van decreet houdende wijziging van het Decreet Basisonderwijs en de Codex Secundair onderwijs wat de onderwijsdoelen betreft*, 13 december 2017, *Parl.St. VI.Parl.* 2017-18, nr. 1364/2, 13.

87 Art. 140 CSO.

88 Cf. art. 147/1, § 3 CSO met betrekking tot de curriculumdossiers, waarvan – ingevolge art. 147/1, § 1 CSO – zowel de eindtermen als de uitbreidingsdoelen Nederlands deel uitmaken.

89 Vgl. art. 139, § 1 CSO met betrekking tot de eindtermen.



inperking van de vrijheid van de onderwijsverstrekkers. Hoewel moeilijk te beoordelen *in abstracto*, zonder te kijken naar de omvang en gedetailleerdheid van de geplande uitbreidingsdoelen Nederlands, zou deze ingreep een duidelijke *verzwareing* vormen van de *op de onderwijsverstrekkers rustende erkennings- en subsidiëeringsvoorwaarden*. De mogelijkheid dat het middels erkenning en subsidiëring afdwingen van “extra doelen”, bovenop de eindtermen, door het Grondwettelijk Hof als een schending van de vrijheid van onderwijs zou worden beoordeeld, lijkt ons alles behalve irreëel. In ieder geval lijkt voor deze hypothese een omstandige motivering in de parlementaire voorbereidingen vereist, dan wel een uitgebreidere decretale omschrijving. Beide ontbreken.

In een tweede hypothese betreffen de termen “extra doelen” en “uitbreidingsdoelen Nederlands” slechts een cosmetische, symbolische ingreep, mogelijk bedoeld om het belang van de Nederlandse taal in het onderwijs te onderstrepen. De uitbreidingsdoelen Nederlands zouden dan in wezen net zozeer “noodzakelijk en bereikbaar” geachte “*minima* aan kennis, inzicht, vaardigheden en attitudes” omvatten als de eigenlijke eindtermen. Of met andere woorden: zij hebben dezelfde juridische binding als eindtermen en zijn inhoudelijk ook vergelijkbaar aan eindtermen inzake Nederlands. Hoe belangrijk de aan die symbolische ingreep onderliggende kwestie ook moge zijn, het was in deze hypothese verkieslijk geweest om het decretale kader legistiek ‘zuiver’ te houden en de *uitbreidingsdoelen Nederlands in het decretale kader onder te brengen bij de eindtermen zelf*. Het gehele artikel 140 CSO en de verwijzingen in andere artikelen naar de uitbreidingsdoelen Nederlands waren dan beter weggelaten.

In een derde hypothese schuilt achter het terminologisch verschil tussen uitbreidingsdoelen Nederlands die “kunnen worden bereikt” en eindtermen die “noodzakelijk en bereikbaar” worden geacht ook een verschil in juridische status, zoals tussen eindtermen en ontwikkelingsdoelen. In de parlementaire bespreking is bijvoorbeeld sprake van het “nastreven bij de leerlingen” van uitbreidingsdoelen<sup>90</sup>. Uit de tekst van het Decreet Onderwijsdoelen valt dit evenwel niet af te leiden. De decreetgever had er beter aan gedaan daarover duidelijkheid te verschaffen in de omschrijving van de uitbreidingsdoelen Nederlands (art. 140 CSO), evenals in de bepaling omtrent de kwaliteitscontrole ten aanzien van het curriculumdossier (art. 147/1, § 3 CSO).

Nu is pas bij de uitwerking van de uitbreidingsdoelen Nederlands in het Decreet Onderwijsdoelen voor de

eerste graad van het secundair onderwijs – en dus niet in het kaderdecreet – omschreven dat uitbreidingsdoelen Nederlands (slechts) “door een bepaald segment van de populatie moeten worden bereikt”<sup>91</sup>. Daarmee lijkt de *derde* hypothese, waarbij de uitbreidingsdoelen Nederlands een andere, zwakkere juridische binding hebben, bewaarheid. Dat lijkt ons terecht. Voor de eerste hypothese, die de vrijheid van onderwijs danig riskeerde in te perken, ontbrak het immers aan de vereiste duidelijkheid. *In dubio pro libertate*: beperkingen van fundamentele rechten, *in casu* de vrijheid van onderwijs, moeten restrictief worden geïnterpreteerd<sup>92</sup>. Mochten bovendien de uitbreidingsdoelen, afhankelijk van hun concrete invulling, de onderwijsvrijheid daadwerkelijk schenden, kwamen we via een grondwetsconforme lezing van het decreet alsnog bij hypothese twee of drie uit. De tweede hypothese veronderstelde een legistieke fout van de decreetgever: wilde de decreetgever *dezelfde* juridische verankering voorzien, dan was *eenzelfde* legistieke omschrijving immers aangewezen<sup>93</sup>.

### III.3.c. Specifieke eindtermen, andere doelen en het legaliteitsbeginsel

In enkele voorbereidende teksten werden, naast de basisoptiedoelen en de erkende beroepskwalificaties, ook de specifieke eindtermen ingevoegd onder de algemene noemer “andere doelen”. Die aanpak had als voordeel een zekere transparantie: voor *alle* studierichtingen zouden de studierichtingspecifieke doelstellingen dan immers onder dezelfde noemer vallen, die van de “andere doelen”. Tegelijkertijd riskeerde die aanpak evenwel te stranden op het legaliteitsbeginsel.

In dat opzicht kan worden verwezen naar de rechtspraak van het Arbitragehof in 1996. Voor de specifieke eindtermen voor het secundair onderwijs, de eindtermen per studierichting, was aanvankelijk geen bekrachtiging door de Vlaamse Raad voorzien. Het Arbitragehof besloot daarbij tot een schending van het legaliteitsbeginsel. Hoewel het Hof de nood erkende voor deze eindtermen om de betrokken beroepenvelden te volgen in hun evolutie (de oorspronkelijke motivering om de specifieke eindtermen uit de handen van het parlement te houden en exclusief toe

90 Al is niet geheel duidelijk of die uitspraak ook de uitbreidingsdoelen Nederlands omvat, dan wel “extra doelen” die de onderwijsverstrekkers zelf kunnen nastreven; los van het Decreet Onderwijsdoelen (verslag (DANIELS), *Parl.St.* VI.Parl. 2017-18, nr. 1364/8, 6).

91 Art. 3, tweede lid, 1°, b) Decreet Onderwijsdoelen eerste graad.  
92 R. OTTO, *Targeted Killings and International Law. With Special Regard to Human Rights and International Humanitarian Law*, 230, Heidelberg, Springer, 2012, 44; S. SCHULZ, “*In dubio pro libertate - the General Freedom Right (GFR)*”, *researchgate.net* 2010, 25 p.; J. KOKOTT, *The Burden of Proof in Comparative and International Human Rights Law: Civil and Common Law Approaches with Special Reference to the American and German Legal Systems*, Londen, Kluwer Law International, 1998, 212.  
93 RvS, *Beginselen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Brussel, Raad van State, 2008, 7; H. COREMANS *et al.*, *Beginselen van wetgevingstechniek en behoorlijke regelgeving*, Brugge, die Keure, 2016, 144, 146-147.



te vertrouwen aan de regering), was het van oordeel dat *indien* te bereiken eindtermen kunnen en moeten worden opgelegd, de evolutie in de betrokken beroepen niet kon worden aangevoerd als verantwoording om de eindtermen van de verplichte bekrachtiging uit te zonderen<sup>94</sup>. Door de specifieke eindtermen als afzonderlijke categorie van decretaal te bekrachtigen eindtermen te laten bestaan, wordt – alvast voor deze categorie onderwijsdoelen – dat probleem ontweken.

Specifieke eindtermen worden *enkel* bepaald voor het tweede leerjaar van de derde graad van (1°) domeinoverschrijdende doorstroomrichtingen (aso); (2°) domeingebonden doorstroomrichtingen (kso/tso); en (3°) richtingen met dubbele finaliteit (tso/kso). De doelen van de richtingen met arbeidsmarktfinaliteit en met dubbele finaliteit die leiden tot een of meer erkende beroepskwalificaties zijn daarentegen ondergebracht bij de ‘andere doelen’. Die laatste worden niet bij decreet aangenomen; ze moeten bovendien evenmin *letterlijk* in het curriculumdossier worden overgenomen<sup>95</sup>.

De SERV zag hierin de dubbele bevestiging van een hiërarchie tussen aso-richtingen en tso- en bso-richtingen<sup>96</sup>. Enerzijds zou het aannemen van verschillende specifieke eindtermen voor de domeinoverschrijdende aso-richtingen en de domeingebonden tso-richtingen de geambieerde opwaardering van het technisch onderwijs tenietdoen. Anderzijds zou een hiërarchie worden geïnstalleerd of bevestigd tussen (richtingen met) specifieke eindtermen en (richtingen met) beroepskwalificaties.

De restcategorie “andere doelen” omvat naast de doelen die leiden tot een of meer erkende beroepskwalificaties ook de doelen van een basisoptie en de eventuele differentiële doelen. Dat voor deze doelen de ontwikkeling is overgelaten aan de onderwijsverstrekkers – ze worden “gezamenlijk ontwikkeld door het Gemeenschapsonderwijs en de verenigingen van schoolbesturen van het gesubsidieerd onderwijs” – kan, vanuit het perspectief van de vrijheid van onderwijs, op het eerste gezicht als positief worden beoordeeld: hoe groter de autonomie van de onderwijsverstrekkers, hoe beperkter de kans dat de vrijheid van onderwijs wordt geraakt.

Toch is voorzichtigheid geboden. Zo is de positie van schoolbesturen die geen deel uitmaken van een vereniging van schoolbesturen of die onvoldoende gewicht in de schaal kunnen leggen precair. Hoewel de invulling van de andere doelen zou worden overgelaten aan “het onderwijsveld” in het algemeen, vormen voor zo’n

schoolbestuur de “andere doelen” net zozeer een externe inmenging in het eigen pedagogisch project (doelen & methode) als de doelen die door de decreetgever worden bekrachtigd<sup>97</sup>. Het eventueel niet bereiken van de door collega-schoolbesturen ontwikkelde andere doelen wordt net zozeer gesanctioneerd middels de erkenning en de financiering als het niet bereiken van de decretaal eindtermen. Die bezorgdheid kan overigens ook worden opgeworpen ten aanzien van de samenstelling van de ontwikkelcommissies voor de ontwikkeling van eindtermen en ontwikkelingsdoelen. Door de rol van de Vlor (waarin bijvoorbeeld het steineronderwijs middels een minderheidsstandpunt kon tussenkomen) te vervangen door betrokkenheid van vertegenwoordigers van het Gemeenschapsonderwijs en de verenigingen van schoolbesturen van het gesubsidieerd onderwijs, riskeren kleine onderwijsverstrekkers die geen deel uitmaken van een vereniging van schoolbesturen uit de boot te vallen. Het is aangewezen daar aandacht voor te hebben bij de samenstelling en de werking van de ontwikkelcommissies<sup>98</sup>.

Wat de “andere doelen” betreft, rijst daarnaast de vraag of, wanneer deze andere doelen dusdanig omvangrijk en gedetailleerd zouden worden dat zij het niveau van de minimale normen zouden overschrijden, net als bij de eindtermen zelf ook hier geen afwijkingmogelijkheid moet worden voorzien, zeker voor die scholen die niet hebben ingestemd met of hebben deelgenomen aan de ontwikkeling van de andere doelen. Anders dreigt immers een aantasting van de onderwijsvrijheid<sup>99</sup>.

Ook over het legaliteitsbeginsel rijzen vragen. Het uitsluiten van de andere doelen van bekrachtiging door het parlement is problematisch, zeker aangezien deze doelen voor de onderwijsinspectie op gelijke hoogte komen te staan met de eindtermen<sup>100</sup>, en desgevallend dus ook een impact kunnen hebben op het recht op subsidie en erkenning. Hierboven is al gewezen op de rechtspraak van het Arbitragehof uit 1996 met betrekking tot de decretaal bekrachtiging van specifieke eindtermen. Net als voor de specifieke eindtermen lijkt ook voor de “andere doelen” een decretaal

94 Arbitragehof 18 december 1996, nr. 76/96, overw. B.3.5.3.

95 Cf. art. 147/1, § 1, eerste lid CSO.

96 SERV, *Advies Eindtermen*, 13 december 2017, [http://www.serv.be/sites/default/files/documenten/SERV\\_20171213\\_Eindtermen\\_ADV.pdf](http://www.serv.be/sites/default/files/documenten/SERV_20171213_Eindtermen_ADV.pdf), 3, 4 en 6 (laatst geraadpleegd op 22 januari 2019).

97 Zie in dezelfde zin de bedenkingen van de Raad van State, afdeling Wetgeving bij de voorstellen tot creatie van conventionele (*i.e.* in onderling overleg) bepaalde specifieke eindtermen (Adv.RvS 10 juli 2001, nr. 31.936/1, 12, vn. 5) en interlevensbeschouwelijke competenties (Adv.RvS 13 december 2017, nr. 62.468/1, *Parl.St.* VI.Parl. 2017-18, nr. 1364/3, 9).

98 De overlegstructuren zijn immers te beschouwen als een afgeleide van de actieve onderwijsvrijheid (J. DE GROOF en K. WILLEMS, “Onderwijsvrijheid en het artikel 24 § 1, al. 1 Belgische Grondwet. 30 jaar interpretatie door het Grondwettelijk Hof en de Raad van State”, *TORB* 2017-18, nrs. 1-2, (5) 21).

99 Zie bv. in die zin reflectienota (MEULEMAN en RZOSKA), *Parl.St.* VI.Parl. 2017-18, nr. 1364/9, 4.

100 Voor de Raad van State was het onduidelijk “in welke mate deze doelen bindend worden opgelegd” (Adv.RvS 13 december 2017, nr. 62.468/1, *Parl.St.* VI.Parl. 2017-18, nr. 1364/3, 9). Nu de “andere doelen” deel uitmaken van de curriculumdossiers en die dossiers de basis vormen voor de kwaliteitscontrole in functie van de erkenning en de doorlichting, kan hoogstens de *graad* van gebondenheid als “onduidelijk” worden bestempeld (zie art. 147/1, § 1 *juncto* § 3 CSO).



bekrachtiging vereist, zeker voor die onderwijsverstrekkers die niet hebben ingestemd met hun invulling. Ook de Raad van State liet zich in die zin uit. “noch wat de inhoudelijke regeling betreft noch wat betreft de regeling van de totstandkoming” is volgens de Raad voldaan aan het legaliteitsbeginsel: “Deze essentiële elementen van de regeling inzake de ‘andere doelen’ moeten bij decreet worden geregeld.”<sup>101</sup>

In dit debat komt een paradoxale spanning aan de oppervlakte tussen het legaliteitsbeginsel van artikel 24, § 5 van de Grondwet en de onderwijsvrijheid uit artikel 24, § 1. Het is *net omdat* de onderwijsvrijheid in het geding is dat de Raad van State de onderwijsdoelen als een essentieel aspect inzake de inrichting van het onderwijs beschouwt, waarvoor het versterkt legaliteitsbeginsel inzake onderwijs speelt<sup>102</sup>. Zonder dreiging voor de vrijheid van onderwijs zou het legaliteitsbeginsel niet spelen. Door aan te dringen op een solide bepaling van de onderwijsdoelen bij decreet riskeert de onderwijsvrijheid evenwel net sterker te worden teruggedrongen.

Zo intens als de Raad van State zich opwerpt als verdediger van het legaliteitsbeginsel, zo zwak is – toch minstens wat de “andere doelen” betreft – zijn beoordeling vanuit de onderwijsvrijheid. Ten aanzien van de interlevensbeschouwelijke competenties, die op volstrekt “conventionele” basis tot stand zijn gekomen, concludeerde de Raad nog dat de vrijheid van onderwijs – minstens van zij die niet met de competenties hebben ingestemd – zou worden geschonden als deze dwingend worden opgelegd aan alle onderwijsverstrekkers (zie verder). Met betrekking tot de “andere doelen” ontbrak een gelijkaardige redenering, hoewel ook daar een risico bestaat dat doelen worden opgelegd aan onderwijsverstrekkers die niet hebben bijgedragen aan de totstandkoming ervan, en dat zonder decretale bekrachtiging<sup>103</sup>.

### III.3.d. Leerplannen en eigen doelen

#### Letterlijke opname eindtermen en ontwikkelingsdoelen

Vanuit het perspectief van de Grondwet lijkt niets te verhinderen om de opgelegde ontwikkelingsdoelen en eindtermen letterlijk in de leerplannen te laten opnemen,

101 Adv.RvS 13 december 2017, nr. 62.468/1, *Parl.St. VI.Parl. 2017-18*, nr. 1364/3, 9. Een amendement tot schrapping van het concept “andere doelen” werd weggestemd (amendement nr. 56 (MEULEMAN), *Parl.St. VI.Parl. 2017-18*, nr. 1364/7, 3).

102 Cf. Adv.RvS 13 december 2017, nr. 62.468/1, *Parl.St. VI.Parl. 2017-18*, nr. 1364/3, 6.

103 Zoals gezegd toonde de Raad van State zich wel kritisch over de afwezigheid van zo'n decretale bekrachtiging (Adv.RvS 13 december 2017, nr. 62.468/1, *Parl.St. VI.Parl. 2017-18*, nr. 1364/3, 9). De Raad suggereerde zelfs dat noch de regering, noch een ander uitvoerend orgaan, noch het parlement bij de andere doelen betrokken zouden zijn. Dat lijkt iets te kort door de bocht, nu de Vlaamse Regering wel de curriculumdossiers dient goed te keuren, waar ook de andere doelen in zullen worden opgenomen (cf. art. 147/2 CSO).

zoals voorzien in het nieuwe Decreet Onderwijsdoelen<sup>104</sup>. Belangrijk in dat oordeel is dat de mogelijkheid tot invoering van eigen doelen behouden blijft, zowel in domeinen waarin geen eindtermen zijn opgesteld als in domeinen waarvoor dat wel is gebeurd<sup>105</sup>. Het tegendeel, zoals nochtans voorgesteld door de oppositie<sup>106</sup>, zou de vrijheid van onderwijs wel in het gedrang kunnen brengen.

In zijn arrest van 18 december 1996 benadrukte het Arbitragehof immers dat aan de vrijheid van onderwijs werd geraakt doordat de uitgewerkte eindtermen en ontwikkelingsdoelen verder gingen dan “minimale doelstellingen” en daardoor “onvoldoende ruimte [lieten] om de doelstellingen van het eigen pedagogisch project te kunnen verwezenlijken”<sup>107</sup>. Het Arbitragehof zag daarbij die vrijheid ruimer dan louter het ontwikkelen van een eigen pedagogische methode rond de bekrachtigde eindtermen en beschouwde “eigen doelstellingen” en “pedagogische methode” als onderscheiden concepten binnen de actieve vrijheid van onderwijs. Het bekrachtigen van eindtermen door de decreetgever lijkt bijgevolg niet te kunnen uitsluiten dat de onderwijsverstrekker met die bekrachtigde eindtermen aan de slag moet kunnen gaan om een pedagogisch project (doelstellingen en methode) uit te bouwen. Wil het nieuwe eindtermenarsenaal de vrijheid van onderwijs niet raken, dan is vereist dat het ruimte laat voor het eigen pedagogisch project van de onderwijsverstrekkers en de daarbij horende eigen doelen.

De bepaling dat de leerplannen de grondrechten moeten eerbiedigen, schendt de onderwijsvrijheid niet. Die kan immers niet *ten koste van* andere grondrechten worden uitgeoefend. In de mate dat ze toch gezien wordt als een beperking van de vrijheid om eigen doelen of methodes te formuleren, moet die beperking als proportioneel worden beoordeeld.

#### De positie van de leerplannen

Ondanks het behoud van de leerplannen, inclusief de mogelijkheid tot invoering van eigen doelen, is hun rol danig teruggeschoefd. Zo ligt de focus van de

104 Art. 45, § 1 DBO en art. 147/3, § 1, tweede lid CSO, zoals vervangen bij art. 4 en 6 Decreet Onderwijsdoelen.

105 Deze vrijheid is door Hans ANNOOT van OKO, het Overleg Kleine Onderwijsverstrekkers, ietwat meewarig “omgekeerde onderwijsvrijheid” gedoopt: onderwijsverstrekkers genieten initieel geen vrijheid, stelt hij, maar “mogen” aanvullend wel doelen toevoegen, als de overheid het toelaat (H. ANNOOT, “Onderwijsvrijheid kan niet zonder democratie. Of was het andersom? Over vrijheid, kwaliteit en de markt” in I. GEERINCK en R. WOUTERS (eds.), *Een deliberatie over onderwijsvrijheid*, Leuven, LannooCampus, 2018, (194) 199).

106 Zie amendementen nrs. 31 en 50, *Parl.St. VI.Parl. 2017-18*, 4 en 11, waarin leerplannen beperkt zouden worden tot een “verzameling van eindtermen met toevoeging van didactisch-pedagogische wenken ter ondersteuning” (verslag (GENNEZ), *Parl.St. VI.Parl. 2017-18*, nr. 1364/8, 21). Zie ook reflectienota (GENNEZ), *Parl.St. VI.Parl. 2017-18*, nr. 1364/10, 5.

107 Arbitragehof 18 december 1996, nr. 76/96, overw. B.9 (eigen cursivering).



inspectiecontrole voortaan nadrukkelijk op het bereiken van de eindtermen en de doelen van het curriculumdossier, al blijven de leerplannen behouden als aanvullend instrument om het kwaliteitsbeleid van de school te kaderen<sup>108</sup>. Daarnaast moeten de leerplannen uitdrukkelijk in omvang beperkt zijn<sup>109</sup>. De doelen van het leerplan zijn sinds 2014 niet langer het referentiepunt voor het toekennen van het getuigschrift basisonderwijs<sup>110</sup>. Daar werd door de Vlor tevergeefs tegen geprotesteerd. De leden van de Vlor stelden dat de eindtermen niet ontwikkeld waren met het oog op het evalueren van de studievoortgang van individuele leerlingen. Door de eindtermen daar toch voor te gebruiken zou de functie van de eindtermen fundamenteel veranderen<sup>111</sup>.

De leerplannen lijken dan ook verder terrein te verliezen ten voordele van decretale onderwijsdoelen. Zoiets hoeft niet per se ten koste te gaan van de vrijheid van de individuele schoolbesturen of inrichtende machten. Dat het leerplan decretaal wordt uitgedrukt en tanden verliest, treft vooral de koepels die middels de leerplannen invloed konden uitoefenen op de klaspraktijk binnen de scholen van de bij hen aangesloten inrichtende machten. Hoe zulks in de praktijk zal uitdraaien, blijft evenwel speculatie<sup>112</sup>.

Vooraf sp.a signaleerde bij de parlementaire bespreking ter zake nog een stuk verder te hebben willen gaan in het vervangen van leerplannen door decretale onderwijsdoelen. “De allesoverheersende rol van leerplannen in ons onderwijs als carcan in plaats van hulpmiddel voor beginnende leerkrachten, versmacht de pedagogische vrijheid van schoolteams om met de eindtermen en hun leerlingenpopulatie aan de slag te gaan”, luidt het in een reflectienota van Caroline GENNEZ<sup>113</sup>. Ondanks die kritiek kan niet worden ontkend dat de rol van de leerplannen wel degelijk sterk is teruggedrongen. Of de genomen maatregelen ook de planlast zullen verminderen – los van de leerplannen – is weliswaar nog een andere kwestie.

Ter zijde weze nog opgemerkt dat de leerplannen mogelijk onbedoeld aan belang kunnen winnen door de relatieve complexiteit van het aangenomen raamwerk aan doelen. Zo wees de Vlor erop dat “[h]et kader met verschillende bouwstenen, met een verschillend statuut van soorten eindtermen, (...) voor leerkrachten heel complex [zal] zijn om te hanteren”<sup>114</sup>. Daarbij werd de hoop uitgedrukt dat naast de curriculumdossiers, die hieronder worden besproken, ook de leerplannen houvast zouden bieden aan de zoekende leerkracht. Onbedoeld zou het onderscheid tussen verschillende soorten doelen en sleutelcompetenties leerkrachten daardoor net sterker kunnen doen vastklampen aan de leerplannen in plaats van hen daar net van te doen loskomen.

### III.3.e. Curriculumdossier

Over het concept curriculumdossier kunnen we kort zijn, daar het in wezen slechts een verzameling is van de hierboven besproken doelen en er ook verder nog kort naar wordt verwezen. Het grootste punt van kritiek, geformuleerd door de Vlor, de SERV en de oppositie, is dat de transparantie en de planlast niet gunstig worden beïnvloed door het curriculumdossier als samenraapsel van doelen en door de totale architectuur van de onderwijsdoelen voor het secundair onderwijs<sup>115</sup>. Op die manier zou het kerndoel van de hervorming – ruimte aan leerkrachten geven om effectief onderwijs te kunnen maken<sup>116</sup> – in het gedrang komen.

De stelling dat de onderwijsvrijheid (ook) aan de leerkrachten zou moeten toekomen, is niet nieuw<sup>117</sup>. Indien

108 Art. 44, § 1, 1°, derde lid; 2°, derde lid en 45, § 1 DBO en art. 147/1, § 3 en 147/3, tweede lid *in fine* CSO, zoals ingevoegd bij art. 2 en 6 Decreet Onderwijsdoelen. Voor het buitengewoon onderwijs gaat het, zowel voor het basisonderwijs als voor het secundair onderwijs, om “het nastreven van de ontwikkelingsdoelen via het handelingsplan” (art. 44, § 1, 3°, derde lid DBO en art. 262, § 1, tweede lid CSO).

109 Art. 45, § 1 DBO en art. 147/3, § 1 CSO.

110 Cf. art. 53, tweede lid DBO, zoals gewijzigd bij art. II.21 OD XXIV; inmiddels geïntegreerd in art. 53, eerste lid, 1° DBO.

111 Vlor, *Advies over het masterplan hervorming secundair onderwijs*, 24 oktober 2013, [https://assets.vlor.be/www.vlor.be/import/ar-ar-adv-003\\_3.pdf](https://assets.vlor.be/www.vlor.be/import/ar-ar-adv-003_3.pdf), 18 (laatst geraadpleegd op 22 januari 2019).

112 In plaats van aan “de leerplanmakers” is de bevoegdheid om de eindtermen vast te maken aan vakken of vakkenclusters ook toegewezen aan “de schoolbesturen” (zij het dat zulks gebeurde op advies van de Raad van State, om legistische redenen) (art. 44, § 2, tweede lid DBO en art. 139, § 2, tweede lid CSO, zoals vervangen bij art. 2 en 6 Decreet Onderwijsdoelen; Adv.RvS 13 december 2017, nr. 62.468/1; amendementen nrs. 3 en 10 (HELSEN *et al.*), *Parl.St.* VI.Parl. 2017-18, nr. 1364/3, 10 en nr. 1364/4, 2 en 5).

113 Reflectienota (GENNEZ), *Parl.St.* VI.Parl. 2017-18, nr. 1364/10, 7.

114 Vlor, *Nieuwe eindtermen voor de eerste graad van het secundair onderwijs. Advies over het voorontwerp van decreet over de onderwijsdoelen*, 27 september 2018, *Parl.St.* VI.Parl. 2018-19, nr. 1752/1, (269) 280-281.

115 Verslag (GENNEZ), *Parl.St.* VI.Parl. 2017-18, nr. 1364/8, 21 en 25-26; amendementen nrs. 33, 34 en 47 (GENNEZ), *Parl.St.* VI.Parl. 2017-18, nr. 1364/5, 5 en 10; reflectienota (GENNEZ), *Parl.St.* VI.Parl. 2017-18, nr. 1364/10, 5-6; Vlor, *Parl.St.* VI.Parl. 2017-18, nr. 1364/2, 12; SERV, *Advies Eindtermen*, 13 december 2017, 10-12. Zie de waarschuwingen voor het kluwen van eindtermbegrippen in L. DE MAN, “Een eindtermijn aan de eindtermen? Drempels bij het actualiseren van eindtermen in Vlaanderen” in L. DE MAN en K. DENYS (eds.), *De toekomst van de eindtermen*, Brussel, Politeia, 2016, (129) 132-137.

116 Verslag (DANIELS en DE RO), *Parl.St.* VI.Parl. 2017-18, nr. 1364/8, 6 en 12; Preambule, “Eindtermen voor de 21ste eeuw: “Een baken met een vliegwiel””, *Parl.St.* VI.Parl. 27 oktober 2015, 6.

117 Zie bv. F. DELPÉRIE, “Constitution et enseignement”, *APT* 1989, nr. 4, (213) 219. De vrijheid van onderwijs, zoals ze in de Grondwet is verankerd, is in eerste instantie evenwel gericht op de inrichtende machten (P. WYNANTS, “Du refus du monopole étatique à l’oligopole des réseaux”, *La Revue Nouvelle* 1998, nr. 10, (46) 47). Dat neemt niet weg dat er vanuit een onderwijskundige – en dus niet juridische – insteek wel degelijk gepleit kan worden voor (een versterking van) de vrijheid van leerkrachten. Zie bv. I. GEERINCK en R. WOUTERS, “Onderwijsvrijheid als een gedeelde zorg” in I. GEERINCK en R. WOUTERS (eds.), *Een deliberatie over onderwijsvrijheid*, Leuven, LannooCampus, 2018, (9) 9; R. WOUTERS, I. GEERINCK en J. LIEVENS, “Waar spreken we (niet) over als we het over ‘vrijheid van onderwijs’ hebben? Een analyse van ‘onderwijsvrijheid’ als sensitizing concept”, *TORB* 2016-17, nr. 3, (125) 130 en 132. Zie



de koepels de (enige) houder van de onderwijsvrijheid zijn, zo luidt de argumentatie, riskeert zij een formaliteit te worden, een overdracht van bevoegdheid van de centrale overheid, die niet (meer) centralistisch optreedt, naar een machtige koepel, die vervolgens *wel* centralistisch riskeert te reguleren ten aanzien van de individuele klaspraktijk<sup>118</sup>. Voor het eigenlijke schoolbestuur, voor de individuele leerkracht en voor het leerproces zou het verschil beperkt zijn<sup>119</sup>.

De vraag naar de *pedagogische* meerwaarde van vrijheid op klas- en/of schoolniveau overstijgt dit artikel<sup>120</sup>. *Juridisch* is er evenwel weinig houvast om de these voor onderwijsvrijheid in hoofde van de leerkracht te onderbouwen. De actieve onderwijsvrijheid komt in beginsel aan de onderwijsverstrekker toe, *i.e.* de inrichtende macht (of de verstrekker van huisonderwijs)<sup>121</sup>. Dat sluit niet uit dat, binnen het huidige constitutionele kader, de bestaande (of nieuwe) onderwijskoepels en -netten zelf kunnen aansturen op een versterking van de autonomie van de individuele leerkracht<sup>122</sup>. Tegelijkertijd kunnen diezelfde inrichtende machten, zoals Lieven BOEVE terecht opmerkt, net om de grondwettelijk beschermde eigenheid van hun pedagogisch project te vrijwaren bepaalde verwachtingen

koesteren ten aanzien van leerkrachten en – middels het schoolreglement – zelfs van leerlingen en ouders: “Actief gebruikmaken van de vrijheid van onderwijs betekent immers tegelijk dat mensen kunnen aangesproken worden op hun keuze.”<sup>123</sup>

Tegelijkertijd kan niet met zekerheid worden uitgesloten dat de juridische houvast om leerkrachten als houder van de onderwijsvrijheid te erkennen niet alsnog tastbaarder zou worden in de toekomst. Ook het Grondwettelijk Hof heeft zich – mogelijk slechts door een onzorgvuldige formulering – al laten betrappen op het toekennen aan leerkrachten van aspecten van de onderwijsvrijheid. Het deed dat in zijn rechtspraak over huisonderwijs<sup>124</sup>. Mocht het Hof de flexibiliteit die het in de huisonderwijszaken aan de dag legde bij het toepassen van de onderwijsvrijheid ten dienste stellen van de autonomie van leerkrachten, valt niet uit te sluiten dat in de toekomst leerkrachten opnieuw en zelfs duidelijker als houder van onderwijsvrijheid zouden worden erkend.

### III.3.f. Interlevensbeschouwelijke competenties

Middels opname in het Decreet Onderwijsdoelen heeft de decreetgever de interlevensbeschouwelijke competenties, die voorheen een zekere ‘vrijwilligheid’ vanwege de levensbeschouwelijke verenigingen betroffen, een verplichtend karakter gegeven voor *alle* levensbeschouwelijke vakken, inclusief cultuurbeschouwing en eigen cultuur en religie<sup>125</sup>. In de mate dat deze competenties onderwijs *vanuit* levensbeschouwing betreffen (*religious instruction* en niet onderwijs *over* levensbeschouwing of *religious education*) of erop van invloed zijn, kunnen zij worden beschouwd als een inhoudelijke inperking van het levensbeschouwelijk onderricht. Hoewel de concrete levensbeschouwelijke competenties weliswaar tot stand komen op “conventionele” basis<sup>126</sup>, *i.e.* in onderling overleg tussen de verschillende levensbeschouwelijke verenigingen, kan men er niet aan voorbijgaan dat ze vervolgens decretaal en algemeen verplicht worden gesteld, zodat er kritische bedenkingen zijn te formuleren, enerzijds vanuit het legaliteitsbeginsel, anderzijds vanuit de onderwijsvrijheid.

over dit debat ook C. CEULEMANS, “Ode aan de vrijheid van de leraar” in I. GEERINCK en R. WOUTERS (eds.), *Een deliberatie over onderwijsvrijheid*, Leuven, LannooCampus, 2018, (103) 103-111; L. DE MAN, “Een eindtermijn aan de eindtermen? Drempels bij het actualiseren van eindtermen in Vlaanderen” in L. DE MAN en K. DENYS (eds.), *De toekomst van de eindtermen*, Brussel, Politeia, 2016, (129) 139; J. POPPELMONDE en S. COOLS, “Vergeet de eindtermen, vertrouw de leerkrachten. Directeurs willen hun leerkrachten de nodige vrijheid geven”, *De Standaard* 2-3 september 2017, (16) 16-17; en voor gelijkaardige bedenkingen met betrekking tot de Franse Gemeenschap: D. DÉOM, “L’enseignement est libre: quel avenir pour une petite phrase riche de passé?” in *En hommage à Francis Delpérée: itinéraires d’un constitutionnaliste*, Brussel, Bruylant, 2007, (437) 448-449.

- 118 P. HULLEBROECK en G. VLAEMINCK, “Enseignement public et liberté”, *La Revue nouvelle* 1998, nr. 10, (106) 108 over het confessioneel vrij onderwijs: “Tel est le caprice du prince ou du despote qui considère la liberté comme la soumission de tous à l’exercice sans limite de son pouvoir”. Zie ook J. JANNES, “Pluralité des réseaux, école plurielle, école pluraliste”, *La Revue nouvelle* 1998, nr. 10, (117) 117-126.
- 119 A. BASTENIER, “La liberté d’enseignement: un droit à réinterroger”, *La Revue nouvelle* 1998, nr. 10, (16) 16-45; T. HACHEZ, “Libérer la liberté d’enseignement. Avant-propos”, *La Revue nouvelle* 1998, nr. 10, (6) 6-15; J. POPPELMONDE en S. COOLS, “Vergeet de eindtermen, vertrouw de leerkrachten. Directeurs willen hun leerkrachten de nodige vrijheid geven”, *De Standaard* 2-3 september 2017, (16) 16-17.
- 120 Zie uitdagend B. DE FRaine, “Onderwijsvrijheid is schadelijk voor leerlingen” in I. GEERINCK en R. WOUTERS (eds.), *Een deliberatie over onderwijsvrijheid*, Leuven, LannooCampus, 2018, (112), 112-123, waarin ondanks de uitdagende titel niet tegen vrijheid, maar voor een “onderbouwde, geïnformeerde pedagogische vrijheid” wordt gepleit.
- 121 Zie ook J. DE GROOF en C. NOORLANDER, “Nieuwe contouren van de vrijheid van onderwijs”, *TvCR* 2012, (54) 65.
- 122 Ook in die zin: L. BOEVE, “25 stellingen over vrijheid van onderwijs en eigentijds-tegendraads katholiek onderwijs in Vlaanderen” in I. GEERINCK en R. WOUTERS (eds.), *Een deliberatie over onderwijsvrijheid*, Leuven, LannooCampus, 2018, (148) 151: “We spreken hier beter over een *getrapte vrijheid van onderwijs*: scholen en leraren delen in de vrijheid waaraan het schoolbestuur richting geeft” (originele nadruk).

123 L. BOEVE, “25 stellingen over vrijheid van onderwijs en eigentijds-tegendraads katholiek onderwijs in Vlaanderen” in I. GEERINCK en R. WOUTERS (eds.), *Een deliberatie over onderwijsvrijheid*, Leuven, LannooCampus, 2018, (148) 156.

124 GwH 9 juli 2009, nr. 107/2009, overw. B.16.1, B.16.2 en B.17.2; GwH 29 oktober 2009, nr. 168/2009, overw. B.5.1, B.5.2 en B.6.2; GwH 8 mei 2014, nr. 80/2014, overw. B.10.1, B.10.2 en B.11.2. De aanzet kwam van de verzoekende partijen in de eerste zaak die uitdrukkelijk de schending van de vrije keuze “van de ouders en leerkrachten” aanvoerden (GwH 9 juli 2009, nr. 107/2009, overw. A.8), waarna het Hof de formulering overnam in de drie andere zaken.

125 MvT, *Parl.St.* Vl.Parl. 2017-18, nr. 1364/1, 7.

126 Cf. Adv.RvS 13 december 2017, nr. 62.468/1, *Parl.St.* Vl.Parl. 2017-18, nr. 1364/3, § 9.



Wat het legaliteitsbeginsel betreft, merkte de Raad van State, afdeling Wetgeving terecht op hoe de decreettekst geen duidelijkheid verschaft over de inhoud, de doelstellingen en de totstandkomingsprocedure van de interlevensbeschouwelijke competenties: “Minstens de essentiële elementen van de ‘interlevensbeschouwelijke competenties’, zowel wat betreft hun inhoud als hun wijze van totstandkoming, moeten bij decreet worden geregeld.”<sup>127</sup> Deze schending van het legaliteitsbeginsel is bovendien – in lijn met de vaste adviesrechtspraak van de Raad van State – des te flagranter nu de vrijheid van onderwijs en de vrijheid van religie in het geding zijn<sup>128</sup>. Tegelijkertijd kan in lijn met THOMAS worden aangestipt hoe vaagheid in deze ook een voordeel kan zijn: “Le flou ou l’implicite des formules permet à chacun d’y projeter ses interprétations et sauvegarde ainsi un certain consensus.”<sup>129</sup> Door het legaliteitsbeginsel eer aan te doen, zou de onderwijsvrijheid net (nog) meer onder druk kunnen komen te staan.

De volledige invulling van de interlevensbeschouwelijke competenties is overgelaten aan de Commissie Levensbeschouwelijke Vakken, waarin enkel de levensbeschouwelijke verenigingen van de erkende erediensten en de niet-confessionele zedenleer vertegenwoordigd zijn, en dan nog louter door een afgevaardigde inspecteur-adviseur. Nochtans zijn de interlevensbeschouwelijke competenties te respecteren door *alle* levensbeschouwelijke leerplannen en *alle* onderwijsverstrekkers, inclusief die voor cultuurbeschouwing en ‘eigen cultuur en religie’. Aldus zijn ze ook van toepassing op schoolbesturen die er niet noodzakelijk mee hebben ingestemd<sup>130</sup>. In bijvoorbeeld freinet- en steinerscholen van het vrij gesubsidieerd onderwijs is het levens- of cultuurbeschouwelijk onderricht minder strikt afgescheiden van het algemene pedagogische project dan in scholen van het officieel onderwijs. Doordat zij *niet* deelnemen aan de ontwikkeling van de interlevensbeschouwelijke competenties, maar er *wel* rekening mee moeten houden in het vak cultuurbeschouwing of eigen cultuur en religie, riskeert hun vrijheid van onderwijs dan ook *geraakt* te zijn. De overheid voorzag bij het invoeren van deze decretale regel in geen enkele argumentatie die als verantwoording en evenredigheidstoets voor deze inperking kan gelden, zodat er *prima facie* ook van een *schending* van de onderwijsvrijheid kan worden gesproken. Hetzelfde

127 Adv.RvS 13 december 2017, nr. 62.468/1, *Parl.St. VI.Parl. 2017-18*, nr. 1364/3, § 9.

128 Adv.RvS 13 december 2017, nr. 62.468/1, *Parl.St. VI.Parl. 2017-18*, nr. 1364/3, § 9.

129 M. THOMAS, “‘L’enseignement est libre’ (Constitution, art. 24). À propos du décret ‘missions’” in H. DUMONT en M. COLLIN (eds.), *Le décret du 24 juillet 1997 définissant les missions prioritaires de l’enseignement: approche interdisciplinaire*, Brussel, FUSL, 1999, (121) 122.

130 Adv.RvS 13 december 2017, nr. 62.468/1, *Parl.St. VI.Parl. 2017-18*, nr. 1364/3, § 9; Adv.RvS 10 juli 2001, nr. 31.936/1, 12, vn. 5.

probleem rijst overigens met betrekking tot scholen met een confessionele grondslag: dat er een ideologisch “verwante” inspecteur-adviseur betrokken is bij de totstandkoming van de interlevensbeschouwelijke competenties impliceert geenszins dat een school de aangenomen competenties sowieso onderschrijft. Zo is de idee van een centrale, bindende vertegenwoordiging van levensbeschouwelijke onderwijsverstrekkers in het verleden al openlijk bekritiseerd door protestantse scholen<sup>131</sup>.

### III.4. Procedure en formulering

#### III.4.a. Procedure

##### **Leerkrachten in plaats van inrichtende machten?**

Hoger is al gewezen op de precaire positie van schoolbesturen die geen deel uitmaken van een vereniging van schoolbesturen in het ontwikkelproces van de eindtermen. Bij de samenstelling van de ontwikkelcommissies wordt idealiter rekening gehouden met een vertegenwoordiging of een inspraakmogelijkheid van *alle*, ook minoritaire, onderwijsverstrekkers. De Vlor, die niet langer rechtstreeks deel uitmaakt van het ontwikkelproces van de eindtermen, was daartoe mogelijk een geschikter forum, nu bijvoorbeeld het steineronderwijs er middels een minderheidsstandpunt kon tussenkomen. Ook de Vlor zelf heeft er uitdrukkelijk op aangedrongen om een adviesfunctie te behouden ten aanzien van de onderwijsdoelen<sup>132</sup>. Nu zijn specifieke rol in het ontwikkelproces verdwijnt, dringt zich daartoe minstens een aanpassing van het participatiedecreet van 4 april 2003 op. Daarin is een verplicht advies van de Vlor voorzien voor alle voorontwerpen van decreet die raken aan de inrichting, erkenning of subsidiëring van het onderwijs, *met uitzondering van* decreten waarin onderwijsdoelen worden bekrachtigd (omdat de Vlor daarbij reeds betrokken was in de oude procedure)<sup>133</sup>. Die uitzondering zou, mits men de Vlor een officieel inspraakrecht wil gunnen, moeten worden geschrapt<sup>134</sup>.

131 Zie Arbitragehof 6 juni 1995, nr. 42/95. Zie voor een bespreking A. OVERBEEKE, “La liberté de déterminer sa tendance philosophique et religieuse” in X. DELGRANGE, L. DETROUX en M. EL BERHOUMI (eds.), *Les grands arrêts du droit de l’enseignement*, Brussel, Larcier, 2017, (21) 36-40; R. VERSTEGEN, “Godsdienst en levensbeschouwing in het onderwijs in België” in H. WARNINK (ed.), *Godsdienst en levensbeschouwing in het onderwijs*, Scripta Canonica 4, Leuven, Peeters, 2003, (11-32) 22-23.

132 Vlor, *Advies over het voorstel van decreet houdende wijziging van het Decreet Basisonderwijs en de Codex Secundair onderwijs wat de onderwijsdoelen betreft*, 13 december 2017, *Parl.St. VI.Parl. 2017-18*, nr. 1364/2, 14; Vlor, *Nieuwe eindtermen voor de eerste graad van het secundair onderwijs. Advies over het voorontwerp van decreet over de onderwijsdoelen*, 27 september 2018, *Parl.St. VI.Parl. 2018-19*, nr. 1752/1, (269) 281.

133 Art. 70, 1° decreet 2 april 2004 betreffende participatie op school en de Vlaamse Onderwijsraad, BS 6 augustus 2004.

134 De Vlor zelf drong daarenboven – tevergeefs – aan op een verankering van zijn adviesrecht in de bepalingen van het Decreet Basisonderwijs en de Codex Secundair Onderwijs zelf (*Parl.St. VI.Parl. 2017-18*, nr. 1364/2, 14).





De memorie van toelichting spreekt over het “eigenaarschap van eindtermen en ontwikkelingsdoelen bij de leraren”, benadrukt de betrokkenheid van (onder meer) de leerkrachten in het ontwikkelproces en maakt duidelijk dat de nagestreefde sobere formulering van de onderwijsdoelen is ingegeven door de idee dat leraren “geen nood [hebben] aan eindtermen en ontwikkelingsdoelen die in groot detail voorschrijven wat leraren moeten doen, maar wel aan duidelijke doelen waarmee ze aan de slag kunnen”<sup>135</sup>. De intense bezorgdheid om de “vrijheid” van de leerkracht die uit die passages spreekt, kan niet verhelpen dat de grondwettelijke onderwijsvrijheid de onderwijsverstrekkers toekomt, *i.e.* de inrichtende machten. Aldus vormt de betrokkenheid van leerkrachten en de leerkrachtgerichtheid van het proces slechts een magere compensatie voor het mogelijk ontbreken van betrokkenheid van onderwijsverstrekkers met een specifieke, grondwettelijk beschermde, pedagogische of levensbeschouwelijke eigenheid.

#### **Volwaardig decreet in plaats van loutere bekrachtiging**

Dat de onderwijsdoelen voortaan als een ontwerp van decreet worden ingediend bij het Vlaams Parlement maakt een einde aan het oude systeem van “bekrachtiging”. Hoewel het parlement zich in de oude regeling het recht reeds had toegeëigend om de voorgestelde eindtermen te amenderen, geniet de nieuwe regeling het voordeel van de duidelijkheid: het Vlaams Parlement is niet gebonden aan de door de regering ingediende eindtermen en ontwikkelingsdoelen<sup>136</sup>.

Minder duidelijk is de vraag of de valideringscommissie en de Vlaamse Regering de bevoegdheid hebben om zelf wijzigingen door te voeren in het hen overgemaakte voorstel van de ontwikkelcommissie respectievelijk de valideringscommissie<sup>137</sup>. Wat de valideringscommissie betreft, is de decreetstekst op advies van de Raad van State ter zake verduidelijkt<sup>138</sup>. De commissie lijkt daarbij *geen amenderingsrecht* te bezitten nu zij, in eerste instantie, de ontwikkelde onderwijsdoelen slechts kan valideren of terugsturen naar de ontwikkelcommissie voor bijsturing. Onduidelijk is evenwel wat er nadien gebeurt wanneer de doelen “finaal ter validering aan de valideringscommissie worden voorgelegd”<sup>139</sup>. De meest waarschijnlijke lezing is dat de valideringscommissie daarbij geen

amenderingsrecht geniet. Het was beter geweest dat ook in de teksten te verduidelijken.

Een andere onduidelijkheid betreft de rol van de regering. Is zij bij het indienen van een ontwerp van decreet met onderwijsdoelen beperkt tot “doorgeefluik”<sup>140</sup> of kan ze ook in het ontwerp van decreet reeds afwijken van de door de valideringscommissie gevalideerde lijst onderwijsdoelen? Wat de regering betreft, lijkt de aangewezen lezing – onder meer in het licht van het legaliteitsbeginsel – dat ze zich dient te beperken tot het in een ontwerp van decreet gieten van het voorstel zoals uitgewerkt door de valideringscommissie. Eventuele wijzigingsvoorstellen kan ze dan immers nog steeds ter tafel brengen door als deel van de decreterende macht amendementen voor te stellen.

Bij het uitwerken van de onderwijsdoelen voor de eerste graad van het secundair onderwijs is deze weg evenwel niet gevolgd. Al in het ontwerp van decreet heeft de regering wijzigingen aangebracht aan het gevalideerde voorstel, die bovendien ingrijpend kunnen worden genoemd. Zo werd pas door de regering een onderscheid ingevoerd tussen transversale en inhoudelijke sleutelcompetenties en zijn enkele inhoudelijke wijzigingen doorgevoerd zoals het verschuiven van de focus op leesplezier naar motivatie voor taal<sup>141</sup>. Ook de Raad van State en de Vlor toonden zich kritisch of de aanpak van de regering wel strookte met de taakafspraken uit het Decreet Onderwijsdoelen<sup>142</sup>. Zo wierp de Vlor op hoe “[h]et Vlaams Parlement (...) zich door genoemde toevoegingen niet [kan] uitspreken over wat de valideringscommissie heeft afgeleverd”<sup>143</sup>. Hoewel *juridisch* onkies lijkt het parlement door met het ingediende ontwerp van decreet aan de slag te gaan de door de regering gekozen aanpak *politiek* gelegitimeerd te hebben. Als het Decreet Onderwijsdoelen de regering al belette aan de output van de valideringscommissie te sleutelen, dan is daar nu impliciet door de decreetgever zelf afstand van gedaan. Niets belet de decreetgever in de toekomst op die keuze terug te komen.

#### **III.4.b. Formulering eindtermen: competentiegericht en vakoverschrijdend**

Op de leergebied- en vakoverschrijdende eindtermen na werd de eerste generatie eindtermen ontwikkeld op basis

135 MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 2017-18, nr. 1364/1, 5.

136 Adv.RvS 13 december 2017, nr. 62.468/1, *Parl.St.* VI.Parl. 2017-18, nr. 1364/3, 7. De Raad van State benadrukte wel, en werd daarin ook gevolgd door de decreetgever, dat het Vlaams Parlement “slechts één tak is van de decreterende macht” (Adv.RvS 13 december 2017, nr. 62.468/1, *Parl.St.* VI.Parl. 2017-18, nr. 1364/3, 7-8 met verwijzing naar Adv.RvS 16 maart 2004, nr. 36.631/1, *Parl.St.* VI.Parl. 2003-04, nr. 2022/2).

137 Adv.RvS 13 december 2017, nr. 62.468/1, *Parl.St.* VI.Parl. 2017-18, nr. 1364/3, 8-9.

138 Amendementen nrs. 4, 13 en 21 (HELSEN *et al.*), *Parl.St.* VI.Parl. 2017-18, nr. 1364/4, 3, 6 en 9.

139 Art. 44, § 3, tweede lid DBO en art. 143, § 1, tweede lid en 264, tweede lid CSO.

140 Cf. Adv.RvS 13 december 2017, nr. 62.468/1, *Parl.St.* VI.Parl. 2017-18, nr. 1364/3, 9.

141 Vlor, *Nieuwe eindtermen voor de eerste graad van het secundair onderwijs. Advies over het voorontwerp van decreet over de onderwijsdoelen*, 27 september 2018, *Parl.St.* VI.Parl. 2018-19, nr. 1752/1, (269) 280.

142 Adv.RvS 6 november 2018, nr. 64.358/1, *Parl.St.* VI.Parl. 2018-19, nr. 1752/1, (287) 292-293.

143 Vlor, *Nieuwe eindtermen voor de eerste graad van het secundair onderwijs. Advies over het voorontwerp van decreet over de onderwijsdoelen*, 27 september 2018, *Parl.St.* VI.Parl. 2018-19, nr. 1752/1, (269) 274-275.



van de leergebieden uit het gewoon lager onderwijs en de tot de basisvorming behorende vakken uit het gewoon secundair onderwijs. Sinds 2009 schreven het Decreet Basisonderwijs en de Codex Secundair Onderwijs voor dat eventuele nieuwe eindtermen dienden te worden ontwikkeld gebruikmakend van descriptorelementen vermeld in artikel 6 van het decreet van 30 april 2009 betreffende de kwalificatiestructuur.

Het nieuwe decreet schakelt nu over op een derde basis voor de formulering van de onderwijsdoelen: zij worden voortaan ontwikkeld in functie van zestien sleutelcompetenties. Die sleutelcompetenties vertonen – op het eerste gezicht – een sterke samenhang met de leergebieden en vakken van de basisvorming enerzijds en met de domeinen waarin leergebied- en vakoverschrijdende eindtermen werden vastgesteld anderzijds. Inhoudelijk is het effect van deze aanpassing dan ook beperkt.

Louter vanuit de vrijheid van onderwijs bekeken is geen van bovenstaande mogelijkheden problematisch. De onderdelen van de basisvorming, noch de genoemde sleutelcompetenties, noch de descriptorelementen lijken in die mate determinerend voor de uiteindelijke inhoud dat de vrijheid van onderwijs erdoor in het gedrang komt. Ook de Raad van State, afdeling Wetgeving was van oordeel dat de keuze voor de zestien sleutelcompetenties als basis voor de eindtermen “niet van die aard [is] dat zij afbreuk doet aan bepaalde filosofische of pedagogische overtuigingen”<sup>144</sup>.

De bepaling dat de eindtermen niet langer leergebied- of vakgebonden zullen zijn, laat zich op twee wijzen evalueren. Enerzijds kan hierin een versterking van de vrijheid worden gezien, nu dit de onderwijsverstrekkers, minstens symbolisch, een grotere autonomie geeft inzake de operationalisering van de voorgeschreven minimumdoelen<sup>145</sup>. Die versterking blijft tegelijkertijd beperkt nu, anders dan voor het basisonderwijs waar zulks al sinds 1995 het geval is, de eindtermen voor het gewoon secundair onderwijs per graad bepaald blijven<sup>146</sup>. Hoewel die aanpak te verantwoorden lijkt, heeft met name het steineronderwijs in het verleden reeds aangekaart dat net die graduele aanpak – de onmogelijkheid om de tweede en derde graad inhoudelijk als één geheel te kunnen benaderen – haaks staat op de eigen pedagogische opvattingen<sup>147</sup>. Met het oog op een eenvoudiger kader voor de onderwijsdoelen drong ook de Vlor er (tevergeefs) op

aan om voor de basisvorming enkel voor de eerste graad en voor de derde graad onderwijsdoelen te voorzien<sup>148</sup>.

Anderzijds schuilt hierin ook een verstrenging van het juridische regime nu in het oude raamwerk de vakoverschrijdende eindtermen slechts moesten worden *nagestreefd*, terwijl in voorliggend voorstel van decreet *alle* eindtermen – ongeacht hun vakgebonden of vakoverschrijdend karakter – *te bereiken* zijn. Net als voor de attitudinale eindtermen (zie hieronder) is ter zake geen juridisch precedent voorhanden. In 1998 oordeelde het Arbitragehof net nog, omgekeerd, dat de invoering van een zwakker juridisch regime voor vakoverschrijdende eindtermen kon worden beschouwd als “gericht op de vrijwaring van de vrijheid van onderwijs”<sup>149</sup>. Anders dan attitudes komen de vakoverschrijdende eindtermen ons voor als minder intens verstrengeld met de eigen levensbeschouwelijke en pedagogische opvattingen waarrond een pedagogisch project kan worden vormgegeven. Mits een afwijkingsmogelijkheid behouden blijft en het totale pakket eindtermen niet al te omvangrijk en detaillistisch wordt, komt het ons daarom voor dat het verstrengen van de juridische verplichting die aan de (vroegere) vakoverschrijdende eindtermen werd gekoppeld niet *ipso facto* problematisch is. Een definitief oordeel daarover komt evenwel toe aan het Grondwettelijk Hof en zal geschieden in het licht van de concrete onderwijsdoelen.

#### III.4.c. Formulering eindtermen: attitudes

De attitudes dan. Hierboven is reeds aangehaald dat er geen precedent voorhanden is om te besluiten dat het bereikbaar maken van attitudinale eindtermen grondwettig is. Wel integendeel, er is het arrest van 18 februari 1998 van het Arbitragehof. Daarin wees het Hof het beroep tot vernietiging van de vakoverschrijdende en attitudinale eindtermen van het secundair onderwijs weliswaar van de hand, maar de zwakke juridische binding van de vakoverschrijdende eindtermen en attitudinale eindtermen vormde daarbij een centraal element om tot de grondwettigheid te besluiten<sup>150</sup>. Omgekeerd wees het Hof er bij het beoordelen van de *socles de compétences* van de Franse Gemeenschap (als te ingrijpend) expliciet op dat deze ook “mentale processen”, “manieren van leren” en “gedragingen inzake relationele houdingen” omvatten<sup>151</sup>.

144 Adv.RvS 13 december 2017, nr. 62.468/1, *Parl.St. VI.Parl. 2017-18*, nr. 1364/3, 10.

145 Cf. MvT, *Parl.St. VI.Parl. 2017-18*, nr. 1364/1, 2.

146 *Pro memorie*: voor de specifieke eindtermen en de erkende beroepskwalificaties is *wel* slechts voorzien in één set voor de tweede en derde graad samen.

147 Zie bv. bijlage 4 Minderheidsnota vanwege de Federatie van Rudolf Steinerscholen bij MvT bij ontwerp van decreet tot bekrachtiging van de eindtermen van de tweede en derde graad van het gewoon secundair onderwijs, *Parl.St. VI.Parl. 2000-01*, nr. 536/1, (1311) 1314-1316.

148 Vlor, *Advies over het voorstel van decreet houdende wijziging van het Decreet Basisonderwijs en de Codex Secundair onderwijs wat de onderwijsdoelen betreft*, 13 december 2017, *Parl.St. VI.Parl. 2017-18*, nr. 1364/2, 12; Vlor, *Advies over de conclusies van het participatief publiek debat over de eindtermen*, 24 november 2016, <https://assets.vlor.be/www.vlor.be/import/ar-ar-adv-1617-010.pdf>, 5 (laatst geraadpleegd op 22 januari 2019).

149 Arbitragehof 18 februari 1998, nr. 19/98, overw. B.10.2.

150 Arbitragehof 18 februari 1998, nr. 19/98, overw. B.10.1-B.10.2 en B.14.4.

151 Arbitragehof 18 april 2001, nr. 49/2001, overw. B.11. In dezelfde zin Arbitragehof 18 december 1996, nr. 76/96, overw. B.9: “dat de ontwikkelingsdoelen en de eindtermen, ook die welke betrekking



Tegelijkertijd stelde het Arbitragehof wel uitdrukkelijk dat artikel 24, § 1 van de Grondwet geen verbod bevat om middels eindtermen en ontwikkelingsdoelen bepaalde waarden, opvattingen en houdingen voor te schrijven, “op voorwaarde dat het om waarden en opvattingen gaat die niet strijden met enig beginsel dat voor een democratische samenleving wezenlijk is”<sup>152</sup>.

In het nieuwe decreet is de zwakke juridische binding van de Vlaamse attitudinale eindtermen bijgestuurd. In de eerdere rechtspraak van het Arbitragehof is in ieder geval geen indicatie te vinden dat de controle van de inspectiedienst toespitsen op het *bereiken* van *alle* eindtermen, ook *alle* attitudinale, grondwettig is. In de aangenomen decreettekst lijkt een poging gedaan deze rechtspraak te verzoenen met de bereikbaarheid van *bepaalde* attitudes. Hoewel er geen juridisch precedent voorhanden is, lijkt het niet ondenkbaar dat ter zake nog enige grondwettelijke marge bestaat. Daarbij is de omvang en de gedetailleerdheid van de lijst van attitudes die *bereikt* moeten worden cruciaal. Ook de Raad van State waarschuwde dat “[h]et opleggen van attitudes als te bereiken doelstelling kan worden geacht sneller een impact te hebben op de actieve onderwijsvrijheid dan de minimumdoelen op het vlak van kennis, inzicht en vaardigheden”<sup>153</sup>.

In het decreet betreffende de onderwijsdoelen voor de eerste graad van het secundair onderwijs werd daarenboven bepaald dat de eventuele affectieve dimensie van onderwijsdoelen eveneens slechts na te streven is. De memorie van toelichting stelt daarover – onzes inziens terecht – het volgende: “De affectieve dimensie heeft een ander statuut dan de cognitieve en psychomotorische dimensie. Aangezien de affectieve dimensie nauw aansluit bij attitudes en daarom moeilijk evalueerbaar is, is de affectieve dimensie van de eindterm niet te bereiken maar na te streven.”<sup>154</sup>

De vraag rijst of het opsplitsen van attitudinale eindtermen in twee categorieën (diegene die na te streven zijn en diegene die te bereiken zijn) wel noodzakelijk of wenselijk was. Als alternatief voor het creëren van twee types van attitudinale eindtermen had de decreetgever ook kunnen overwegen om kritisch door de lijst van voormalige attitudinale eindtermen te gaan en te onderzoeken welke daarvan ook als vaardigheid kunnen worden geformuleerd. Het voordeel van die aanpak is enerzijds legistische duidelijkheid: alle eindtermen zouden dan te bereiken

zijn, behalve *alle* attitudinale eindtermen die slechts na te streven zijn. Anderzijds laat die aanpak de decreetgever ook toe om kritisch te reflecteren welke attitudes dermate essentieel zijn dat zij een strengere juridische binding verdienen, zodat de formulering van de eindterm kan worden aangepast opdat deze een vaardigheid reflecteert en niet slechts een attitude. Bij wijze van voorbeeld kan men denken aan de oude attitudinale eindterm rond flexibiliteit die inhield dat een leerling *bereid is* zich aan te passen aan wisselende eisen en omstandigheden<sup>155</sup>. Een alternatieve formulering (als vaardigheid) zou kunnen inhouden dat een leerling *in staat is* om kritisch te reflecteren over wisselende eisen en omstandigheden, en zijn of haar gedrag daar desgevallend aan kan aanpassen. Een laatste voordeel van deze aanpak is dat de decreetgever de kans zou krijgen om kritisch te reflecteren of bepaalde van deze nieuwe “vaardigheden” mogelijk tot de basisgeletterdheid kunnen behoren. Het verdient weliswaar aanbeveling daarbij uiterst omzichtig te werk te gaan: in de mate dat eindtermen die vroeger attitudinaal waren (en dus slechts na te streven) via de herformulering als vaardigheid tot een eindterm zouden verworden die te bereiken is, zou bij een aanvechting voor het Grondwettelijk Hof hierop met aandacht kunnen worden gefocust door het Hof, teneinde na te gaan of daadwerkelijk een vaardigheid voorligt en of die vaardigheid desgevallend daadwerkelijk tot de basisgeletterdheid of de ‘gewone’ eindtermen mag behoren (zonder de vrijheid van onderwijs te schenden).

#### III.4.d. Formulering eindtermen: expliciet, doch sober en evalueerbaar geformuleerd

Het voorschrift om kennis, inzicht, vaardigheden en attitudes expliciet te formuleren draagt een zeker risico in zich om strijdig te worden bevonden met de vrijheid van onderwijs. Er is geen bezwaar tegen het verhogen van de duidelijkheid in de formulering van de eindtermen. Het is niet strijdig met de Grondwet om aan de inrichtende machten en leerkrachten te duiden welke inhoud de overheid gedoceerd wil zien en hoe dat door de inspectie zal worden geverifieerd. Wanneer die verduidelijking er evenwel toe leidt dat de eindterm niet alleen helderder wordt, maar ook in densiteit toeneemt, komt de vrijheid van onderwijs wel in het vizier<sup>156</sup>. Daarbij geldt de hoger gemaakte opmerking dat hoe gedetailleerder (en omvangrijker) het eindtermenarsenaal wordt, hoe groter de nood aan afwijkingmogelijkheden. In dat opzicht kan het als positief worden geëvalueerd dat het decretale kader

hebben op attitudes, zo omvangrijk en gedetailleerd zijn (...)” (eigen cursivering).

152 Arbitragehof 18 februari 1998, nr. 19/98, overw. B.11.1. Vgl. EHRM 7 december 1976, nrs. 5095/71, 5920/72, 9526/72, Kjeldsen, Busk Madsen en Pedersen/Denemarken, § 53.

153 Adv.RvS 13 december 2017, nr. 62.468/1, Parl.St. Vl.Parl. 2017-18, nr. 1364/3, 11. In dezelfde zin: P. LOOBUYCK, “Eindtermen: de prijs van de vrijheid” in L. DE MAN en K. DENYS (eds.), *De toekomst van de eindtermen*, Brussel, Politeia, 2016, (65) 78.

154 MvT, Parl.St. Vl. Parl. 2018-19, nr. 1752/1, 11.

155 “Flexibiliteit”, *Secundair onderwijs. Vakoverschrijdende eindtermen en ontwikkelingsdoelen*, <http://eindtermen.vlaanderen.be/secundair-onderwijs/vakoverschrijdend/index.htm> (laatst geraadpleegd op 1 juli 2018).

156 Zie ook vanuit onderwijskundig perspectief K. DENYS en L. DE MAN, “Ssst, het ‘veld’ spreekt ... Over duidelijkheid en vrijheid in eindtermen” in L. DE MAN en K. DENYS (eds.), *De toekomst van de eindtermen*, Brussel, Politeia, 2016, (13) 27.



“sober geformuleerde” ontwikkelingsdoelen en eindtermen vereist.

Ook algemener lijkt de ambitie om voor een sobere set eindtermen te gaan niet onwijs. Geconfronteerd met de haperende prestaties van het Vlaams onderwijs zou de decreetgever de begrijpelijke reflex kunnen hebben om *meer en gedetailleerdere* onderwijsdoelen in te voeren. Hoewel die analyse de grenzen van het juridische overstijgt, lijkt het risico ons niet irreëel dat daarmee net het omgekeerde wordt bereikt. Als een bandarbeider die z'n leven lang deuren en ramen in auto's heeft gestoken voortaan – op dezelfde tijd – ook wielen en de boordcomputer moet installeren, zou dat wel eens in een *slechter* productieproces kunnen resulteren, waarbij meer auto's met productiefouten van de band rollen. Of zoals DÉOM het stelde: “Dans une situation de crise, pourquoi ne pas parier plus sur l'autonomie, au lieu de réagir par des régulations détaillées et uniformes?”<sup>157</sup> Ook juridisch zijn er evenwel risico's: hoe ruimer de uniforme vakinhoudelijke opdracht van het onderwijs is, hoe kleiner de ruimte is die onderwijsverstrekkers wordt gelaten om – in het kader van het eigen pedagogisch project – aan waardevorming en -overdracht te doen<sup>158</sup>.

Een verplichte vermelding bij elke eindterm van elementen met betrekking tot zowel kennis als inzicht, vaardigheden én attitudes zou mogelijk problematisch zijn. Daarbij zouden we immers evolueren van een situatie waarin slechts enkele eindtermen betrekking hebben op attitudes – eindtermen die bovendien enkel moesten worden *nagestreefd* – naar een situatie waarin bij alle eindtermen attitude aspecten zijn opgenomen. In het licht van onze eerdere bedenkingen lijkt het aangewezen slechts bij die eindtermen waar attitude aspecten werkelijk deel uitmaken van het te bereiken minimumdoel in een vermelding van het attitude-element te voorzien. Sowieso is het, gezien de voorzichtigheid die is geboden om geen al te omvangrijke en gedetailleerde eindtermen te formuleren, verkieslijk om de ontwikkelcommissie van een niet al te dwingende omkadering te voorzien. Zo kan de decreetgever vermijden dat daar waar een minder stringente formulering mogelijk is om de intenties van de overheid te realiseren een decretale verplichting zou gelden om voor een te detaillistische formulering te opteren, waarbij bijvoorbeeld bij elke eindterm gezocht zou moeten worden naar attitude aspecten. Mocht de ontwikkelcommissie lacunes laten in de precisie die

de decreetgever nastreeft, kan alsnog gebruik worden gemaakt van het amenderingsrecht van het parlement om die lacunes aan te vullen. Gegeven dat de ontwikkeling van eindtermen een balanceringsoefening vergt op de rand van het grondwettelijk mogelijke, lijkt die voorzichtigere aanpak geenszins onwijs. De uiteindelijke decreettekst lijkt alvast enigszins aan deze bezorgdheden te beantwoorden, zij het dat sommige eindtermen omvangrijk blijken.

Het is ten slotte niet geheel duidelijk of de 'evalueerbaarheid' vereist is ten aanzien van de school (bereikt zij de doelen/streeft zij ze na?) of ten aanzien van de leerlingen. Met andere woorden: moet de formulering van de eindterm toelaten dat de inspectiedienst evalueert wat een school doet of dat de inspectie of school kan evalueren wat elke leerling kan? In de meest waarschijnlijke lezing gaat het om een evalueerbaarheid ten aanzien van de school. Het concept van centrale toetsing, waartoe op leerlingniveau evalueerbare eindtermen zich zouden lenen, is immers expliciet afgewezen<sup>159</sup> en de Raad van State concludeerde – over een andere passage – dat de evaluatie van leerlingen niet aan de hand van de eindtermen gebeurt<sup>160</sup>: scholen behouden de volle autonomie bij het beoordelen van de prestaties van leerlingen<sup>161</sup>.

Op zich is het evalueerbaar formuleren van eindtermen niet in strijd met de vrijheid van onderwijs. Indien de eindtermen de basis vormen voor de onderwijsinspectie, lijkt het zelfs noodzakelijk dat zij evalueerbaar zijn opdat de inspectiedienst zijn werk zou kunnen doen. Wel is omzichtigheid geboden bij het te gedetailleerd omschrijven van de eindtermen nu een te omvangrijk en/of gedetailleerd eindtermenarsenaal als een aantasting van de vrijheid van onderwijs kan worden beschouwd. Ook moet de afdwinging door de inspectiedienst van de evalueerbaar geformuleerde eindtermen een school met een specifiek levensbeschouwelijk of pedagogisch project toelaten haar eigenheid te behouden zonder het recht op erkenning of financiering te verliezen.

Als met de evalueerbaarheid is bedoeld op de mogelijkheid voor de school (en dus niet de inspectie) om het bereiken van de onderwijsdoelen te evalueren, rijst de vraag in welke mate die formulering een impact zal hebben op het pedagogisch gebeuren. DENYS signaleert alvast de vrees dat de evalueerbare formulering van onderwijsdoelen de evaluatiepraktijk van scholen zou beïnvloeden, terwijl

157 D. DÉOM, “L'enseignement est libre: quel avenir pour une petite phrase riche de passé?” in *En hommage à Francis Delpérée: itinéraires d'un constitutionnaliste*, Brussel, Bruylant, 2007, (437) 451. Zie over de beperkte effectiviteit van onderwijsregulering ook C. GLENN, “The Limits of Education Policy” in P. AKKERMANS, J. DE GROOF en H. PENNEMAN (eds.), *Education Law and Policy in an Urban Society*, Den Haag, Kluwer Law International, 1999, (33) 33-47.

158 P. WYNANTS, “Du refus du monopole étatique à l'oligopole des réseaux”, *La Revue Nouvelle* 1998, nr. 10, (46) 52.

159 MvT, *Parl. St. Vl. Parl.* 2017-18, nr. 1364/1, 6.

160 Adv.RvS 13 december 2017, nr. 62.468/1, *Parl. St. Vl. Parl.* 2017-18, nr. 1364/3, 19.

161 In dezelfde zin: Vlor, *Nieuwe eindtermen voor de eerste graad van het secundair onderwijs. Advies over het voorontwerp van decreet over de onderwijsdoelen*, 27 september 2018, *Parl. St. Vl. Parl.* 2018-19, nr. 1752/1, (269) 284; Vlor, *Advies over de operationalisering van het begrip “leerlingenpopulatie”*, 29 november 2018, <https://www.vlor.be/adviezen/advies-over-de-operationalisering-van-het-begrip-leerlingenpopulatie> (laatst geraadpleegd op 22 januari 2019).



scholen daarin voorheen net volledig vrij waren<sup>162</sup>. Bovendien rijst de vraag of met name het bereiken van bepaalde attitudinale aspecten van eindtermen wel evalueerbaar is<sup>163</sup>. Het zwakkere juridische statuut van bepaalde attitudinale eindtermen – die slechts na te streven zouden blijven – kan aan dat probleem alvast tegemoetkomen. In ieder geval hadden de decreetstekst en/of de parlementaire voorbereiding ter zake meer duidelijkheid kunnen verschaffen.

### III.5. Kwaliteitscontrole en mogelijkheid tot afwijking

#### III.5.a. Inspectie van de onderwijsdoelen, niet van de leerplannen

Wat de kwaliteitscontrole betreft, verzet de vrijheid van onderwijs zich er in beginsel niet tegen dat de inspectie zich in hoofdzaak zou richten op de ontwikkelingsdoelen, eindtermen en doelen van het curriculumdossier in plaats van (ook) op de leerplannen. *As such* zou zulks de vrijheid van individuele leerkrachten zelfs kunnen vergroten<sup>164</sup>. Ook voor de inrichtende machten die vandaag reeds de eindtermen dienen te implementeren in hun leerplannen vormt dit geen inhoudelijke verstrenging.

Toch dreigt een aantal aspecten van de aangenomen bepaling de vrijheid van onderwijs wel degelijk in te perken. Omzichtigheid is dan ook geboden. Allereerst moet worden vermeden dat de opgelegde doelstellingen dermate omvangrijk en/of gedetailleerd zouden worden dat zij het pedagogisch project in gedrang brengen. Zeker wanneer de inspectie zich bij de kwaliteitscontrole *enkel* op de eindtermen zou richten, lijkt die mogelijkheid niet irreëel. De inspectiedienst heeft immers nood aan een duidelijk toetsingskader en indien dit toetsingskader versmalt tot de eindtermen, dreigt daaruit voort te vloeien dat die eindtermen noodzakelijkerwijze concreter, maar daardoor ook ruimer en omvattender kunnen worden.

Zulks kan slechts juridisch worden beoordeeld in het licht van het concrete nieuwe eindtermenapparaat. Zelfs wanneer individuele leerkrachten ten aanzien van de inspectie minder doelstellingen moeten bewijzen te hebben bereikt (eindtermen in plaats van leerplandoelen),

zou een toename van het aantal eindtermen nog steeds een verstrenging vormen ten aanzien van de inrichtende machten – ten aanzien van wie de vrijheid van onderwijs geldt – en dus een vermindering van die vrijheid.

In de aangenomen decreetstekst zijn in ieder geval twee elementen terug te vinden die deze risico's enigszins inperken. Enerzijds voorziet de decreetstekst in “een beperkt aantal aan sober geformuleerde duidelijke, competentiegerichte en evalueerbare [onderwijsdoelen]”. Anderzijds voorziet de tekst het gebruik van de leerplannen door de onderwijsinspectie als “een aanvullend instrument om het kwaliteitsbeleid van een school te kaderen”.

Een tweede spanning met de vrijheid van onderwijs vloeit voort uit de bepaling die het *bereiken* van de (dus alle) eindtermen (voor het lager onderwijs) en de doelen van het curriculumdossier voor het secundair onderwijs vereist. Enige uitzondering: de aspecten met betrekking tot attitudes van bepaalde eindtermen. Die formulering vormt een belangrijke inperking van de vrijheid van onderwijsverstrekkers in vergelijking met het oorspronkelijke raamwerk. Daarin dienden de vakgebonden eindtermen met betrekking tot attitudes en de vakoverschrijdende eindtermen immers slechts te worden *nagestreefd*. Het verstrengen van de juridische bindingskracht van alle eindtermen, ongeacht de aard van de eindterm, is vanuit juridisch oogpunt discutabel. Er is geen juridisch precedent voorhanden waaruit kan worden geconcludeerd dat het bereiken van *alle* doelen grondwetsconform zou zijn.

Tot slot zou een inperking van de vrijheid van onderwijs kunnen ontstaan wanneer de controle van de inspectie, door ze toe te spitsen op een kleinere set aan doelen, ook scrupuleuzer zou worden. Dat risico lijkt niet irreëel wanneer de inspectie het bereiken van de minimumdoelen niet langer zou afwegen tegenover de schoolcontext en de kenmerken van de schoolpopulatie.

#### III.5.b. Inspectie in abstracto

De oude decreetstekst schreef voor dat “[h]et bereiken van de eindtermen zal worden afgewogen tegenover de schoolcontext en de kenmerken van de schoolpopulatie”<sup>165</sup>. Even leek het erop dat die clausule volledig zou sneuvelen in de nieuwe teksten. Daarbij zouden enkele vragen rijzen. De inspectiedienst beletten om rekening te houden met de schoolcontext en de schoolpopulatie kan immers leiden tot een verstrenging van de inspectie, en dus een vermindering van de vrijheid van onderwijs impliceren. Zeker in combinatie met de andere

162 K. DENYS, “Vrijheid voor (nieuwe) scholen creëert een nieuwe samenleving” in I. GEERINCK en R. WOUTERS (eds.), *Een deliberatie over onderwijsvrijheid*, Leuven, LannooCampus, 2018, (185) 192.

163 Al in die zin: J. HEENE, “Ook dat nog. De eindtermendiscussie”, *TORB* 1993-94, nr. 2, (71) 72.

164 Cf. verslag (DE RO), *Parl.St. VI.Parl.* 2017-18, nr. 1364/8, 12; Preambule, “Eindtermen voor de 21ste eeuw: “Een baken met een vliegwiel””, *Parl.St. VI.Parl.* 27 oktober 2015, 6; verslag (DANIELS), *Parl.St. VI.Parl.* 2017-18, nr. 1364/8, 6. In dezelfde zin: B. EECKHOUT en R. AMKREUTZ, “Er staan enkele knipperlichten op oranje”. Minister Hilde Crevits (CD&V) peilt de staat van het onderwijs”, *De Morgen (Zeno)* 9 december 2017, (30) 30 e.v.

165 Art. 44, § 2, 2°, derde lid en 139sexies-decies DBO en art. 140, § 2, tweede lid; 231, § 1; 240, § 1; 322, § 1 CSO.



verstrengingen die hierboven worden aangehaald – met betrekking tot vakoverschrijdende eindtermen, attitudes, uitbreidingsdoelen Nederlands enzovoort – zou het risico op een schending van de onderwijsvrijheid dan niet irreëel zijn. Er zijn weinig juridische data voorhanden om te voorspellen hoe het Grondwettelijk Hof hierover zou oordelen, maar het weze duidelijk dat de inspectiedienst niet dermate streng kan controleren op het bereiken van alle eindtermen, los van de schoolcontext, dat een school met een specifiek levensbeschouwelijk of pedagogisch project niet langer haar eigenheid zou kunnen behouden (zonder het recht op erkenning of financiering te verliezen).

Zo ver komt het dus niet. De mogelijkheid om het bereiken van de eindtermen af te wegen tegenover de schoolcontext en de kenmerken van de schoolpopulatie komt niet langer voor in de bepalingen van het Decreet Basisonderwijs en de Codex Secundair Onderwijs, maar is in lichtjes aangepaste vorm opgenomen in het Kwaliteitsdecreet van 8 mei 2009, zoals gewijzigd in het decreet betreffende onderwijsinspectie 2.0<sup>166</sup>. In de definitie van het referentiekader onderwijskwaliteit, dat de verwachtingen voor kwaliteitsvol onderwijs omvat en waarvan de naleving door de inspectie wordt nagegaan, is expliciet opgenomen dat het referentiekader “rekening [houdt] met context en input van de onderwijsinstelling”<sup>167</sup>. De input van de instellingen verwijst naar de kenmerken van de lerenden, de ouders, het personeel en het bestuur. Het gaat dan, wat bijvoorbeeld lerenden en ouders betreft, onder meer over de aanvangssituatie en attitude van de lerenden, de socio-economische kenmerken van de ouders of de thuistaal. Context verwijst onder meer naar bestuurlijke gegevens, socio-economische kenmerken van het werkgebied, infrastructuur enzovoort<sup>168</sup>.

Dat via de omweg van het Kwaliteitsdecreet nog steeds rekening kan worden gehouden met de context en de input van de onderwijsinstellingen neemt niet weg dat, minstens bij bepaalde partijen<sup>169</sup>, het enthousiasme groot was om komaf te maken met die mogelijkheid. Het schijnt ons daarom zinvol toe iets langer stil te staan bij de potentiële impact van die piste op scholen met een specifieke schoolcontext en/of schoolpopulatie. Twee situaties komen ons daarbij voor de geest: scholen met een sterke aanwezigheid van leerlingen met SES-kenmerken (leerlingen met een specifieke socio-economische status (SES), de zogenaamde “indicatorleerlingen”<sup>170</sup>)

en scholen van gewoon onderwijs die zich, in het licht van het M-decreet, ten volle engageren om inclusief onderwijs te genereren voor leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften.

Voor scholen met een sterke aanwezigheid van leerlingen met SES-kenmerken zou het wegvallen van context en populatie als verzachtende omstandigheid bij de doorlichting een verzwaaring van de juridische verplichtingen betekenen. Vanuit het recht op onderwijs, zoals verankerd in artikel 13 IVESCR en artikel 24, § 3 van de Grondwet, kan worden geadviseerd dat het de overheid toekomt om de kwaliteit van het onderwijs voor *alle* leerlingen te waarborgen, waartoe door haar vooropgestelde minimumdoelen mogelijk een adequaat middel vormen. Een eventueel negatief doorlichtingsverslag heeft evenwel gevolgen inzake de erkenning en subsidiëring/financiering van de betrokken scholen, waardoor ook de vrijheid van onderwijs in het vizier komt<sup>171</sup>. Zoals uit de rechtspraak van het Arbitragehof blijkt, kan de spanning tussen beide grondrechten – recht op onderwijs en vrijheid van onderwijs – niet zonder meer worden beslecht in het voordeel van het recht op onderwijs. In de mate dat de schoolcontext en/of schoolpopulatie het scholen moeilijker maakt de door de overheid geformuleerde erkennings- en/of subsidiëring- of financieringsvoorwaarden te behalen, komt het ons dan ook als noodzakelijk voor dat de overheid afdoende voorziet in bijkomende ondersteuning, financieel of anderszins, om aan de door de schoolcontext en/of schoolpopulatie ontleende uitdagingen te remediëren. Of de huidige ondersteuning van scholen met een sterke aanwezigheid van leerlingen met SES-kenmerken daartoe volstaat is een afweging die dit onderzoek overstijgt.

Symbolisch is het niet onzinnig de schoolcontext en schoolpopulatie als verzachtende omstandigheid te laten varen, nu daarmee zou worden onderstreept hoe het ook voor jongeren met SES-kenmerken essentieel is hen de minimumdoelstellingen te doen halen. Zolang rekening wordt gehouden met de context en input is een school immers expliciet *niet* verplicht voor alle leerlingen alle doelen te bereiken. Tegelijkertijd lijken daartoe evenwel andere mogelijkheden voorhanden, waarmee de erkenning en subsidiëring/financiering van de scholen in kwestie niet onmiddellijk in het vizier komen. Het lijkt niet ondenkbaar dat door in de erkenning en/of financiering te snoeien de gestelde uitdagingen zich, samen met de betrokken leerlingen, slechts verplaatsen naar andere scholen zonder daadwerkelijk in (nog) beter onderwijs voor de betrokken leerlingen te resulteren.

166 Decreet 23 maart 2018 betreffende onderwijsinspectie 2.0, BS 16 april 2018. Zie voor een bespreking J. LIEVENS, “Kroniek onderwijsrecht (1): kwaliteitszorg 2.0”, *TBP* 2018, 470-474.

167 Art. 2, 16°/1 decreet 8 mei 2009, zoals ingevoegd bij decreet 23 maart 2018.

168 VLAAMSE OVERHEID, *Referentiekader voor onderwijskwaliteit*, <https://onderwijs.vlaanderen.be/sites/default/files/atoms/files/Referentiekader%20OK.pdf> (laatst geraadpleegd op 22 januari 2019).

169 Zie bv. verslag (GENNEZ), *Parl.St.* VI.Parl. 2017-18, nr. 1364/8, 25.

170 Cf. art. 37septies, § 3 DBO en art. 110/7, § 3 CSO.

171 Zie bv. Arbitragehof 2 april 1992, nr. 25/92, overw. 4.B.2; Arbitragehof 2 april 1992, nr. 28/92, overw. 6.B.3; Arbitragehof 4 maart 1993, nr. 18/93, overw. B.3.4; Arbitragehof 14 december 1995, nr. 85/95, overw. B.2.5; Arbitragehof 18 december 1996, nr. 76/96, overw. B.4.3; Arbitragehof 15 juli 1998, nr. 85/98, overw. B.3.7.



Zo lijkt het ons een interessante piste om het behoud van de mogelijkheid om rekening te houden met de context en input van de school aan te vullen met een rapporteringsplicht ten aanzien van het parlement telkens de inspectie er gebruik van moet maken om tot een positief inspectieverlag te kunnen komen. Op die manier krijgt het parlement een overzicht van die scholen waar zich ter zake problemen stellen en kunnen parlement en regering gericht maatregelen nemen, bijvoorbeeld door de betrokken scholen net extra te ondersteunen, financieel of anderszins, om de eindtermen te bereiken. Ook hier rijst de vraag of het niet nuttig zou zijn om de inspectie een bijkomende *tool* in handen te geven, waarmee ze de mogelijkheid krijgt om te adviseren om scholen die blijf geven van grote inzet net van bijkomende middelen te voorzien, ook als ze de vooropgezette doelstellingen – door specifieke omstandigheden – niet halen<sup>172</sup>.

Ook voor scholen van gewoon onderwijs die zich, in het licht van het M-decreet, ten volle engageren om inclusief onderwijs te genereren stelt zich mogelijk een probleem wanneer niet langer rekening zou worden gehouden met de context en populatie. Leerlingen aan wie dispenserende maatregelen of een individueel aangepast curriculum zijn toegekend, moeten, per definitie, niet alle eindtermen bereiken<sup>173</sup>. In scholen met een grote aanwezigheid van zulke leerlingen zal het daarom moeilijk zijn, zelfs op het niveau van de schoolpopulatie, om de eindtermen te bereiken. Zulke scholen riskeren dan, zelfs wanneer zij *de facto* kwalitatief onderwijs verlenen, een negatieve doorlichting, met eventuele repercussies inzake erkenning en/of subsidiëring/financiering. Aldus zou een *incentive* worden ingebouwd voor scholen om de inschrijving van leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften te weigeren<sup>174</sup>, de jongeren in kwestie veroordelend om een andere school te zoeken waar mogelijk minder expertise aanwezig is of in een minder gepaste begeleiding wordt voorzien. Dat effect zou wat de betrokken jongeren betreft

alvast niet het nagestreefde doel van de eindtermen dienen om het het recht op (kwalitatief) onderwijs te waarborgen.

De bepaling dat rekening dient te worden gehouden met schoolcontext en schoolpopulatie was aanvankelijk evenwel net ingevoerd vanuit de bekommernis dat “leerlingen met leerproblemen of met een handicap niet meer adequaat [zouden] worden opgevangen” in scholen van gewoon onderwijs nu hun aanwezigheid – en eventuele dispenserende of andere maatregelen – niet steeds te verzoenen zou zijn met de verplichting om voor *alle* leerlingen de eindtermen te bereiken<sup>175</sup>. Weliswaar valt niet uit te sluiten dat de inspectie ook zonder decretale machtiging, op eigen initiatief, een zekere flexibiliteit zou opbrengen voor scholen die veel leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften aantrekken. Eventueel zouden de bepalingen van het M-decreet daartoe zelfs kunnen worden gelezen als een *lex specialis* ten aanzien van de decretale bepalingen inzake eindtermen. In dat geval volstaan de definitie van dispenserende maatregelen en individueel aangepaste curricula om hen als juridische uitzonderingen op de kwaliteitscontrole te beschouwen. De gevolgde weg, waarbij in het Kwaliteitsdecreet een mogelijkheid is voorzien om rekening te houden met context en input, geniet evenwel de voorkeur.

Sowieso moet bij bovenstaande hypothesen een belangrijke nuance worden gemaakt. De verplichting van elke school (“de maatschappelijke opdracht”) om de ontwikkelingsdoelen na te streven en de eindtermen te bereiken, blijft “op populatieniveau” gelden<sup>176</sup>. In de zo-even besproken gevallen stelt zich slechts een probleem wanneer de aanwezigheid van leerlingen met SES-kenmerken of leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften dusdanig groot is dat de inspectie moet concluderen dat de school niet langer bijdraagt aan het bereiken van de onderwijsdoelen *op populatieniveau*. Gezien de impact op de erkenning en de subsidiëring, die geschraagd worden door de vrijheid van onderwijs, lijkt deze aanpak verstandig. Een individualisering van de toetsing zou haaks staan op de Belgische constitutionele traditie en zou het evenwicht tussen vrijheid van onderwijs en recht op onderwijs ernstig verstoren. Dat enkel voor de beperkte categorie van eindtermen basisgeletterdheid in een verplichting op leerlingniveau is voorzien, lijkt – gezien de scherpere voorstellen die zijn gedaan – van een zekere voorzichtigheid te getuigen, vermoedelijk niet onterecht.

172 Cf. J. LIEVENS, “Redden strengere eindtermen basisgeletterdheid ons onderwijs?”, *DeMorgen.be* 20 december 2017.

173 Dispenserende maatregelen zijn “maatregelen waarbij de school doelen toevoegt aan het gemeenschappelijk curriculum of de leerling vrijstelt van doelen van het gemeenschappelijk curriculum en die, waar mogelijk, vervangt door gelijkwaardige doelen, in die mate dat ofwel de doelen voor de studiebekrachtiging in functie van de finaliteit voor het onderwijsniveau ofwel de doelen voor het doorstromen naar het beoogde vervolgonderwijs, nog in voldoende mate kunnen bereikt worden”. Een individueel aangepast curriculum is “een curriculum waarbij leerdoelen op maat van de leerling met een verslag voor toegang tot buitengewoon onderwijs worden geformuleerd. (...) Deze leerdoelen moeten worden nagestreefd en beogen de maximale ontplooiing van de leerling en een zo volwaardig mogelijke participatie aan het klas- en schoolgebeuren in de school voor gewoon onderwijs. Leerlingen die een individueel aangepast curriculum volgen komen niet in aanmerking voor het getuigschrift basisonderwijs behoudens wanneer voldaan is aan [specifieke] voorwaarden” (art. 3, 12<sup>bis</sup> en 24<sup>o</sup>/1 DBO en art. 3, 12<sup>o</sup>/2 en 15<sup>o</sup>/2 CSO).

174 Officieel zou het de ontbinding betreffen van de inschrijving onder ontbindende voorwaarde, wegens “de disproportionaliteit van de aanpassingen die nodig zijn” (cf. art. 37<sup>undecies</sup>, § 2 DBO en art. 110/11, § 2 CSO).

175 MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 2000-01, nr. 535/1, 6.

176 Zie over dit begrip ook Vlor, *Nieuwe eindtermen voor de eerste graad van het secundair onderwijs. Advies over het voorontwerp van decreet over de onderwijsdoelen*, 27 september 2018, *Parl.St.* VI.Parl. 2018-19, nr. 1752/1, (269) 283-285; Vlor, *Advies over de operationalisering van het begrip “leerlingenpopulatie”*, 29 november 2018, <https://www.vlor.be/adviezen/advies-over-de-operationalisering-van-het-begrip-leerlingenpopulatie> (laatst geraadpleegd op 22 januari 2019).



Bovendien, en dat is positief vanuit het perspectief van de vrijheid van onderwijs, blijft het leerplan gelden als “aanvullend instrument om het kwaliteitsbeleid van een school te kaderen”. Zulks geeft een school de kans om het bereiken van de eindtermen te kaderen binnen het geheel van haar pedagogisch project, waardoor ook via die weg rekening gehouden wordt met de context van de school. De voorafgaande goedkeuring van de leerplannen verschaft de onderwijsverstrekkers bovendien de noodzakelijke zekerheid dat het pedagogisch project het bereiken van de eindtermen faciliteert, dan wel bemoeilijkt – in welk geval een bijsturing mogelijk is voor de doorlichting. Beide elementen kunnen vanuit de onderwijsvrijheid, die de onderwijsverstrekkers de ruimte waarborgt om een eigen pedagogisch project te ontwikkelen, als positief worden geëvalueerd.

### III.5.c. Procedure voor afwijkende eindtermen

Zonder schroom kan worden gesteld dat het nieuwe Decreet Onderwijsdoelen met een aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid door het Grondwettelijk Hof zou worden vernietigd als volstrekt geen afwijkingsmogelijkheid – voortaan dus “mogelijkheid tot vervangende eindtermen” of “tot gelijkwaardigheid” – was opgenomen. De arresten van 18 december 1996 en 18 april 2001 laten daaromtrent niet de minste twijfel bestaan. Er moeten, wanneer omvangrijke en gedetailleerde eindtermen worden opgelegd, 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<sup>177</sup>.

Slechts wanneer de nieuwe set eindtermen minder omvangrijk of gedetailleerd zou zijn dan die waarmee het Arbitragehof zich in 1996 geconfronteerd zag, bestaat een mogelijkheid dat het Grondwettelijk Hof de voorgestelde minimumdoelen zou aanvaarden zonder afwijkingsmogelijkheden. Het zou dan evenwel om het *minimum minimorum* moeten gaan: “minimale doelstellingen” die “[...]voldoende ruimte laten om de doelstellingen van het eigen pedagogisch project te kunnen verwezenlijken”<sup>178</sup>. In die mate dat de nieuwe onderwijsdoelen even omvangrijk of gedetailleerd, of zelfs stringenter dan wel uitgebreider zouden blijken dan de in 1996 en 2001 getoetste doelen indien het Grondwettelijk Hof het nieuwe Decreet Onderwijsdoelen zou moeten vernietigen.

177 Arbitragehof 18 december 1996, nr. 76/96, overw. B.10; Arbitragehof 18 januari 2001, nr. 49/2001, overw. B.12.

178 Arbitragehof 18 december 1996, nr. 76/96, overw. B.9; Arbitragehof 18 januari 2001, nr. 49/2001, overw. B.11.

Het voorgaande is niet onlogisch in het licht van de actieve vrijheid van onderwijs. Het Arbitragehof heeft immers geoordeeld dat de actieve vrijheid van onderwijs het recht inhoudt voor scholen die gebaseerd zijn op een pedagogische methode (in het bijzonder de methodescholen) om een school te kunnen oprichten<sup>179</sup>. Het Arbitragehof heeft evenzeer geoordeeld dat het recht op subsidiëring en erkenning onlosmakelijk verbonden is met de actieve vrijheid van onderwijs<sup>180</sup>. Welnu, het afschaffen van een afwijkmogelijkheid lijkt de subsidiëring en de erkenning van bepaalde types van (methode)scholen in het gedrang te brengen, aangezien het Grondwettelijk Hof van oordeel lijkt dat hun pedagogische eigenheid moeilijk te vereenzelvigen is met de verplichting om aan het huidige eindtermenarsenaal te voldoen. Zulks zou de actieve vrijheid van onderwijs schenden. Vooral door de CD&V is tijdens de parlementaire voorbereiding expliciet gehamerd op de noodzaak van een gelijkwaardigheidsprocedure “als een belangrijke vorm van vrijheid van onderwijs”<sup>181</sup>.

Opvallend is dat de Raad van State, afdeling Wetgeving de mogelijkheid om de gelijkwaardigheid van vervangende eindtermen of ontwikkelingsdoelen te bekomen “bovendien” als “een *bijkomende* en noodzakelijke waarborg” benoemde (eigen cursivering). Die woorden *volgden* in het advies op de conclusie dat het voorstel van decreet in zijn toenmalige vorm kon “geacht worden verenigbaar te zijn met de actieve vrijheid van onderwijs”<sup>182</sup>. Twee kritieken kunnen daarop worden geformuleerd. Ten eerste lijkt de weergave door de Raad van State van de rechtspraak van het Arbitragehof onnauwkeurig: een afwijkingsprocedure is – wanneer een extensief onderwijsdoelenapparaat wordt aangenomen – geen “bijkomende” waarborg, maar loutere noodzaak. Ten tweede toont de Raad van State zich bijzonder mild wat zijn conclusie over de onderwijsvrijheid betreft, en dit in tegenstelling tot de nauwgezette analyse van de Raad met betrekking tot het legaliteitsbeginsel. Ons schijnt het toe dat een voorzichtigere formulering aangewezen was.

Dat een afwijkingsmogelijkheid moet worden voorzien, wil nog niet zeggen dat ook *alle* eindtermen eronder moeten vallen. Het Hof oordeelde in 1996 slechts dat het ontbreken van “een procedure (...) volgens welke *beperkte* afwijkingen kunnen worden toegestaan” (eigen cursivering) tot een schending van de onderwijsvrijheid leidde. Aldus kunnen bepaalde eindtermen, *in casu* diegene die tot de basisgeletterdheid behoren, mogelijk worden uitgesloten

179 O.a. Arbitragehof 18 december 1996, nr. 76/96, overw. B.4.2.

180 Arbitragehof 2 april 1992, nr. 25/92, overw. 4.B.2; Arbitragehof 2 april 1992, nr. 28/92, overw. 6.B.3; Arbitragehof 4 maart 1993, nr. 18/93, overw. B.3.4; Arbitragehof 14 december 1995, nr. 85/95, overw. B.2.5; Arbitragehof 18 december 1996, nr. 76/96, overw. B.4.3; Arbitragehof 15 juli 1998, nr. 85/98, overw. B.3.7.

181 Zie bv. verslag (HELSEN), *Parl.St.* VI.Parl. 2017-18, nr. 1364/8, 5.

182 Adv.RvS 13 december 2017, nr. 62.468/1, *Parl.St.* VI.Parl. 2017-18, nr. 1364/3, 11.





van de mogelijkheid tot afwijking. Voor de van afwijking uitgesloten eindtermen geldt wel dat zij beperkt moeten zijn tot “minimale doelstellingen” die “ruimte laten om de doelstellingen van het eigen pedagogisch project te kunnen verwezenlijken”. Bij het vaststellen van de eindtermen die onder “basisgeletterdheid” vallen, moet daarom goed worden nagegaan en gemotiveerd waarom een bepaalde eindterm als absolute basisgeletterdheid voor een kind wordt gekwalificeerd, zodat de afwijkingmogelijkheid wordt uitgesloten. Het is aangewezen daarbij voldoende nauwgezet te werk te gaan, gelet op de strenge toets die vanuit het Grondwettelijk Hof te verwachten valt. Zoals eerder aangegeven zijn de aangenomen eindtermen basisgeletterdheid op het eerste gezicht niet kennelijk in strijd met de onderwijsvrijheid. Het laatste woord blijft evenwel aan het Grondwettelijk Hof.

Tijdens de parlementaire bespreking werd door sommigen aangedrongen op het afschaffen van de afwijkingmogelijkheid<sup>183</sup>. Dat standpunt getuigt niet alleen van een slechte lezing van de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, het lijkt ook voorbij te gaan aan het gegeven dat de decreetgever ook bij de procedure tot afwijking/gelijkwaardigheid het laatste woord behoudt. Bekrachtiging door het Vlaams Parlement blijft immers vereist<sup>184</sup>. In de mate dat gevreesd wordt dat bepaalde onderwijsverstrekkers onrechtmatig of al te ruim gebruik zouden maken van de afwijkingmogelijkheid, daarmee het volledige raamwerk van de eindtermen ondergravend, lijkt wantrouwen onnodig. Wilde de decreetgever het nieuwe raamwerk daadwerkelijk in werking zien treden, dan was het behoud van de afwijkingprocedure een evidentie – alleen zo kon een gegarandeerde vernietiging door het Grondwettelijk Hof worden vermeden. Eventuele visieverschillen met deze of gene onderwijsverstrekker kunnen nu worden uitgeklaard wanneer een aanvraag tot afwijking wordt ingediend.

In de mate dat de eindtermen die tot “de basisgeletterdheid” behoren tot een minimum worden beperkt en hun uitsluiting van afwijking afdoende kan worden gemotiveerd, lijkt met de voorliggende tekst dan ook een goed compromis gevonden.

Terzijde kan nog worden gewezen op de onduidelijke rol van de vervangende eindtermen binnen het concept van het curriculumdossier. Het ware beter geweest nadrukkelijk te bepalen dat de inzake eindtermen toegestane afwijking doorwerkt in de curriculumdossiers. Het tegengestelde zou, gezien de rol van het curriculumdossier in de kwaliteitscontrole, de afwijking immers zinledig maken.

183 Zie amendementen nrs. 30 en 46 (GENNEZ), *Parl.St. VI.Parl. 2017-18*, nr. 1364/5, 4 en 9; reflectienota (GENNEZ), *Parl.St. VI.Parl. 2017-18*, nr. 1364/10, 4.

184 Art. 44bis, § 3 DBO en art. 146, § 4 CSO.

## IV. Conclusie: balanceren op een smalle richel

De nieuwe onderwijsdoelen zijn op het moment van schrijven nog in volle uitrol. Enige terughoudendheid is dan ook geboden bij het formuleren van een evaluerende conclusie. De mate waarin het nieuwe systeem in overeenstemming met de onderwijsvrijheid kan worden geacht, is afhankelijk van de concrete onderwijsdoelen, die er voorlopig enkel voor de eerste graad van het secundair onderwijs zijn en naast een juridische vooral ook een pedagogische bril vragen. Toch kunnen uit het voorgaande enkele algemene lijnen worden getrokken.

Artikel 24 van de Grondwet herbergt een aantal grondrechten die met elkaar in evenwicht moeten worden gebracht. De delicate rol die artikel 24 van de Grondwet de decreetgever daarbij laat, is als het ware te vergelijken met het balanceren op een smalle richel. De decreetgever moet daarbij manoeuvreren tussen twee afgronden. Laat het onderwijsbeleid te veel vrijheid, dan riskeert hij naar de ene kant over te hellen, het recht op (kwalitatief) onderwijs onvoldoende te waarborgen en in de ene afgrond te tuimelen. Reguleert hij het onderwijs daarentegen te stringent, dan bestaat het risico dat hij te sterk overheelt naar de andere kant en met de onderwijsvrijheid te pletter stort.

In zekere zin is de marge die de decreetgever heeft om de onderwijsvrijheid in te perken groter wanneer de onderwijsverstrekkers zich akkoord verklaren met het aangenomen beleid. In onze metafoor wordt er dan als het ware een bijkomend platform voorzien boven de afgrond, dat de decreetgever toelaat iets ruimer baan te nemen. Passen we dat uitgangspunt toe op de recente hervormingen, dan valt op hoe net daar waar de (grote) onderwijsverstrekkers vragende partij waren voor een stringenter regulering van bovenaf – *i.e.* inzake de hervorming van het secundair onderwijs die we elders bespreken<sup>185</sup> – is afgezien van een verregaande uniformisering. Omgekeerd is daar waar de onderwijsverstrekkers meer weerstand boden – *i.e.* inzake de decretale onderwijsdoelen – net gekozen voor een relatief stringente aanpak. In *beide* gevallen blijft hoe dan ook omzichtigheid geboden, in het bijzonder voor de kleinere onderwijsverstrekkers wier belangen mogelijk niet volwaardig gewaarborgd zijn in bijvoorbeeld de ontwikkelingsprocedure van de onderwijsdoelen.

Wat de onderwijsdoelen betreft kan het conceptuele kader onmogelijk volkomen los worden beoordeeld van de concrete doelen die uiteindelijk worden aangenomen. Duidelijk is in ieder geval dat de decreetgever stappen

185 J. LIEVENS, “De modernisering secundair onderwijs: oude wijn in nieuw zakken?”, *TORB* 2018-19, nr. 3, 185-197.



heeft gezet in de richting van een striktere regulering. Zo is voorzien in eindtermen basisgeletterdheid die door *elke* leerling moeten worden bereikt en zijn de vakoverschrijdende eindtermen en bepaalde attitudinale eindtermen voortaan te bereiken in plaats van na te streven. Tegelijkertijd heeft men – en zulks is vanuit het oogpunt van de vrijheid van onderwijs niet onverstandig – afgezien van de meest scherpe voorstellen: het afschaffen van de mogelijkheid om afwijkende/gelijkwaardige eindtermen aan te vragen<sup>186</sup>, het verplicht bereiken van *elke* eindterm door *elke* leerling, het volledig afschaffen van de leerplannen en van de mogelijkheid voor onderwijsverstrekkers om eigen doelen te formuleren, het verplicht bereiken van *alle* attitudinale eindtermen en het invoeren van eindtermen levensbeschouwing, ethiek en filosofie. Tot slot neemt de vrijheid op één punt zelfs nadrukkelijk toe: doordat de onderwijsdoelen voortaan aan competenties in plaats van aan vakken of leergebieden worden gekoppeld, krijgen onderwijsverstrekkers meer ruimte om vakoverschrijdend onderwijs in te richten.

Het lijkt ons belangrijk het onderscheid voor ogen te houden tussen beleidsambities enerzijds en juridische dwang anderzijds. Het doel van onderwijsbeleid kan – of moet – zijn om aan zoveel mogelijk leerlingen een zo kwalitatief mogelijk onderwijs te bieden. De lat van het publiek onderwijs mag daarbij hoog worden gelegd. Het is evenwel riskant die politieke doelstellingen ook een juridische verankering en sanctionering te geven. In de mate dat aan het niet bereiken van de hoge lat juridische sancties worden verbonden, zoals gebeurt bij het niet-bereiken van de eindtermen, is realisme geboden: een juridische verplichting creëren die onbereikbaar is of die de eigenheid van onderwijsverstrekkers tenietdoet, moet worden vermeden. Ze riskeert immers onderwijsverstrekkers te straffen *omdat* ze de lat niet halen, los van de vraag of ze daar weinig of veel inspanningen voor hebben gedaan.

---

186 Al is die mogelijkheid wel degelijk verdwenen voor de eindtermen basisgeletterdheid en is voor de “andere doelen” van het curriculumdossier geen afwijkingsmogelijkheid voorzien.

