

**RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK**

**IXe KAMER**

**A R R E S T**

**nr. 255.849 van 17 februari 2023  
in de zaak A. 233.443/IX-9875**

In zake: het GEMEENSCHAPSONDERWIJS, vertegenwoordigd door  
scholengroep Impact  
bijgestaan en vertegenwoordigd door  
advocaat Len Augustyns  
kantoor houdend te 2000 Antwerpen  
Brusselstraat 51  
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

de VLAAMSE GEMEENSCHAP  
bijgestaan en vertegenwoordigd door  
advocaat Bart Staelens  
kantoor houdend te 8000 Brugge  
Stockhouderskasteel  
Gerard Davidstraat 46 bus 1  
bij wie woonplaats wordt gekozen

---

*I. Voorwerp van het beroep*

1. Het beroep, ingesteld op 19 april 2021, strekt tot de  
nietigverklaring van de beslissing van de Vlaamse regering van 26 maart 2021  
houdende de weigering van de aanvraag tot programmatie van:

- 2<sup>de</sup> graad ASO doorstroom economische wetenschappen, atheneum  
Eureka, Torhout
- 2<sup>de</sup> graad ASO doorstroom economische wetenschappen, KTA Brugge,  
Brugge
- 2<sup>de</sup> graad TSO dubbele finaliteit sport, atheneum Maerlant,  
Blankenberge
- 2<sup>de</sup> jaar van de eerste graad (2BVL) voeding en horeca, middenschool  
Maerlant, Blankenberge

- 3<sup>de</sup> graad ASO doorstroom Latijn-moderne talen, atheneum Jan Fevijn, Brugge
- 3<sup>de</sup> graad ASO doorstroom Latijn-wiskunde, atheneum Jan Fevijn, Brugge
- 2<sup>de</sup> graad TSO doorstroom bedrijfswetenschappen, atheneum Maerlant, Blankenberge
- 2<sup>de</sup> graad TSO dubbele finaliteit maatschappij en welzijn, atheneum Eureka, Torhout
- 2<sup>de</sup> graad TSO dubbele finaliteit taal en communicatie, atheneum Jan Fevijn, Brugge (toekomstig verhaal samen met Stamina)
- 2<sup>de</sup> graad BSO arbeidsmarktgericht organisatie en logistiek, atheneum Eureka, Torhout
- 2<sup>de</sup> graad BSO arbeidsmarktgericht restaurant en keuken, atheneum Maerlant, Blankenberge.

## *II. Verloop van de rechtspleging*

2. Bij arrest nr. 250.442 van 27 april 2021 is de vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing verworpen.

De verzoekende partij heeft een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Marijke Sterck heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij en de verwerende partij hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 6 februari 2023.

Kamervoorzitter Geert Van Haegendoren heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Laurent Delmotte, die *loco* advocaat Len Augustyns verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Caroline Cleynen, die *loco* advocaat Bart Staelens verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Jurgen Neuts heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

### *III. Feiten*

3. Verzoeker dient voor het schooljaar 2021-2022 een aantal aanvragen tot programmatie in als schoolbestuur van het atheneum Eureka te Torhout, het KTA Brugge te Brugge, het atheneum Maerlant te Blankenberge, de middenschool Maerlant te Blankenberge en het atheneum Jan Fevijn te Assebroek-Brugge.

Op 26 maart 2021 neemt de Vlaamse regering het besluit tot goedkeuring van de programmatie van structuuronderdelen in het gewoon voltijds secundair onderwijs. Op dezelfde dag beslist de Vlaamse regering een aantal aanvragen niet toe te staan. De betrokken scholen worden hiervan via

berichten op “Mijn Onderwijs” in kennis gesteld. Onder meer de elf in het verzoekschrift opgesomde en *sub* 1 opgelijste programmatieaanvragen worden geweigerd.

Die weigering is het voorwerp van huidig beroep.

#### *IV. Ontvankelijkheid van het beroep*

4. Nadat huidig beroep is ingesteld, heeft de verwerende partij alsnog haar goedkeuring verleend aan drie van de eerst geweigerde aanvragen, namelijk aan de programmatieaanvraag voor het atheneum Maerlant te Blankenberge van een eerste leerjaar van de tweede graad TSO sport, de programmatieaanvraag voor het atheneum Jan Fevijn van een eerste leerjaar van de tweede graad TSO taal en communicatie en de programmatieaanvraag voor het KTA Brugge van een eerste leerjaar van de tweede graad ASO economische wetenschappen.

Zoals verzoeker het erkent in zijn laatste memorie, is het beroep in die mate “doelloos” geworden.

Voor zover de middelen op deze aanvragen betrekking hebben, worden ze hierna niet meer onderzocht.

#### *V. Onderzoek van de middelen*

##### *A. Eerste middel*

##### *Uiteenzetting van het middel*

5. Verzoeker voert in een eerste middel de schending aan van de materiële motiveringsplicht als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur “juncto het redelijkheidsbeginsel”.

Verzoeker gaat in op de motieven bij elk van de weigeringen.

In een *eerste middelonderdeel* bekritiseert verzoeker het motief waarbij de verzelfstandiging wordt gezien als een dubbel aanbod, dit meer bepaald in de motivering betreffende de programmatieaanvraag voor het atheneum Eureka van een eerste leerjaar van de tweede graad ASO economische wetenschappen.

Volgens verzoeker gaat het om een motivering geput uit de bewering dat de studierichting twee keer wordt aangeboden terwijl dit niet de inhoud van de aanvraag is. De aanvraag maakt zonder meer duidelijk dat het gaat over een verzelfstandiging van het bestaande aanbod. In de gebouwen van de school wordt deze studierichting reeds aangeboden, maar dit gebeurt onder de vorm van een vestigingsplaats van een andere school. De programmatieaanvraag heeft als enig doel dit aanbod als vestigingsplaats af te schaffen en de programmatie te verwezenlijken binnen de “moederschool” die op de locatie gevestigd is. De bijlagen bij de aanvraag maken duidelijk dat deze verzelfstandiging gebeurt met akkoord van de scholengemeenschap, dus ook van de oorspronkelijke “moederschool” die het aanbod op die locatie verliest.

Verzoeker wijst er ook op dat deze aanvraag volkomen past in de beleidsdoelstelling van de verwerende partij om de locatie bepalend te maken voor het studieaanbod. Deze vereenvoudiging zorgt voor meer transparantie voor leerlingen, ouders en personeel en eveneens voor een duidelijke administratieve vereenvoudiging.

De lezing van de aanvraag als de intentie om een dubbel aanbod van dezelfde studierichting te verwezenlijken op dezelfde locatie, is een duidelijke schending van het redelijkheidsbeginsel. Geen enkele overheid in dezelfde omstandigheden geplaatst, zou ervan uitgaan dat de aanvraag een

dergelijke doelstelling heeft, aangezien dit praktisch niet realiseerbaar en volstrekt nutteloos is.

In een *tweede middelonderdeel* bekritiseert verzoeker de weigeringsmotieven van de programmatieaanvragen voor het atheneum Jan Fevijn van een derde graad ASO Latijn - moderne talen en Latijn - wiskunde.

Volgens verzoeker is er geen rekening gehouden met de herstructurering zoals vermeld in het aanvraagdossier. Ter uitvoering van de beslissing tot herstructurering is aan de verwerende partij meegedeeld dat de hoofdvestigingsplaats van Stamina verplaatst wordt naar het atheneum Jan Fevijn (Daverlostraat 132, 8310 Assebroek-Brugge). De hoofdvestigingsplaats van Stamina (Jeruzalemstraat 34, 8000 Brugge) wordt een gewone vestigingsplaats van Stamina en de naam Jan Fevijn verdwijnt. Op de locatie in de Jeruzalemstraat 34, 8000 Brugge is ook een vestigingsplaats van het atheneum Zwinstede Knokke die de studierichting Latijn aanbiedt. Deze studierichting verhuist als gevolg van de herstructurering naar de nieuwe hoofdvestigingsplaats van Stamina te Assebroek en wordt afgebouwd als een studierichting van het atheneum Zwinstede Knokke in de vestigingsplaats te Brugge.

De leerlingen die nu les volgen in de vestigingsplaats van het atheneum Zwinstede Knokke en de leerlingen die daar volgend jaar willen instromen, zijn dus leerlingen die vanaf volgend jaar in Stamina in de te programmeren richting zullen instromen. Er is een reeds bewezen leerlingeninstroom.

Verzoeker wijst er ook op dat de afstand tussen Knokke en de Daverlostraat te Brugge 23 kilometer of een half uur rijden is, zodat er bezwaarlijk kan worden gesteld dat de scholen uit dezelfde potentiële leerlingenpopulatie putten. Ook vormen scholen met een volledig ander pedagogisch-didactisch concept – waar de ouders en de leerlingen niet voor gekozen hebben – geen evenwaardig alternatief.

Verzoeker besluit dat het een raadsel is waarom de herstructurering geweigerd wordt, temeer daar deze volledige uiteenzetting in een overleg met de diensten van de verwerende partij reeds is gegeven. Als gevolg van de nieuwe regelgeving inzake vestigingsplaatsen zou Stamina zelf geen promotie kunnen maken voor een richting die in de hoofdvestigingsplaats wordt aangeboden. Deze herstructurering niet bij de motivering betrekken, is volstrekt onredelijk.

Het *derde middelonderdeel* is gericht tegen de programmatieweigering voor de middenschool Maerlant van een tweede leerjaar B voeding en horeca en voor het atheneum Maerlant van een eerste leerjaar van de tweede graad BSO restaurant en keuken. Volgens verzoeker worden scholen die zich willen herpositioneren met hun aanbod, om het hoofd te bieden aan een dalend leerlingenaantal, hierin gefnuikt op een manier die de redelijkheidstoets niet kan doorstaan. Enerzijds wordt er gekeken naar het huidige beperkte leerlingenaantal, wat net de reden is om een wijziging van het aanbod door te voeren en anderzijds wordt aan een programmatie die tot doel heeft een onderbouw te creëren, verweten dat er geen bovenbouw bestaat, terwijl deze pas op een nuttige manier in het schooljaar 2022-2023 in de tweede graad kan worden ingericht met enig nut voor leerlingen die instromen in 2021. Dergelijke motivering betekent dat geen enkele studierichting geleidelijk zou kunnen worden geprogrammeerd, hetgeen niet voorzien is in de regelgeving. Maar belangrijker volgens verzoeker: er wordt net in een bovenbouw voorzien, met de programmatie van een eerste leerjaar van de tweede graad BSO restaurant en keuken. Deze wordt dan weer geweigerd omdat er geen “voedingsrichtingen” worden aangeboden.

Voorts betoogt verzoeker dat het zeker in een B-stroom van belang is – wat blijkt uit het aanvraagdossier – dat de opleiding potentieel heeft, gelet op de ligging van de school, de arbeidsmarkt en het belang dat de lokale maatschappij eraan hecht. Met een nieuw aanbod gericht op de kusthoreca is er een duidelijke profilering met een groot groeipotentieel voor de school. Dat er al

“voldoende scholen in Vlaanderen [zijn] die voedingsrichtingen aanbieden” heeft – los van het feit dat hier plots zelfs niet meer wordt gekeken naar de scholengemeenschap of het net – geen enkele relevantie indien de opleiding een bijzondere nood dekt aangezien horecapersoneel aan de kust een knelpuntberoep is geworden.

In de memorie van wederantwoord voegt verzoeker nog hieraan toe dat het begrip ‘macrodoelmatigheid’ invullen als een *de facto* programmatiestop om de bestaande scholen te beschermen, niet in overeenstemming is te brengen met het individueel karakter van de programmatieaanvraag.

In een *vierde middelonderdeel* bekritiseert verzoeker de programmatieweigeringen voor het atheneum Eureka van een eerste leerjaar van de tweede graad TSO maatschappij en welzijn, voor het atheneum Maerlant van een eerste leerjaar van de tweede graad TSO bedrijfswetenschappen en voor het atheneum Eureka van een eerste leerjaar van de tweede graad BSO organisatie en logistiek.

Verzoeker zet uiteen dat het telkens gaat om eerste leerjaren van de tweede graad waarin de eigenlijke studiekeuze wordt gemaakt zodat spreken over een “logische onderbouw” dan ook zeer problematisch is. De keuzes die de scholen aan de scholengroep hebben meegedeeld, bieden volgens hen de mogelijkheid om een grotere groep nieuwe leerlingen te werven dan het geval is met het huidige aanbod en dit betekent ook dat de scholen aangeven dat de studiekeuze voor deze leerlingen momenteel bepaald wordt door een gebrek in het studieaanbod binnen het gemeenschapsonderwijs, waardoor verplicht naar een ander net wordt uitgeweken. Door louter te kijken naar de huidige situatie, negeert de bestreden beslissing het toekomstperspectief dat blijkt uit de aanvragen. De programmaties zijn gericht op groei en niet op bestendiging van een bestaande toestand. Verzoeker besluit dat door een beslissing over een toekomstgerichte programmatie te laten afhangen van de actuele leerlingenaantallen, de beslissing niet ernstig en onjuist gemotiveerd is.

## *Beoordeling*

### *Algemeen*

6. De Vlaamse regering beschikt bij het beoordelen van een programmatieaanvraag over een discretionaire bevoegdheid. Zij moet bij het nemen van haar beslissing wel rekening houden met de criteria bepaald in artikel 178, derde lid, van de Codex Secundair Onderwijs (VCSO), dat luidt:

“De Vlaamse Regering houdt bij haar beslissing rekening met de volgende cumulatieve criteria:

1° de eventuele beperkingen of voorwaarden die vanuit macrodoelmatigheid aan het aanbod van het structuuronderdeel zijn gekoppeld;

2° de kwantitatieve en kwalitatieve behoeften op het vlak van het aanbod van secundair onderwijs in de onderwijszone in kwestie, met het oog op vervolgonderwijs of toetreding tot de arbeidsmarkt;

3° de keuzevrijheid van ouders en leerlingen;

4° de studiecontinuïteit van leerlingen binnen de school of de scholengemeenschap;

5° in geval van een studierichting met dubbele finaliteit of finaliteit arbeidsmarkt:

a) de getroffen voorbereidingen op het vlak van materiële infrastructuur en leermiddelen die voldoende en gepast zijn met het oog op de te verwerven competenties van het geprogrammeerde structuuronderdeel;

b) de aantoonbare samenwerkingsmogelijkheden met lokale arbeidsmarktactoren en de bedrijfswereld;

6° de afspraken die met andere lokale onderwijsinrichters binnen en buiten de betrokken scholengemeenschap zijn gemaakt over een rationeel en transparant studieaanbod.”

7. Het komt de Raad van State niet toe zijn beoordeling in de plaats te stellen van die van de overheid maar hij is bij de uitoefening van zijn wettigheidsstoezicht wel bevoegd om, desgevraagd, na te gaan of de administratieve overheid op grond van juiste en correct beoordeelde feitelijke gegevens, in redelijkheid tot haar beslissing is kunnen komen.

### *Eerste middelonderdeel*

8. Het eerste middelonderdeel is gericht tegen de programmatieweigering voor het atheneum Eureka te Torhout van een eerste leerjaar van de tweede graad ASO economische wetenschappen.

9. De motivering van die weigering luidt:

“Deze studierichting wordt al aangeboden op deze vestigingsplaats door school 42119 GO! atheneum 1 Brugge – centrum. Een dubbel aanbod op dezelfde vestigingsplaats gaat in tegen het transparant onderwijsaanbod.”

10. Verzoeker betoogt dat de bewering dat de studierichting tweemaal wordt aangeboden niet de inhoud van de aanvraag is. Volgens hem is het de bedoeling het aanbod als vestigingsplaats af te schaffen en de programmatie te verwezenlijken binnen de “moederschool”. Dit zou, aldus nog verzoeker, ondubbelzinnig af te leiden zijn uit de volgende passus in de motivatie van de aanvraag:

“Sedert dit schooljaar organiseren we de richting economie in het 3<sup>e</sup> jaar als vestigingsplaats van een andere school, maar we willen deze richting graag met eigen bevoegdheid uitbouwen.”

Het is, aldus verzoeker, “volstrekt onredelijk ervan uit te gaan dat een school eenzelfde richting als eigen richting én als een richting van een vestigingsplaats van een andere school zou aanbieden”.

11. Dat het aanbod van de studierichting ASO economische wetenschappen door het atheneum Brugge op de vestigingsplaats van het atheneum Eureka wordt afgeschaft, blijkt niet ondubbelzinnig uit het aanvraagdossier. Het akkoord van de scholengemeenschap voor alle aangevraagde programmaties toont zulks evenmin aan. Een uitdrukkelijke, ondubbelzinnige verklaring dat het aanbod van het atheneum Brugge wordt afgeschaft, ontbreekt.

Het is geenszins onredelijk dat de verwerende partij steunt op het voorgelegde aanvraagdossier en de hierin vermelde gegevens om een beslissing te nemen over de aanvraag. Evenmin is het onredelijk dat zij niet het risico wil lopen dat op dezelfde vestigingsplaats tweemaal dezelfde richting wordt aangeboden.

Voortgaande op de toenmalige feitelijke situatie en op de bewoordingen van de aanvraag, stelt zij bijgevolg op juiste gronden dat de studierichting bij inwilliging ervan tweemaal wordt aangeboden, wat ingaat tegen het transparant onderwijsaanbod.

12. Het eerste middelonderdeel is niet gegrond.

## *Tweede middelonderdeel*

13. Het tweede middelonderdeel levert kritiek op de weigering van de programmatieaanvragen voor het atheneum Jan Fevijn van een derde graad ASO Latijn - moderne talen en Latijn - wiskunde.

14. De weigering van de beide aanvragen steunt op eenzelfde motief, zijnde:

“Er zijn geen leerlingen in Latijn in het 2de leerjaar 2de graad in de school. De potentiële instroom is onvoldoende. De richting wordt al aangeboden in een andere school van de scholengemeenschap. De keuzevrijheid is bijgevolg verzekerd.”

15. Volgens verzoeker is geen rekening gehouden met de herstructurering van Stamina en het atheneum Jan Fevijn.

16. Verzoeker betwist vooreerst niet dat er geen leerlingen in de studierichting Latijn zijn in het tweede leerjaar van de tweede graad in het atheneum te Assebroek, dit blijkt ook duidelijk uit de aanvraag.

Anders dan verzoeker het ziet, toont hij ook niet aan dat er een bewezen leerlingeninstream is in deze studierichting, zelfs bij de herstructurering. Het aanvraagdossier vermeldt enkel dat er gemiddeld uit Stamina een instroom zal zijn van zestig leerlingen naar een vijfde jaar ASO, zonder precisering van leerlingen Latijn. Het kan ook niet voor “bewezen” worden aangenomen, dat alle leerlingen die Latijn volgen of willen volgen in de vestigingsplaats van het atheneum Zwinstede Knokke in het centrum van Brugge zich daadwerkelijk zullen willen inschrijven in de school te Assebroek en niet in de andere school van de verwerende partij te Brugge.

Bovendien steunt de weigeringsbeslissing op een tweede motief, namelijk dat de studierichting al wordt aangeboden in de voormelde andere school van de verwerende partij, namelijk atheneum Brugge – centrum.

De kritiek van verzoeker dat het gaat om een school met een andere pedagogische methode is hierbij niet relevant, aangezien de regelgeving inzake programmatie en inzonderheid artikel 178, derde lid, van de Codex Secundair Onderwijs nergens bepaalt dat de Vlaamse regering met dit criterium rekening moet houden.

Tot slot houdt de omstandigheid dat een herstructurering van Stamina is goedgekeurd niet in dat elke programmatieaanvraag van Stamina zal worden goedgekeurd door de Vlaamse regering. Overigens weerspreekt verzoeker niet de bemerking van de verwerende partij dat de verplaatsing naar Assebroek van de studierichting Latijn, aangeboden door het atheneum Zwinstede Knokke op de vestigingsplaats in de Jeruzalemstraat niet meer mogelijk is, nu hij heeft nagelaten daarvoor tijdig een aanvraag in te dienen.

17. Het tweede middelonderdeel is niet gegrond.

#### *Derde middelonderdeel*

18. Het derde middelonderdeel is gericht tegen de weigering van de aanvraag voor de middenschool Maerlant tot programmatie van een tweede leerjaar B voeding en horeca en voor het atheneum Maerlant van een eerste leerjaar van de tweede graad BSO restaurant en keuken.

19. De weigering van de programmatie van een tweede leerjaar B steunt op volgende motieven:

“De potentiële leerlingeninstroom is zeer gering, aangezien er slechts een beperkt aantal leerlingen in de school/vestigingsplaats ingeschreven zijn in 1B en er al 2 vervolgrichtingen in 2B geprogrammeerd zijn. Enkel wanneer in de betrokken school of in een bovenbouwschool van dezelfde scholengemeenschap de logische bovenbouw wordt aangeboden is het opportuun om de aanvraag goed te keuren.”

De motivering van de weigering van de programmatie van een eerste leerjaar van de tweede graad BSO restaurant en keuken luidt:

“De school biedt geen richtingen aan in het studiegebied Voeding. Er zijn al voldoende scholen in Vlaanderen die voedingsrichtingen aanbieden. Bovendien is de potentiële instroom onvoldoende.”

20. Verzoeker betoogt dat scholen die zich wensen te herpositioneren met hun aanbod om het hoofd te bieden aan een dalend leerlingenaantal, hierin gefnuikt worden op een manier die de redelijkheidstoets niet kan doorstaan. Zo wordt er enerzijds gekeken naar het huidige beperkte leerlingenaantal en anderzijds wordt een programmatie die tot doel heeft een onderbouw te creëren verweten dat er geen bovenbouw is. Een bovenbouw programmeren is dan weer niet mogelijk aangezien er geen onderbouw of bewezen leerlingenpotentieel is.

21. Zoals de verwerende partij doet gelden, beschikt zij bij het beoordelen van programmatieaanvragen over een ruime discretionaire bevoegdheid.

Uit het aanvraagdossier voor een tweede leerjaar B blijkt dat er slechts zeven leerlingen in een eerste leerjaar B zijn en dat er al twee vervolgrichtingen in 2B worden aangeboden. Het motief is bijgevolg feitelijk juist. Even juist is het dan om vast te stellen dat de potentiële instroom in de aangevraagde tweedegraadsrichting onvoldoende is. Verzoeker weerspreekt zulks ook niet. Verzoeker beroept zich enkel erop zich te willen “herpositioneren” door een richting aan te bieden die aan de kust “een bijzondere lokale nood dekt”.

Verzoeker slaagt er aldus niet in aan te tonen dat het onredelijk is om in die omstandigheden vanuit een inschatting van de behoeften geen bijkomende school met deze studierichting toe te laten, aangezien dit zou leiden tot een herverdeling van het aantal leerlingen en de verwerende partij ervoor opteert het bestaande aanbod niet te versnipperen. Verzoeker zag het liever anders om zich te kunnen “herpositioneren”, maar dat is beleidskritiek en geen wettigheidskritiek.

22. Het middelonderdeel wordt verworpen.

#### *Vierde middelonderdeel*

23. Het vierde middelonderdeel is gericht tegen de weigering van de programmatieaanvraag voor het atheneum Eureka van een eerste leerjaar van de tweede graad TSO maatschappij en welzijn, voor het atheneum Maerlant van een eerste leerjaar van de tweede graad TSO bedrijfswetenschappen en voor het atheneum Eureka van een eerste leerjaar van de tweede graad BSO organisatie en logistiek.

24. De motivering van de weigering van de programmatie in het atheneum Eureka van een eerste leerjaar van de tweede graad TSO maatschappij en welzijn luidt:

“De school biedt de logische onderbouw basisoptie A Maatschappij en welzijn niet aan. Ook in de andere basisopties zitten heel weinig leerlingen, bijgevolg onvoldoende potentiële leerlingeninstroom om dit structuuronderdeel aan te bieden.”

De motivering van de weigering van de programmatie in het atheneum Maerlant van een eerste leerjaar van de tweede graad TSO bedrijfswetenschappen luidt:

“De school biedt momenteel geen Handel aan. Er zijn al scholen van dit net binnen de scholengemeenschap en onderwijszone die een concordantie van Handel naar Bedrijfswetenschappen gemeld hebben. Er is een beperkte potentiële leerlingeninstroom. Bijkomende programmatie gaat in tegen het rationeel onderwijsaanbod.”

De motivering van de weigering van de programmatie in het atheneum Eureka van een eerste leerjaar van de tweede graad BSO organisatie en logistiek luidt:

“De school biedt in de eerste graad de basisoptie B Economie en organisatie - Maatschappij en welzijn aan met 6 leerlingen. Deze basisoptie dient als logische onderbouw voor zowel de arbeidsmarktgerichte richtingen behorende tot het studiedomein Economie en organisatie als Maatschappij en welzijn. Rekening houdend

met de huidige bezettingsgraad van de 2de graad Verzorging en voeding is het niet opportuun om dit structuuronderdeel bijkomend te programmeren, dit zou leiden tot een verdere versnippering van het studieaanbod. Ook veel andere richtingen van de 2de graad zijn dun bevolkt.”

25. De drie programmatieaanvragen zijn telkens geweigerd omwille van een beperkte potentiële leerlingeninstroom.

Het kan niet als onredelijk worden beschouwd dat de verwerende partij ervoor opteert om versnippering van het onderwijsaanbod tegen te gaan en hierbij het zuinigheidsbeginsel in acht neemt. De verwerende partij stelt terecht dat het toekomstperspectief van structuuronderdelen van de tweede graad enkel in functie van het onderliggende leerjaar wordt bekeken, zijnde het tweede leerjaar van de eerste graad. De groei wordt bewezen aan de hand van de regelmatige leerlingen, te meten op 1 oktober van het lopende schooljaar.

Verzoeker betwist niet dat de potentiële leerlingeninstroom in de gevraagde studierichtingen in de drie betrokken scholen momenteel zeer gering is. De stelling van verzoeker dat de programmaties gericht zijn op groei en niet op bestendiging van het bestaande aanbod enerzijds en dat het schoolbestuur de rationaliteit van het aanbod bepaalt anderzijds, doet geen afbreuk aan het feit dat het de Vlaamse regering is die bevoegd is om over deze programmaties te beslissen en dat zij hierbij over een appreciatievrijheid beschikt. Verzoeker rekent op het “wervend potentieel” van de studierichtingen in kwestie, zo stelt hij in de memorie van wederantwoord. De verwerende partij rekent met de bestaande leerlingencijfers. Hun visies verschillen, maar daarmee is niet aangetoond dat de zienswijze van de verwerende partij de grenzen van de redelijkheid te buiten gaat.

Verzoeker toont niet aan dat bij de uitoefening van die discretionaire bevoegdheid de in het middel aangevoerde beginselen zijn geschonden.

26. Ook het vierde middelonderdeel wordt verworpen.

## *Conclusie*

27. Het middel is in geen dele gegrond.

## *B. Tweede middel*

### *Uiteenzetting van het middel*

28. Verzoeker voert in een tweede middel de schending aan van artikel 24, § 1, van de Grondwet *iuncto* de artikelen 4 en 23 van het bijzonder decreet van 14 juli 1998 ‘betreffende het gemeenschapsonderwijs’ (“het bijzonder decreet”), van het gelijkheidsbeginsel als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur, tevens vervat in de artikelen 10, 11 en 24 van de Grondwet en van de materiële motiveringsplicht als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur.

Hij stelt dat dit middel de programmatieaanvragen voor het atheneum Jan Fevijn van een derde graad Latijn - wiskunde en Latijn - moderne talen en de programmatieaanvraag voor het atheneum Maerlant van een eerste leerjaar van de tweede graad TSO bedrijfswetenschappen betreft.

Verzoeker refereert aan het advies van de VLOR (de Vlaamse Onderwijsraad), die erop wijst dat het niet de scholengemeenschap is die kan dienen als criterium om de spreiding van het onderwijs te verwezenlijken. De bestreden beslissing gaat eraan voorbij dat de scholengemeenschap die de aanvragen heeft onderschreven, een gebied bestrijkt dat in het vrije net wordt ingevuld door maar liefst vier scholengemeenschappen. Door rekening te houden met de scholengemeenschap als een determinerende factor inzake spreiding, wordt een beslissing genomen die de redelijkheidstoets niet kan doorstaan. Leerlingen uit Blankenberge hebben niet de praktische mogelijkheid om in Torhout les te volgen. Zelf voert de scholengroep een beleid aan de hand van subregio's.

Ook de scholengemeenschap gebruiken als criterium om na te gaan of de keuzevrijheid van de ouders is gegarandeerd, is niet mogelijk.

Overigens mag in het vrije net de school Sint-Jozef Sint-Pieter te Blankenberge “rekening houdend met de grootte van de scholengemeenschap” meerdere richtingen aanbieden die in dezelfde (kleinere) scholengemeenschap reeds worden aangeboden. Deze school krijgt hiermee de mogelijkheid om in elke finaliteit van het domein economie een studierichting uit te bouwen, terwijl het VTI te Zeebrugge hetzelfde mag doen. Alhoewel die beide scholen inderdaad niet tot dezelfde scholengemeenschap behoren, was dit tot vorig jaar wel het geval. De bestreden beslissing vormt dan ook een inbreuk op het gelijkheidsbeginsel, aangezien twee schoolbesturen op een ongelijke manier worden behandeld.

Over de programmatieweigering voor het atheneum Maerlant van een eerste leerjaar van de tweede graad TSO bedrijfswetenschappen betoogt verzoeker dat in de subregio ‘kust’ een dergelijk aanbod bedrijfswetenschappen er niet is en de vrije keuze niet is gegarandeerd. Bovendien beschikte de school in het verleden over een afdeling handel in de tweede graad en beschikt ze nog steeds over een afdeling boekhouden – informatica in de derde graad, die in 2023 geconcordeerd zal worden in bedrijfswetenschappen, zodat er dus wel een bovenbouw is met hetzelfde profiel en leerlingen met het beoogde profiel. Binnen scholengemeenschap Impact zijn enkel atheneum Brugge – centrum en Stamina te Brugge scholen die de richting bedrijfswetenschappen aanbieden, hetgeen voor leerlingen uit de omgeving een reis betekent met trein en bus van twee uur per dag, met een treinfrequentie van één trein per uur. Ook hier is de scholengemeenschap een volstrekt onwerkbaar criterium.

### *Beoordeling*

29. Om ontvankelijk te zijn, wordt verwacht dat een middel niet enkel voldoende duidelijk de overtreden rechtsregel of het overtreden

rechtsbeginsel aanwijst, maar ook dat het de wijze preciseert waarop die regel of dat beginsel door de bestreden rechtshandeling concreet wordt geschonden.

Het middel voert de schending aan van artikel 24, § 1, van de Grondwet. Verzoeker brengt dit artikel in de toelichting bij het middel echter amper of niet meer ter sprake. In die toelichting stelt hij in één zin dat “[de] scholengemeenschap gebruiken als criterium om na te gaan of de keuzevrijheid van de ouders gegarandeerd is” niet mogelijk is, zonder die stelling uit te werken. In die mate is het middel niet ontvankelijk. Voorts merkt hij op dat er in “de subregio kust” geen aanbod bedrijfswetenschappen is. De keuzevrijheid van de ouders om voor hun kinderen het onderwijs te kiezen dat het meest met hun levensopvatting overeenstemt, houdt evenwel niet in dat de ouders en de leerlingen een onvoorwaardelijk recht hebben op elke opleiding van hun keuze. Het middel faalt in die mate naar recht.

30. Het middel voert eveneens de schending aan van de artikelen 4 en 23 van het bijzonder decreet, zonder aan die schending in de toelichting bij het middel nog enige aandacht te schenken. Ook in die mate is het middel niet ontvankelijk.

31. Voor zover verzoeker een schending van het gelijkheidsbeginsel aanvoert omdat in het vrije net de school Sint-Jozef Sint-Pieter te Blankenberge meerdere richtingen mag aanbieden die in dezelfde (kleinere) scholengemeenschap reeds worden aangeboden en het VTI te Zeebrugge hetzelfde mag doen, werpt de verwerende partij terecht op dat verzoeker die grief niet bevattelijk uitwerkt en dat hij inzonderheid nalaat met voldoende concrete gegevens aan te tonen dat hij ongelijk behandeld wordt.

Andermaal is het middel in die mate onontvankelijk.

32. Met betrekking tot de aanvragen van een derde graad voor het atheneum Jan Fevijn te Assebroek-Brugge, is hiervóór reeds opgemerkt dat de

“andere school van de scholengemeenschap” waar de aangevraagde richtingen Latijn – wiskunde en Latijn – moderne talen al worden aangeboden het atheneum Brugge – centrum is. Dat ligt op ongeveer tien minuten fietsafstand van Jan Fevijn (voortaan: Stamina) Assebroek. Voor deze aanvragen is bijgevolg de uiteenzetting die refereert aan scholen te Blankenberge en te Torhout zonder de minste relevantie.

In zoverre mist het middel feitelijke grondslag en is het eveneens onontvankelijk.

In de memorie van wederantwoord brengt verzoeker de keuzevrijheid van de ouders ook in verband met de keuze voor een bepaalde onderwijsmethode in de school te Assebroek. Daargelaten of de grondwettelijke waarborgen die het Gemeenschapsonderwijs geniet daarop zien, is dit betoog hoe dan ook laattijdig en onontvankelijk. Overigens zet verzoeker niet uiteen waarom de keuze van de verwerende partij om voor de keuzevrijheid van de ouders en leerlingen een onderscheid te maken tussen het officieel onderwijs en het vrij onderwijs – en dus geen rekening te houden met “de vraag naar innovatief methodeonderwijs” – onwettig is.

33. Blijft aldus de vraag of de motivering voor de weigering van de aanvraag voor het atheneum Maerlant van een eerste leerjaar van de tweede graad TSO bedrijfswetenschappen de materiële motiveringsplicht schendt. Die vraag is bij de bespreking van het vierde onderdeel van het eerste middel al ontkennend beantwoord. De bedoelde motivering leert daarenboven dat de verwerende partij rekening houdt met het aanbod “van dit net binnen de scholengemeenschap en onderwijszone” en dus niet enkel met de scholengemeenschap. Brugge en Blankenberge behoren, zoals verzoeker schrijft, tot dezelfde onderwijszone 37 ‘Brugge’.

Verzoeker voegt aanvullend aan zijn betoog bij het vierde onderdeel van het eerste middel thans toe dat binnen de scholengemeenschap

Impact Brugge - Oostkust enkel twee scholen te Brugge de richting bedrijfswetenschappen aanbieden en dat, gelet op de afstand, de scholengemeenschap een volstrekt onwerkbaar criterium is. Daartegenover merkt de verwerende partij terecht op dat waken over het “rationeel onderwijsaanbod, eventueel verspreid over de verschillende scholen die de scholengemeenschap vormen”, overeenkomstig artikel 57 van de Codex Secundair Onderwijs de bevoegdheid is van die scholengemeenschap en dat overeenkomstig artikel 51 van de Codex Secundair Onderwijs scholengemeenschappen vrijwillig tot stand komen. Gelet hierop, is de keuze van de verwerende partij om in de eerste plaats rekening te houden met het studieaanbod op het niveau van de scholengemeenschap en voorts met het feit dat meerdere scholen binnen dezelfde scholengemeenschap hetzelfde structuuronderdeel vragen, niet onredelijk te noemen.

Ten slotte wijst verzoeker op een in de school bestaande bovenbouw met hetzelfde profiel. De verwerende partij ziet de “studiecontinuïteit van leerlingen binnen de school of de scholengemeenschap” (artikel 178, derde lid, 4°, VCSO) evenwel als “de overgang naar een volgend, dus hoger jaar”. Die keuze om te kijken naar de onderbouw – en dus naar de potentiële leerlingeninstroom – is naar het oordeel van de Raad van State geen onwettige, inzonderheid geen onredelijke invulling van het decretale begrip ‘studiecontinuïteit’.

34. Het middel is deels onontvankelijk, deels ongegrond.

### *C. Derde middel*

#### *Uiteenzetting van het middel*

35. Het derde middel is genomen uit de schending van artikel 4 *iuncto* artikel 23 van het bijzonder decreet.

Verzoeker betoogt dat de bestreden beslissing geen beslissing is van de raad van bestuur van scholengroep Impact, terwijl deze raad van bestuur nochtans als enige bevoegd is voor de programmatie van studierichtingen. De decreetgever heeft niet voorzien in een residuaire bevoegdheid die bij de Vlaamse Gemeenschap is gebleven. Verzoeker wijst erop dat het ingrijpen van de Vlaamse Gemeenschap op de programmatie steunt op de Codex Secundair Onderwijs, die een lagere rechtsnorm is dan het bijzonder decreet.

Volgens verzoeker betekent dit niet dat er binnen het Gemeenschapsonderwijs “zomaar” mag worden geprogrammeerd. In het bijzonder decreet is immers niet de bevoegdheid opgenomen om rationalisatienormen te bepalen. Meer bepaald vormt artikel 198 van de Codex Secundair Onderwijs de grens voor de programmatievrijheid, aangezien de aanbodzijde van de geprogrammeerde studierichtingen moet overeenstemmen met de vraagzijde, zodat voldoende leerlingen worden aangetrokken of anders de school verdwijnt. Bijgevolg is het niet enkel het schoolbestuur dat het best geplaatst is om een “rationaal studieaanbod” te beoordelen, maar het is dezelfde onderwijsverstrekker die de gevolgen draagt als hij deze oefening niet naar behoren doet.

36. In de memorie van wederantwoord wijst verzoeker het verband tussen programmatie en financiering van de hand:

“De financiering is echter niet als bevoegdheid afgestaan door de Vlaamse Gemeenschap, de programmatie wel. Financiering hangt in de eerste plaats samen met de leerlingenaantallen en niet met het aantal of de aard van de studierichtingen. Inzake financiering dienen de rationalisatienormen gerespecteerd te worden, hetgeen een (vrijwillige) rem kan zijn inzake programmatie.”

### *Beoordeling*

37. Programmatie is de oprichting van – *in casu* – een structuuronderdeel “met de bedoeling dat structuuronderdeel in aanmerking te laten komen voor financiering of subsidiëring” (artikel 3, 35°, VCSO).

Anders dan verzoeker het ziet, is het verband tussen programmatie als “inrichting van het onderwijs” en financiering er dus wel en zelfs rechtstreeks. Wie een programmatieaanvraag indient, vraagt eigenlijk aan de Vlaamse Gemeenschap niet zozeer de goedkeuring om een nieuwe opleiding te mogen aanbieden, maar wel om dit nieuwe aanbod te financieren of te subsidiëren. Zoals kan worden nagelezen in de artikelen 14 en 15 VCSO, is “voldoen aan de reglementaire programmatie- of rationalisatienormen” een voorwaarde voor financiering of subsidiëring van een structuuronderdeel, niet een erkenningsvoorwaarde.

38. De onderwijsverstrekker – overheid of privépersoon – mag beoordelen of het opportuun is om zijn bestaande onderwijsaanbod aan te vullen met nieuwe structuuronderdelen.

Het bijzonder decreet regelt, wat het Gemeenschapsonderwijs betreft, welke bestuursniveaus en welke organen van die rechtspersoon de bevoegdheid toevalt om daarover beslissingen te nemen. Artikel 23, § 1, van het bijzonder decreet wijst alzo aan de raad van bestuur van de scholengroep inzake het pedagogisch beleid onder meer “de programmatie van unieke studierichtingen” toe.

39. Als het Gemeenschapsonderwijs evenwel verwacht dat het voor die nieuwe structuuronderdelen ook gefinancierd wordt door de Vlaamse Gemeenschap, dan is het onderworpen aan de financierings- en subsidiëeringsregels die de laatstgenoemde daaromtrent mag uitwerken. Het recht op subsidiëring wordt beperkt, enerzijds, door de mogelijkheid voor de gemeenschap om de subsidies te verbinden aan vereisten die te maken hebben met het algemeen belang, onder andere die van een kwaliteitsonderwijs, de inachtneming van normen in verband met de schoolbevolking en de gelijke toegang tot het onderwijs en, anderzijds, door de noodzaak om de beschikbare financiële middelen te verdelen onder de verschillende opdrachten van de

gemeenschap (zie, bijvoorbeeld, GwH 25/1992, 2 april 1992, 4.B.2; GwH 152/2018, 8 november 2018, B.6.5).

De (gewone) decreetgever mag bijgevolg aan de onderwijsverstrekkers, zowel het gesubsidieerd onderwijs als het gemeenschapsonderwijs, voorwaarden voor financiering en subsidiëring opleggen. Dat de (bijzondere) decreetgever gebruikgemaakt heeft van de mogelijkheid om “bevoegdheden als inrichtende macht” over te dragen aan een autonome instelling – het Gemeenschapsonderwijs – doet daaraan geen afbreuk. Zoals het Grondwettelijk Hof heeft vastgesteld in zijn arrest 40/2011 van 15 maart 2011 (B.11.1) en arrest 105/2018 van 19 juli 2018 (B.7.1) “blijkt dat de Grondwetgever met de ‘bevoegdheden als inrichtende macht’ in essentie die bevoegdheden voor ogen heeft gehad waarover ook de andere inrichtende machten van onderwijs beschikken”. Er is voor de Raad van State geen reden om die analyse voor de huidige zaak niet bij te vallen. Bijvallen voor de huidige zaak doet de Raad van State ook de volgende overwegingen in voormeld arrest 105/2018:

“B.8.1. Het bijzonder decreet van 14 juli 1998 betreffende het gemeenschapsonderwijs heeft het bijzonder decreet van 19 december 1988 betreffende de Autonome Raad voor het Gemeenschapsonderwijs vervangen. Artikel 4, § 1, van het bijzonder decreet van 14 juli 1998 bepaalt dat, met uitsluiting van ieder ander orgaan, de scholengroepen en de Raad van het Gemeenschapsonderwijs de inrichtende macht zijn van het gemeenschapsonderwijs, binnen de bevoegdheden die door en krachtens dat bijzonder decreet worden toegekend.

In haar advies bij het ontwerp dat tot het bijzonder decreet van 14 juli 1998 heeft geleid, merkte de afdeling wetgeving van de Raad van State op:

‘Het voorstel strekt, zoals het ARGO-decreet, tot de oprichting van een openbare instelling die, in de plaats van de Vlaamse gemeenschap, de inrichtende macht wordt van het gemeenschapsonderwijs. Zoals reeds in het advies van de Raad van State bij het ARGO-decreet werd opgemerkt, ontstaat daardoor een duidelijke splitsing tussen, enerzijds, de uitoefening van de normeringsfunctie die, binnen de grenzen bepaald in de Grondwet, zaak is van het Vlaams Parlement en, bij delegatie, de Vlaamse Regering en, anderzijds, de uitoefening van de inrichtende macht van het gemeenschapsonderwijs, die bij

uitsluiting de zaak wordt van de voortaan ‘het  
Gemeenschapsonderwijs’ genoemde openbare instelling’ (Parl.  
St., Vlaams Parlement, 1997-1998, nr. 1095/3, p. 8).

[...]

B.11. Zoals in B.8.1 is vermeld, moet inzake de uitoefening van de decreetgevende bevoegdheid door de Vlaamse Gemeenschap, een onderscheid worden gemaakt naargelang zij, enerzijds, als inrichtende macht van het gemeenschapsonderwijs bevoegdheden opdraagt aan één of meer autonome organen en, anderzijds, als normgever de aangelegenheid van het onderwijs in zijn algemeenheid regelt, binnen de grenzen bepaald door de Grondwet. Enkel in het eerste geval dient de door artikel 24, § 2, van de Grondwet vereiste bijzondere meerderheid in acht te worden genomen.”

Vermits ze de financiering en subsidiëring van het onderwijsaanbod regelen voor de verschillende onderwijsnetten, behoort het aannemen van de programmatieregels tot de algemene normatieve bevoegdheid van de gemeenschappen inzake onderwijs. Het enkele feit dat de bestreden bepalingen ook moeten worden nageleefd door (de autonome organen van) het Gemeenschapsonderwijs brengt deze aangelegenheid niet binnen het toepassingsgebied van artikel 24, § 2, van de Grondwet. Die organen moeten immers, zoals elke onderwijsverstrekker, handelen binnen het algemeen normatief kader inzake de financiering van het onderwijsaanbod dat de decreetgever bij gewone meerderheid mag aannemen (vergelijk GwH 105/2018, 19 juli 2018, B.13.2).

40. Het middel dat ervan uitgaat dat de programmatieregels een bijzondere meerderheid behoeven, opdat ze kunnen gelden voor het Gemeenschapsonderwijs, faalt in rechte.

Het middel wordt verworpen.

## *VI. Kosten*

41. Verzoeker merkt op in zijn laatste memorie:

“Het feit dat het beroep doelloos is geworden voor zover gericht tegen deze weigeringsbeslissingen [versta: de beslissingen bedoeld *sub* 4] is dan ook het louter gevolg van een vrijwillig ingrijpen van de verwerende partij en zij dient hiervoor de kosten te dragen.”

42. Is de latere inwilliging van de bedoelde aanvragen “het louter gevolg van een vrijwillig ingrijpen van de verwerende partij”, dan betekent zulks nog niet dat zij daarmee de onwettigheid erkent van haar vroegere beslissingen. Er is bijgevolg geen reden om de verwerende partij om die enkele reden als de in het ongelijk gestelde partij, of verzoeker als de in het gelijk gestelde partij te beschouwen.

## **BESLISSING**

**1. De Raad van State verwerpt het beroep.**

**2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid en van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 400 euro, een bijdrage van 40 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 924 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.**

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van zeventien februari tweeduizend drieëntwintig, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

|                        |                  |
|------------------------|------------------|
| Geert Van Haegendoren, | kamervoorzitter, |
| Bruno Seutin,          | staatsraad,      |
| Bert Thys,             | staatsraad,      |
| bijgestaan door        |                  |
| Tiny Temmerman,        | griffier.        |

**De griffier**

**De voorzitter**

**Tiny Temmerman**

**Geert Van Haegendoren**