

Kamer van Volksvertegenwoordigers

BUITENGEWONE ZITTING 1979

9 APRIL 1979

WETSVOORSTEL

strekkende tot verlaging van de normen inzake
schoolbevolking in het kleuter- en lager onderwijs

(Ingediend door Mevrouw Dinant)

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

De daling van het geboortecijfer enerzijds en het door de opeenvolgende regeringen sinds het begin van de economische crisis gevolgde soberheidsbeleid anderzijds hebben meegebracht dat het onderwijzend personeel thans 10 000 werklozen telt.

Slechte schoolresultaten zijn een algemeen verschijnsel geworden en het is zo dat vanaf het eerste leerjaar één kind op vijf moet overzitten, terwijl 37 % van de leerlingen die het zesde leerjaar bereiken een of meer jaren vertraging hebben opgelopen.

In 1972 verlieten 37 % van de leerlingen de school zonder een ander diploma dan dat van het lager onderwijs. In 1976 was dat cijfer reeds opgelopen tot 41 %. En toch is iedereen het erover eens dat een gebrekkige basisopleiding weliswaar niet de enige, maar toch een belangrijke factor van voortijdige schoolverlating is.

De democratisering van het onderwijs vordert niet langer. Zowat 25 % van de kinderen van ongeschoolde arbeiders mislukken in het eerste studiejaar en 33 % in het zesde studiejaar, terwijl zulks slechts voor 5 à 11 % van kinderen van leidinggevende personeelsleden het geval is.

Heel wat gemeenten gaven zich ervan rekenschap dat de kwaliteit van het onderwijs verbeterd moet worden en een inspanning moet worden gedaan door het toekennen van subsidies aan onderwijskrachten die ingevolge de officiële normen in overtal waren.

Het regeringsbeleid, dat meer en meer gericht is op bezuinigingen op de gemeentebegrotingen, brengt die inspanning in het gedrang en het heeft reeds aanleiding gegeven tot het afschaffen van bepaalde betrekkingen terwijl heel wat andere op de helling komen te staan.

In die omstandigheden, welke dramatisch mogen worden genoemd, is in ruime kring de eis ontstaan om de normen inzake schoolbevolking te verlagen. Die maatregel zou het immers mogelijk maken de kwaliteit van het onderwijs te

Chambre des Représentants

SESSION EXTRAORDINAIRE 1979

9 AVRIL 1979

PROPOSITION DE LOI

tendant à diminuer les normes de population scolaire dans l'enseignement maternel et primaire

(Déposée par Madame Dinant)

DEVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

La dénatalité, d'une part, la politique dite d'austérité des gouvernements successifs depuis le déclenchement de la crise économique, d'autre part, ont pour conséquence que l'ensemble de l'enseignement compte aujourd'hui 10 000 chômeurs.

Le phénomène bien connu de l'« hécatombe scolaire » est devenu général. Ainsi, un enfant sur cinq redouble dès la première année primaire et 37 % des élèves qui atteignent la sixième ont une ou plusieurs années de retard.

En 1972, 37 % des jeunes gens quittent l'école sans diplôme au-delà de l'école primaire. En 1976, ce taux déjà élevé passe à 41 %. Or, chacun s'accorde à reconnaître l'impact important, sans être exclusif, d'une formation initiale déficiente sur une déscolarisation prématurée.

La démocratisation des études marque le pas. C'est ainsi que l'échec à l'école primaire est le lot de 25 % des enfants d'ouvriers non qualifiés en première année et de 43 % en sixième, alors que les enfants de cadres supérieurs ne sont, quant à eux, frappés qu'à raison de 5 à 11 %.

Plusieurs communes, conscientes de la nécessité d'améliorer la qualité de l'enseignement, avaient fait un effort et subsidiaient des enseignants en surnombre par rapport aux normes officielles.

La politique gouvernementale de restrictions de plus en plus vives à l'égard des communes compromet cet effort, a déjà provoqué la suppression d'emplois et en rend de nombreux précaires.

C'est dans ce contexte, qu'il faut bien qualifier de dramatique, que c'est développée très largement la revendication d'un abaissement des normes de population scolaire. En effet, l'application de cette mesure permettrait une élévation

verbeteren, wat in het belang van alle leerlingen en van hun ouders zou zijn. Hij zou betere voorwaarden scheppen voor de onontbeerlijke democratisering van de studies, de arbeidsvoorwaarden van het onderwijzend personeel verbeteren en de werkloosheid doen afnemen.

De verlaging van de normen inzake schoolbevolking is tevens een gemeenschappelijke doelstelling geworden van diverse organisaties die bijzonder representatief zijn voor de betrokken milieus, zoals de Nationale Federatie van Ouderverenigingen, de Federatie van Ouderverenigingen van het officieel onderwijs, de Bond van grote en van jonge gezinnen, de niet-gouvernementele organisaties voor het jaar van het kind, de Algemene Centrale der Openbare Diensten, het Algemeen Christelijk Vakverbond, het Vrije Syndicaat voor het Openbaar Ambt.

In oktober 1977 kreeg dat voorstel bovendien de eenparige steun van de zes representatieve partijen van het Waalse gewest (P. S. B., P. S. C., P. R. L. W., R. W., P. C. B., P. D. B.) in een motie van de Luikse provincieraad. Die motie werd in april 1978, na een weigering van de Minister van Nationale Opvoeding, nog eens bevestigd.

Hoewel een groot deel van de bevolking zich, inzonderheid door vakbondsbetogingen in de drie gewesten van het land, in die zin heeft uitgesproken, is het koninklijk besluit van 27 oktober 1966 tot vaststelling van de schoolbevolkingsnormen in de kleuter- en lagere scholen ongewijzigd gebleven. De twee detailverbeteringen die bij de aanvang van het nieuwe schooljaar in september 1978 met veel vertoon werden aangekondigd, blijken onbeduidend te zijn vergeleken met de behoeften en zelfs zeer ontoereikend t.o.v. de problemen die om een oplossing vroegen. De invoering van het ambt van schoolhoofd zonder klas vanaf 180 leerlingen ging gepaard met een vermindering van de interimopdrachten en de bijzondere normen voor klassen met 50 % vreemdelingen gelden alleen maar indien de betrokkenen de taal niet « beheersen » — een begrip dat onduidelijk en voor interpretatie vatbaar is.

De huidige wetgeving beantwoordt kennelijk niet aan de democratisch uitgesproken wil van een groot deel van de bevolking. Die toestand wordt wel eens gerechtvaardigd door de onontbeerlijke bezuinigingen. Afgezien van het feit dat dergelijke bezuinigingen ten nadele van de opleiding van de kinderen de toekomst in het gedrang brengen en dat ze beter op hun plaats zijn op het gebied van de militaire uitgaven en van de ongecontroleerde steunverlening aan de grote ondernemingen, zij erop gewezen dat de Ministers van Nationale Opvoeding eind 1977 de uitgave voor de oprichting van één betrekking in het onderwijs op amper 83 000 F. raamden, waarbij rekening werd gehouden met de werkloosheidsuitkering en met inhouding aan belastingen en sociale bijdragen.

Hoewel dat bedrag de eventuele infrastructuurkosten niet dekt en derhalve maar als aanwijzing geldt, blijkt derhalve dat de verlaging van de schoolbevolkingsnormen niet buitengewoon duur zou uitvallen indien men met de eraan verbonden grote voordelen rekening houdt. De negatieve houding heeft dus een andere oorzaak, met name de algemene neiging om de kwaliteit van de overheidsdiensten te verlagen en het gebrek aan belangstelling van het groot kapitaal voor het ontwikkelen van de opleiding ten behoeve van een industrie die het aan het opofferen is.

Als men samen met die organisaties oordeelt dat de verlaging van de schoolbevolkingsnormen een noodzaak is, betekent dat nog niet dat men geen rekening houdt met een mogelijke verbetering van de pedagogische methodes. Integendeel, de verlaging van het aantal leerlingen per klas is juist een voorwaarde voor doelmatige pedagogische methodes, aangezien het daarmee mogelijk wordt de opleiding

de la qualité de l'enseignement dans l'intérêt de tous les écoliers et de leurs parents; elle créerait de meilleures conditions à la démocratisation nécessaire des études; elle améliorerait les conditions de travail des enseignants et diminuerait le chômage.

Aussi, l'abaissement des normes de population scolaire est-il devenu un objectif commun à diverses organisations particulièrement représentatives des milieux concernés, telles que la Confédération nationale des associations de parents, la Fédération des associations de parents de l'enseignement officiel, la Ligue des Familles, les organisations non gouvernementales pour l'année de l'enfant, la Centrale générale des Services publics, la Confédération des Syndicats chrétiens, le Syndicat libre de la Fonction publique.

De plus, en octobre 1977, une motion du Conseil provincial de Liège, associant les six partis représentatifs de la population de la région wallonne (P. S. B., P. S. C., P. R. L. W., R. W., P. C. B., P. D. B.), a apporté un appui unanime à cette proposition, appui confirmé en avril 1978 à la suite d'une réponse négative du Ministre de l'Éducation nationale.

En dépit d'un très large consensus populaire, traduit notamment par des manifestations syndicales dans les trois régions du pays, l'arrêté royal du 27 octobre 1966 fixant les normes de population scolaire dans les écoles gardiennes et primaires est resté inchangé. Les deux améliorations de détail annoncées avec éclat lors de la rentrée scolaire de septembre 1978 apparaissent tout à la fois comme dérisoires au regard de l'ensemble des besoins et même comme largement insuffisantes face aux problèmes spécifiques qu'elles prétendaient résoudre. C'est ainsi que la création de postes de direction sans classe à partir de 180 élèves s'est accompagnée d'une compression des intérim et que les normes particulières pour les classes comptant 50 % d'étrangers ne valent que si ceux-ci ne « possèdent » pas la langue — notion à tout le moins floue et malléable.

Une rupture manifeste existe entre l'état actuel de la législation et la volonté démocratiquement exprimée d'un très grand nombre de citoyens. Pour justifier cette situation, d'aucuns arguent de la nécessité d'économies. Outre le fait que les effectuer au détriment de la formation des enfants équivaut à sacrifier l'avenir et qu'une telle argumentation mériterait mieux d'être tenue en ce qui concerne les dépenses militaires et les aides publiques sans contrôle aux grandes entreprises, il convient de rappeler qu'à la fin de 1977, les Ministres de l'Éducation nationale évaluaient à 83 000 F seulement, le coût de la création d'un emploi dans l'enseignement, compte tenu de l'allocation de chômage, ainsi que du manque à gagner en matière de fiscalité et de sécurité sociale.

Même si un tel montant ne couvre pas d'éventuels frais d'infrastructure et n'a donc qu'une valeur indicative, il permet de mesurer qu'au regard de ses effets profondément bénéfiques, l'abaissement des normes de population scolaire ne serait pas tellement onéreux. La réticence vient donc d'ailleurs à savoir, d'une part, de la tendance générale à brader la qualité des services publics et, d'autre part, du peu d'intérêt manifesté par le grand capital au développement de la formation au service d'une industrie qu'il liquide.

Considérer l'abaissement des normes de population scolaire comme une mesure impérieuse, ainsi que le font les organisations susmentionnées, n'implique nullement qu'on ne tient pas compte des progrès éventuels des méthodes pédagogiques. Au contraire, la réduction du nombre d'élèves par classe est la condition de leur efficacité, puisqu'elle permet une individualisation de la formation que tous les spécia-

te individualiseren, wat door alle ter zake bevoegde deskundigen wordt aanbevolen, inzonderheid ten behoeve van de minst begunstigten.

Terwijl het zogenaamde « 5-8 » hervormingsontwerp ernstig in discussie wordt gesteld en men betwijfelt of het wel bevorderlijk is voor de democratisering van het onderwijs, wordt de verlaging van de normen in ruime kring toegejuicht.

Om helemaal efficiënt te zijn dient die maatregel onzes inziens gepaard te gaan met de inschrijving in de wet van het begrip maximum aantal per klas. De huidige regeling duldt nog overbevolkte klassen, omdat slechts rekening wordt gehouden met de totale schoolbevolking van een instelling.

Anderzijds moet in de kleuterscholen het begrip « aantal ingeschreven leerlingen » in de plaats komen van het « gemiddeld aantal aanwezige leerlingen », een begrip dat er praktisch op neerkomt dat het aantal klassen « bevroren » wordt op basis van toevallige omstandigheden die in het leven van het jonge kind nu eenmaal zeer vaak voorkomen. Overigens valt in het derde jaar de aanwezigheidscoëfficiënt ongeveer samen met die van de inschrijvingen. Die coëfficiënt is slechts 60 % in het eerste en 80 % in het tweede jaar. Die verschillen inzake aanwezigheid, die te wijten zijn aan het leeftijdsverschil, zullen, als de wet wordt herzien zoals wij voorstellen, ertoe leiden dat de normen worden afgewogen naar rata van de verschillende behoeften waarbij de allerkleinsten meer zorg en aandacht krijgen. Dat ons voorstel realistisch is moge blijken uit de steun die het geniet van de zijde van een terzake uiterst bevoegde instelling, met name de Bond van grote en van jonge gezinnen.

Anderzijds vereist het voor onze moderne samenleving karakteristieke drukke leven, dat men angstvallig gaat waken over het lichamelijke en geestelijke evenwicht van de kinderen. Een betere beoefening van de lichamelijke opvoeding en van de sport in het lager onderwijs is volstrekt noodzakelijk om het gestelde doel te bereiken. Aldus zou iedere lagere school met 12 klassen een aparte leraar lichamelijke opvoeding moeten hebben.

Dit wetsvoorstel streeft niet naar een globale hervorming van de wetten op het lager en kleuteronderwijs en heeft evenmin de pretentie om ideale normen op te stellen. Het wil alleen maar voorzien in fundamentele minimumvoorwaarden met het oog op een betere kwaliteit van het onderwijs, de democratisering van dat onderwijs, de verbetering van de arbeidsvoorwaarden, de vrijwaring en de uitbreiding van de werkgelegenheid van de onderwijskrachten.

In dit jaar van het kind kan een drastische verlaging van de normen op het stuk van de schoolbevolking de mogelijkheid bieden de edelmoedige beginselverklaringen die bij die viering werden afgelegd, met een zeer belangrijke praktische realisatie aan te vullen.

WETSVOORSTEL

Artikel 1

Artikel 6 van het koninklijk besluit van 27 oktober 1966 tot vaststelling van de schoolbevolkingsnormen in de kleuter- en lagere scholen wordt door de volgende bepaling vervangen :

« Artikel 6. — Het aantal in aanmerking komende leerlingen is het aantal leerlingen dat ingeschreven is op de

listes s'accordent à prôner, particulièrement en faveur des plus défavorisés.

Alors que le projet de réforme dit du « 5-8 » est l'objet de sérieuses controverses et qu'on doute qu'il puisse contribuer à la démocratisation de l'enseignement, l'abaissement des normes est très largement soutenu.

Pour être pleinement efficace cette mesure doit, selon nous, s'accompagner de l'introduction dans la loi de la notion de « nombre-plafond par classe ». Le système actuel tolère encore des classes surpeuplées, en raison du fait qu'il ne prend en compte que la population globale d'un établissement.

D'autre part, en ce qui concerne l'école maternelle, la notion de « nombre d'élèves inscrits » est introduite en lieu et place de celle de « moyenne de présence ». Celle-ci, en effet, a pour conséquence pratique de figer le nombre de classes sur base d'événements circonstanciels particulièrement fréquents dans la vie du tout jeune enfant. Au demeurant, en troisième année, le taux de présence coïncide quasiment avec celui des inscriptions. Certes, il ne s'élève qu'à 60 % en première année et à 80 % en deuxième. Mais, précisément, ces différences de ponctualité imputables aux différences d'âge auront pour effet, dans l'application concrète de la loi révisée, de pondérer les normes en fonction des différences des besoins, les plus petits exigeant plus de soins et d'attention. Le réalisme de notre proposition est notamment illustré par le soutien dont elle bénéficie de la part d'une organisation aussi compétente en la matière que la Ligue des Familles.

Par ailleurs, la fébrilité caractéristique de la vie moderne dans notre société exige que l'on veille avec grand soin à l'équilibre physique et psychique des enfants. Une amélioration importante de la pratique de la gymnastique et des sports au niveau primaire est indispensable à la réalisation de cet objectif. Toute école primaire de 12 classes devrait ainsi disposer d'un maître spécial de gymnastique.

Cette proposition de loi ne prétend pas à une réforme globale des lois sur l'enseignement primaire et gardien; elle ne prétend pas non plus à l'élaboration de normes idéales. Elle vise seulement à créer les conditions fondamentales et minimales d'une élévation de la qualité de l'enseignement, de sa démocratisation, d'une amélioration des conditions de travail, de la sauvegarde et de l'extension de l'emploi des enseignants.

En cette année de l'enfant, un abaissement radical des normes de population scolaire permettrait de compléter, par une réalisation pratique d'importance décisive, les déclarations de principe généreuses que suscite cette célébration.

N. DINANT

PROPOSITION DE LOI

Article premier

L'article 6 de l'arrêté royal du 27 octobre 1966 fixant les normes de population dans les écoles gardiennes et primaires est remplacé par la disposition suivante :

« Article 6. — Le nombre d'élèves pris en considération est le nombre d'élèves inscrits au trentième jour de calen-

dertigste kalenderdag te rekenen van het begin van het schooljaar of de opening van de school. Indien het aantal inschrijvingen in de loop van het schooljaar stijgt, zal het aantal klassen worden aangepast. »

Art. 2

Artikel 7, 2°, van hetzelfde koninklijk besluit wordt door de volgende bepaling vervangen :

« 2° aan de schoolhoofden van de kleuterscholen waarvan het gemiddelde schoolbezoek gedurende dertig kalenderdagen, te rekenen van het begin van het schooljaar of de opening van de school, 180 bedraagt. Het schoolhoofd van elke kleuterschool die ten minste zes klassen telt, is ontslagen van het houden van een klas. »

Art. 3

Artikel 8 van hetzelfde koninklijk besluit wordt door de volgende bepaling vervangen :

« Art. 8 — 1° — het aantal klassen wordt afzonderlijk vastgesteld voor de kleinen, de middelgroten en de groten;

2° — het maximum aantal per klas bedraagt 20 leerlingen;

3° — het aantal kleuterklassen wordt als volgt vastgesteld :

2 klassen	21 leerlingen
3 klassen	41 leerlingen
4 klassen	61 leerlingen

en zo verder per tranche van twintig leerlingen ».

Art. 4

Artikel 14 van hetzelfde koninklijk besluit wordt door de volgende bepaling vervangen :

« Art. 14. — Er wordt per lagere school een ambt van schoolhoofd opgericht. Het schoolhoofd wordt vrijgesteld van het houden van een klas wanneer de school ten minste 6 lagere klassen telt. »

Art. 5

Artikel 15 van hetzelfde koninklijk besluit wordt door de volgende bepaling vervangen :

« Art. 15. — 1° het aantal klassen in een school wordt afzonderlijk per studiejaar bepaald.

2° het maximum aantal leerlingen per klas wordt op 20 leerlingen vastgesteld.

3° voor elke van de sub a of b vermelde afdelingen wordt het aantal klassen bepaald als volgt :

a) lagere klassen :

2 klassen	21 leerlingen
3 klassen	41 leerlingen
4 klassen	61 leerlingen
5 klassen	81 leerlingen

en zo verder per groep van 20 leerlingen;

drier à dater du début de l'année scolaire ou de l'ouverture de l'école. Si le nombre d'inscriptions s'accroît au cours de l'année scolaire, le nombre de classes sera augmenté en conséquence. »

Art. 2

L'article 7, 2°, du même arrêté royal est remplacé par la disposition suivante :

« 2° aux chefs d'école gardienne, lorsque pendant trente jours de calendrier à dater du début de l'année scolaire ou de l'ouverture de l'école, la fréquentation moyenne des élèves atteint 108. Dans toute école gardienne comptant au moins six classes, le chef d'école est déchargé de la tenue d'une classe. »

Art. 3

L'article 8 du même arrêté royal est remplacé par la disposition suivante :

« Art. 8 — 1° — le nombre de classes est fixé séparément pour les petits, les moyens et les grands;

2° — le nombre maximum d'élèves par classe est fixé à 20 élèves;

3° — le nombre de classes gardiennes est déterminé comme suit :

2 classes	21 élèves
3 classes	41 élèves
4 classes	61 élèves

et ainsi de suite par tranche complète de 20 élèves par classe supplémentaire ».

Art. 4

L'article 14 du même arrêté royal est remplacé par la disposition suivante :

« Art. 14. — Il est créé un emploi de chef d'école par école primaire. Le chef d'école est déchargé de la tenue d'une classe lorsque l'école compte 6 classes primaires au moins ». »

Art. 5

L'article 15 du même arrêté royal est remplacé par la disposition suivante :

« Art. 15 — 1° le nombre de classes d'une école est fixé séparément par année d'études;

2° le nombre maximum d'élèves par classe est fixé à 20 élèves;

3° pour chacune des sections citées sous a et b, le nombre de classes est déterminé comme suit :

a) classes primaires :

2 classes	21 élèves
3 classes	41 élèves
4 classes	61 élèves
5 classes	81 élèves

et ainsi de suite par tranche de 20 élèves;

b) minderheidsklassen :

1 klas	...	...	...	...	...	12 leerlingen
2 klassen	...	...	...	...	...	24 leerlingen

en zo verder als voor de lagere klassen ».

Art. 6

Artikel 17 van hetzelfde koninklijk besluit wordt door de volgende bepaling vervangen :

« Art. 17. — In de scholen die 12 klassen tellen mag de cursus lichamelijke opvoeding aan een bijzondere leermeester worden toevertrouwd met 24 lessen per week.

Om het aantal 12 klassen te bereiken, mogen de lagere scholen, die in een zelfde schoolkanton liggen, zich verenigen om het voordeel van de in vorig lid vermelde bepalingen te genieten.

De wijze van organisatie van de cursus in de lichamelijke opvoeding wordt bij ministerieel besluit vastgesteld ».

16 maart 1979.

b) classes minoritaires :

1 classe	...	...	...	...	...	12 élèves
2 classes	...	...	...	...	...	24 élèves

et ainsi de suite comme pour les classes primaires. »

Art. 6

L'article 17 du même arrêté royal est remplacé par la disposition suivante :

« Art. 17. — Dans les écoles comptant 12 classes, le cours d'éducation physique peut être confié à un maître spécial à raison de 24 leçons par semaine.

Pour atteindre le nombre de 12 classes, les écoles primaires situées dans les communes d'un même canton scolaire peuvent se grouper pour bénéficier des dispositions de l'alinéa précédent.

Les modalités d'organisation du cours d'éducation physique seront fixées par arrêté ministériel ».

16 mars 1979.

N. DINANT,
G. GLINEUR,
M. LEVAUX,
L. VAN GEYT.