

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 263.179 van 30 april 2025
in de zaak A. 236.782/IX-10.071**

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
advocaten Bart Staelens en Joost Hoste
kantoor houdend te 8000 Brugge
Gerard Davidstraat 46 bus 1
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 11 juli 2022, strekt tot de
nietigverklaring van de beslissing van de Vlaamse minister van Onderwijs van
19 mei 2022 waarbij geen toestemming wordt verleend voor de ingebruikname
van een nieuwe vestigingsplaats te Brugge van de school voor buitengewoon
secundair onderwijs ‘Twoape’.

II. Verloop van de rechtspleging

2. 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 31 maart 2025.

Staatsraad Jurgen Neuts heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Lieselotte Schellekens, die *loco* advocaat Len Augustyns verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Caroline Cleynen, die *loco* advocaten Bart Staelens en Joost Hoste verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Adjunct-auditeur Daniël Plas, daartoe gemachtigd bij beslissing van de auditeur-generaal van 28 februari 2024, 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

3.1. De verzoekende partij is het schoolbestuur van de school voor buitengewoon secundair onderwijs ‘Twoape’ (thans: ‘GO! Penta Connect’). Het is een school van opleidingsvorm 4, type 5, dit wil zeggen “voor jongeren die opgenomen zijn in een ziekenhuis, een residentiele setting of verblijven in een preventorium” (artikel 259, § 1, 5°, van de Codex Secundair Onderwijs).

De school heeft ten tijde van de bestreden beslissing vestigingsplaatsen te Pittem (Sint-Jozefskliniek), Roeselare (AZ Delta) en Ieper (Jan Ypermanziekenhuis).

3.2. Voor het schooljaar 2022-2023 vraagt de verzoekende partij om een nieuwe vestigingsplaats in gebruik te mogen nemen te Brugge (AZ Sint-Jan, campus Sint-Jan).

3.3. Op 21 april 2022 brengen het agentschap voor Onderwijsdiensten (AGODI) en de onderwijsinspectie over de aanvraag van de verzoekende partij een gunstig advies uit:

“Type 5-school Twoape wil onderwijs verstrekken aan leerlingen die verblijven op de pediatrie dienst van het AZ Sint-Jan Brugge om ook op deze dienst het onderwijs te optimaliseren en de (tijdelijk) opgenomen leerlingen hun leerachterstand te beperken, kansen tot gekwalificeerde uitstroom te verhogen, contact met de thuisschool te onderhouden en een terugkeer voor te bereiden, enz. De school en de scholengroep beschikt over een jarenlange ervaring met buitengewoon onderwijs en specifiek type 5-onderwijs. Het ziekenhuis verklaart de vernieuwde pediatrie afdeling te hebben voorzien van een afzonderlijke leerruimte die over de nodige infrastructuur beschikt. De nodige expertise en infrastructuur lijkt verzekerd.

Het toestaan van deze aanvraag gaat wel met een financiële meerkost gepaard. De pediatrie-afdeling beschikt over 28,5 bedden voor kinderen en jongeren tussen 0 en 18 jaar. De aanvraag geldt natuurlijk enkel voor de jongeren ingeschreven in het secundair onderwijs. Het departement heeft dit element al aan bod laten komen in de nota ‘Garantieregeling en bijkomende vestigingsplaatsen type 5’, bezorgd aan de minister begin april.”

3.4. Op 19 mei 2022 beslist de Vlaamse minister van Onderwijs om geen toestemming te verlenen voor de ingebruikname van de aangevraagde nieuwe vestigingsplaats. Die beslissing is als volgt gemotiveerd:

“Gezien de nog lopende discussies tussen de beleidsdomeinen Onderwijs & Vorming en Welzijn over het beleid betreffende Onderwijs aan zieke kinderen wens ik nog geen voorafname te doen op mogelijke beleidsbeslissingen. Daarnaast heeft deze programmatie toestaan ook een

budgettaire impact. Ik stel voor om eerst de evaluatie van de maatregelen voor zieke kinderen af te wachten.”

Dat is de bestreden beslissing.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Vierde middel

Uiteenzetting van het middel

4.1. Een vierde middel put de verzoekende partij uit de schending van artikel 15, § 4, van de Codex Secundair Onderwijs.

Zij betoogt dat deze bepaling de beslissingsbevoegdheid over haar aanvraag bij de Vlaamse Regering legt, maar dat de bestreden beslissing niet uitgaat van die Vlaamse Regering. Enig delegatiebesluit is niet toegevoegd en in de bestreden beslissing wordt evenmin aangegeven dat een dergelijke delegatie aan de Vlaamse minister bevoegd voor Onderwijs heeft plaatsgevonden.

4.2. In de memorie van wederantwoord wijst de verzoekende partij nog op de handelwijze van de verwerende partij bij programmatiebeslissingen. Deze worden verleend door de Vlaamse Regering op voorstel van de bevoegde Vlaamse minister en de regering belast die minister met de uitvoering van het besluit. Dat is volgens de verzoekende partij een “correcte toepassing” van het besluit van de Vlaamse Regering van 25 juli 2014 ‘tot delegatie van beslissingsbevoegdheden aan de leden van de Vlaamse Regering’ (hierna: delegatiebesluit 2014). Thans ligt geen beslissing van de Vlaamse Regering voor.

4.3. In haar laatste memorie betoogt de verzoekende partij nog dat niet mag worden gesteund op artikel 22 van het bijzonder decreet van 7 juli 2006 ‘over de Vlaamse instellingen’(hierna: bijzonder decreet van 7 juli 2006), maar dat het decreet dat bevoegdheid verleent zelf in de mogelijkheid tot delegatie

moet voorzien. In artikel 15, § 4, van de Codex Secundair Onderwijs leest de verzoekende partij niet een dergelijke mogelijkheid.

Beoordeling

5. Naar luid van artikel 15, § 4, derde lid, van de Codex Secundair Onderwijs wordt de beslissingsbevoegdheid over de gemotiveerde aanvragen voor de ingebruikname van een nieuwe vestigingsplaats opgedragen aan “[d]e Vlaamse Regering”.

6. Volgens artikel 21, eerste lid, van het bijzonder decreet van 7 juli 2006 regelt de Vlaamse Regering haar werkwijze, “[o]nverminderd de bepalingen van dit bijzonder decreet en van de bijzondere wet [lees: de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’]”.

Artikel 22 van het bijzonder decreet van 7 juli 2006 luidt:

“Onverminderd de door haar toegestane delegaties, beraadslaagt de Vlaamse Regering collegiaal, volgens de procedure van consensus, over alle zaken die tot haar bevoegdheid behoren.”

7. Deze laatste bepaling bevestigt het principe dat de deelstaatregeringen collegiale organen zijn en dat, in beginsel, beslissingen over alle zaken die tot hun bevoegdheid behoren, door de regering moeten worden genomen.

De individuele regeringsleden hebben, eveneens in beginsel, alleen de bevoegdheid om die beslissingen voor te bereiden en uit te voeren; zij hebben in principe geen beslissingsmacht.

Gelet op het eerste zinsdeel van de voormelde bepaling, geldt dit evenwel “[o]nverminderd de door haar toegestane delegaties”. Met andere woorden, de individuele regeringsleden hebben wél beslissingsbevoegdheid in de

mate dat zij over “door haar [lees: de Vlaamse Regering] toegestane delegaties” beschikken.

Daaruit volgt dan weer dat de verdeling van de bevoegdheden in de schoot van de Vlaamse Regering uitsluitend een zaak van die regering is. Het kan daarom niet aan de decreetgever toekomen om aan een lid van de regering beslissingsbevoegdheid toe te kennen met betrekking tot door hem aangewezen materies. Daarmee spoort bijgevolg niet de zienswijze van de verzoekende partij dat de decreetgever zelf de mogelijkheid tot delegatie aan een individuele minister moet bepalen.

8. De vermelde delegaties werden ten tijde van de bestreden beslissing geregeld door het delegatiebesluit 2014.

Naar luid van artikel 5, eerste lid, van het delegatiebesluit 2014 “[oefent] [e]lk lid van de Vlaamse Regering [...] de in dit hoofdstuk gedelegeerde beslissingsbevoegdheden uit in de aangelegenheden die hem of haar zijn toegewezen”.

Artikel 6, 1°, van het delegatiebesluit 2014 verleent delegatie aan de leden van de Vlaamse Regering voor “het nemen van beslissingen voor de toepassing van de verdragen, EG-verordeningen, samenwerkingsakkoorden, wetten, decreten, verordeningen, koninklijke besluiten, besluiten van de Vlaamse Regering en ministeriële besluiten”.

Een Vlaamse minister is bijgevolg bevoegd om beslissingen te nemen voor de toepassing van onder meer de decreten en besluiten van de Vlaamse Regering, wanneer het gaat om een aangelegenheid die tot zijn of haar bevoegdheid behoort.

9. Welke aangelegenheden aan een Vlaamse minister zijn toegewezen, is voor de regeerperiode die te dezen aan de orde is, terug te vinden

in het besluit van de Vlaamse Regering van 2 oktober 2019 ‘tot bepaling van de bevoegdheden van de leden van de Vlaamse Regering’.

De auteur van de thans bestreden beslissing is Ben Weyts, viceminister-president van de Vlaamse Regering en Vlaams minister van Onderwijs, Sport, Dierenwelzijn en Vlaamse Rand. Blijkens artikel 5, § 1, eerste lid, 1°, van het voormelde besluit van de Vlaamse Regering van 2 oktober 2019, is deze minister bevoegd voor “het beleidsdomein Onderwijs en Vorming, vermeld in artikel 7 van het organisatiebesluit”.

Met dat ‘organisatiebesluit’ wordt bedoeld het besluit van de Vlaamse Regering van 3 juni 2005 ‘met betrekking tot de organisatie van de Vlaamse administratie’ (hierna: organisatiebesluit).

10. Tot de bevoegdheid van de voormelde Vlaamse minister behoort, naar luid van artikel 7, § 1, van het organisatiebesluit, onder meer: “het onderwijs, vermeld in artikel 127, § 1, eerste lid, 2°, van de Grondwet.”

Het staat buiten kijf dat met dat ‘onderwijs’ het onderwijs in de meest ruime zin van het woord wordt bedoeld – dus onder meer ook het secundair onderwijs, waarvan in deze zaak sprake – en dat die notie alle aspecten van het onderwijs omvat – behoudens die onderwijsaangelegenheden die in de voormelde grondwetsbepaling aan de federale overheid zijn voorbehouden. Daartoe behoort zeker de bevoegdheid tot het bepalen van de regels en voorwaarden inzake financiering en subsidiëring van het onderwijs, waartoe de thans bestreden beslissing kan worden gerekend.

11. Aldus behoort het tot de bevoegdheid van de Vlaamse minister, bevoegd voor het onderwijs om – alléén – beslissingen te nemen inzake gemotiveerde aanvragen voor de ingebruikname van een nieuwe vestigingsplaats.

12. Het vierde middel is niet gegrond.

B. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

13.1. Een eerste middel is geput uit de schending van de artikelen 3 (*lees*: artikel 3, 1,) en 28, b (*lees*: artikel 28, 1, b)), van het Verdrag inzake de Rechten van het Kind (“kinderrechtenverdrag”) “juncto art. 10, 11 en 24 van de Grondwet en het gelijkheidsbeginsel juncto de motiveringsplicht”.

De verzoekende partij betoogt dat de bepaling van artikel 28, 1, b), van het kinderrechtenverdrag “op zich misschien nog kan geïnterpreteerd worden als een stilstandsclausule met een engagement”, maar dat in Vlaanderen de leerplicht uitgebreider is. Het engagement dat uit het kinderrechtenverdrag blijkt, is volgens haar reeds gerealiseerd in deze leerplicht. Het gelijkheidsbeginsel van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet speelt dan ook ten volle. Het wordt nog méér expliciet verwoord in artikel 24, § 3, van de Grondwet.

Artikel 24, § 1, van de Grondwet, zo argumenteert de verzoekende partij nog, verplicht de gemeenschap tot het inrichten van neutraal onderwijs. De verzoekende partij dient erop toe te zien dat aan die verplichting wordt voldaan. De bestreden beslissing belet dit.

De verzoekende partij is van mening dat uit de motivering van de bestreden beslissing niet blijkt dat op enigerlei wijze rekening werd gehouden met de belangen van de kinderen in de betrokken ziekenhuizen. Op de verwerende partij rust een bijzondere motiveringsplicht, die voortvloeit uit de bepaling van het kinderrechtenverdrag die eist dat het belang van het kind als eerste overweging – dus: motief – bij een beslissing wordt betrokken. De bestreden beslissing is in dat opzicht onvoldoende gemotiveerd.

13.2. In de memorie van wederantwoord betoogt de verzoekende partij dat een afdoende motivering van een weigering van de aanvraag tot opening van een vestigingsplaats in een ziekenhuis minstens moet doen blijken van een afweging van de belangen van de kinderen die in dat ziekenhuis verblijven. De aanvraag zelf steunt op de vaststelling dat zeer kwetsbare kinderen verstoken blijven van kwaliteitsvol onderwijs, terwijl zij net als elk ander kind in Vlaanderen niet alleen een leerrecht maar ook een leerplicht hebben.

De verzoekende partij wijst erop dat het Hof van Cassatie heeft geoordeeld dat het kinderrechtenverdrag nuttig is bij de interpretatie van teksten. Zo meent de verzoekende partij dat ook de vraag wat te dezen een afdoende motivering inhoudt, wordt bepaald door het kinderrechtenverdrag. Volgens haar verwijst de verwerende partij terecht naar artikel 22*bis*, vierde lid, van de Grondwet als equivalent van artikel 3 van het kinderrechtenverdrag. Die bepaling heeft geen louter symbolische waarde. Artikel 3 van het kinderrechtenverdrag leent zich zonder meer tot een rechtstreekse toepassing. De verplichting om de belangen van het kind de eerste overweging te laten vormen, blijkt niet alleen uit die verdragsbepaling, maar is een onderdeel van de algemene motiveringsplicht. Dat is de reden waarom net deze verdragsbepaling rechtstreekse toepassing kan krijgen.

De verzoekende partij stelt voorts dat zij het recht op onderwijs in opdracht van de Vlaamse Gemeenschap moet verzekeren en dat dit niet is gegarandeerd voor een kwetsbare groep kinderen.

Waar de verwerende partij stelt dat budgettaire overwegingen kunnen meespelen, verliest zij uit het oog dat het uitgangspunt de gelijke behandeling van alle leerplichtige leerlingen moet zijn. De stelling dat dit geen belang verschaft aan de verzoekende partij als onderwijsverstrekker, miskent de doelstelling van elk schoolbestuur om het onderwijs te verzekeren.

De verzoekende partij betoogt voorts:

“De verwerende partij stelt dat er een verschil bestaat in financiële weerslag tussen de doorstroom vanuit het regulier onderwijs naar de ziekenhuisschool en de doorstroom naar het buitengewoon onderwijs. De verwerende partij meent dat het van belang is dat bij de doorstroom naar het buitengewoon onderwijs er een verminderde uitgave is voor de leerling in het gewoon onderwijs, terwijl bij de doorstroom naar een ziekenhuisschool, de uitgaven in het regulier onderwijs voor deze leerling behouden blijven. De door de verwerende partij geschetste regelgeving is echter haar eigen regelgeving. Indien de verwerende partij meent dat dergelijke financiële overweging van belang is, dan heeft zij bijgevolg de middelen om die situatie te veranderen, zonder daardoor kwaliteitsvol onderwijs te ontzeggen aan een bepaalde groep van kinderen. De beleidskeuze die de verwerende partij ziet, duidt bijgevolg inderdaad op een onjuist gebruik van de beleidsvrijheid van de overheid. Het gaat immers niet om een keuze over de manier waarop het best onderwijs kan worden verstrekt, maar wel om een keuze aan welke school de beschikbare middelen toekomen. Hierin kan geen behoorlijke motivering gevonden worden om de bestreden beslissing te onderbouwen.”

Op de huidige betwisting mag de rechtspraak inzake het gebrek aan een onvoorwaardelijk recht op inschrijving in de school naar keuze, volgens de verzoekende partij niet worden toegepast. De betrokken kinderen hebben immers geen keuze. Zij blijven verstoken van kwaliteitsvol onderwijs. De rechtspraak van het Grondwettelijk Hof inzake de vrije keuze zou ertoe moeten leiden dat het voldoende kan zijn dat één schoolbestuur binnen het ziekenhuis kwaliteitsvol onderwijs aanbiedt.

“Wat het redelijkheidsbeginsel betreft”, zo stelt de verzoekende partij nog, blijkt dat de verwerende partij pas in 2021 voor het eerst onderzoek heeft laten verrichten naar de gevolgen van het niet-volwaardig onderwijs voor de situatie van de “ziekenhuiskinderen”. Dit kan geen reden zijn om de aanvraag af te wijzen, nu zonder die informatie in het verleden de oprichting van ziekenhuisscholen als vestigingsplaats werd toegestaan.

13.3. In haar laatste memorie benadrukt de verzoekende partij dat “de huidige alternatieven voor ziekenhuisonderwijs geen volwaardig onderwijs vormen”. Volgens de verzoekende partij moet zij in de plaats van de Vlaamse

Gemeenschap “art. 24, § 3 van de Grondwet [...] realiseren”. Wanneer haar dat belet wordt, “ontstaat het belang om deze beletsels aan te vechten, zoals de bestreden weigeringsbeslissing er één is”. Het Gemeenschapsonderwijs richt neutraal onderwijs in. Een beletsel betekent dat géén neutraal onderwijs wordt ingericht. Deze bekommernis moest volgens de verzoekende partij niet blijken uit haar aanvraag, want dit betreft nu eenmaal haar bestaansreden die door de verwerende partij zelf is bepaald.

De verzoekende partij doet tot slot nog gelden dat het vereiste dat “de belangen van het kind de eerste overweging” moeten zijn, een “uitgebreide motiveringsplicht” inhoudt. Volgens haar blijkt uit niets dat de belangen van het kind werden overwogen bij het nemen van de bestreden beslissing.

Beoordeling

14. Artikel 28, 1, b), van het kinderrechtenverdrag bepaalt:

“De Staten die partij zijn, erkennen het recht van het kind op onderwijs, en teneinde dit recht geleidelijk en op basis van gelijke kansen te verwezenlijken, verbinden zij zich er met name toe:

[...]

b) de ontwikkeling van verschillende vormen van voortgezet onderwijs aan te moedigen, met inbegrip van algemeen onderwijs en beroepsonderwijs, deze vormen voor ieder kind beschikbaar te stellen en toegankelijk te maken, en passende maatregelen te nemen zoals de invoering van gratis onderwijs en het bieden van financiële bijstand indien noodzakelijk.”

15. Vooreerst merkt de Raad van State op dat de verzoekende partij in het middel zelf opvallend toegeeft dat “[h]et engagement dat uit het Kinderrechtenverdrag blijkt, [...] reeds [is] gerealiseerd in [de] leerplicht”.

Niet kan worden ingezien waarom zij hiervan alsnog de schending aanvoert.

In die mate kan het middel niet tot de nietigverklaring leiden.

16. Voor zover de verzoekende partij voorts gewag maakt van een schending van de artikelen 10, 11 en 24, § 3, van de Grondwet, kan zij evenmin worden bijgevalen.

Artikel 24, § 3, eerste lid, van de Grondwet waarborgt het recht op onderwijs en de kosteloze toegang tot het onderwijs. Deze bepaling waarborgt de rechten van ouders en van leerlingen, zodat de verzoekende partij als onderwijsverstrekker geen rechtstreeks belang heeft bij dit middelonderdeel. De artikelen 10 en 11 van de Grondwet doen niet anders besluiten.

Het middel kan bijgevolg in die mate niet worden aangenomen.

17. De verzoekende partij voert ook de schending aan van artikel 24, § 1, derde lid, van de Grondwet doordat de bestreden beslissing haar belet neutraal onderwijs in te richten.

In haar aanvraag geeft de verzoekende partij te kennen dat zij het onderwijs voor de betrokken doelgroep in het betrokken ziekenhuis wenst te “optimaliseren” om “[l]eerachterstand [te] beperken en mogelijks zittenblijven [te] voorkomen”, “[d]e kansen tot gekwalificeerde uitstroom [te] verhogen”, “[c]ontact met de thuisschool [te] onderhouden en de terugkeer [voor te bereiden]” en het “welbevinden [te verhogen], kind terug kind laten zijn”. De meerwaarde van het organiseren van ziekenhuisonderwijs op deze dienst, “[n]aast de bestaande mogelijkheden zoals Bednet, TOAH en School & Ziekzijn”, ziet zij gelegen in: een “[o]nmiddellijke start (geen wachttijd)”, “[o]nderwijs op maat – rekening houdend met de medische toestand”, “[n]auwe (multidisciplinaire) samenwerking met de betrokken medische diensten”, “[g]ebruik maken van de jarenlange opgebouwde expertise van het Zeelyceum” en “[s]teunpunt voor Bednet, TOAH en School & Ziekzijn (in combinatie met of als ondersteuning na de opname).”

De drijfveren die de verzoekende partij zelf in haar aanvraag vermeldt, hebben niets van doen met het inrichten van neutraal onderwijs om aldus de keuzevrijheid van ouders te waarborgen om voor hun kinderen het onderwijs te kiezen dat het meest bij hun levensopvatting aansluit. De bekommernis om neutraal onderwijs in te richten blijkt overigens nergens uit de aanvraag.

De verzoekende partij kan de schending van artikel 24, § 1, van de Grondwet dan ook niet dienstig aanvoeren.

Ook in die mate kan het middel niet tot vernietiging leiden.

18.1. Artikel 3, 1, van het kinderrechtenverdrag luidt als volgt:

“Bij alle maatregelen betreffende kinderen, ongeacht of deze worden genomen door openbare of particuliere instellingen voor maatschappelijk welzijn of door rechterlijke instanties, bestuurlijke autoriteiten of wetgevende lichamen, vormen de belangen van het kind de eerste overweging.”

Uit artikel 3, 1, van het kinderrechtenverdrag volgt niet dat op de overheid de bijzondere, versterkte motiveringsplicht rust die de verzoekende partij eruit afleidt. Zij maakt op geen enkele manier inzichtelijk waarom de verplichting voor de lidstaten bij het betrokken verdrag om bij “maatregelen betreffende kinderen” “de belangen van het kind de eerste overweging” te doen vormen, ook de verplichting inhoudt om die “eerste overweging” uitdrukkelijk in de bestreden beslissing op te nemen.

18.2. Overigens maakt de verzoekende partij niet duidelijk waarom met de beslissing om haar aanvraag te weigeren in afwachting van een “evaluatie van het onderwijsaanbod voor zieke kinderen” niet “de belangen van het kind” zouden zijn gediend.

18.3. Ook in die mate kan het middel niet worden aangenomen.

19. Voor zover zij in de memorie van wederantwoord het redelijkheidsbeginsel ter sprake brengt, moet aan de verzoekende partij worden tegengeworpen dat een middel in beginsel moet worden aangevoerd in het verzoekschrift en derhalve niet in een later processtuk. Evenmin mag zij, opnieuw in beginsel, aan een in het verzoekschrift aangevoerd middel een nieuwe strekking geven.

De verzoekende partij verklaart niet waarom te dezen van dat beginsel moet worden afgeweken.

In die mate is het middel onontvankelijk.

20. Het eerste middel is, voor zover ontvankelijk, niet gegrond.

C. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

21.1. In een tweede middel voert de verzoekende partij de schending aan van de artikelen 3 en 15, § 4, van de Codex Secundair Onderwijs juncto de motiveringsplicht.

Zij zet vooreerst uiteen dat de motivering van de bestreden beslissing niets van doen heeft met de voorwaarden die zijn bepaald in artikel 15, § 4, van de Codex Secundair Onderwijs. De verzoekende partij heeft op een correcte wijze een aanvraag ingediend die voldoet aan de voormelde bepaling. Deze voorziet niet erin dat buiten de daarin gestelde voorwaarden nog andere elementen bij de beoordeling ervan kunnen worden betrokken. De bestreden beslissing bevat geen opmerkingen in verband met de voorwaarden van artikel 15, § 4, van de Codex Secundair Onderwijs. Daaruit blijkt dat de aanvraag aan die bepaling voldoet.

Het advies van de onderwijsinspectie heeft geen betrekking op de gegevens die zij moest beoordelen overeenkomstig het voormelde artikel 15, § 4. Het valt moeilijk in te zien waarom de onderwijsinspectie een advies geeft over de beleidskeuzes van de Vlaamse Regering. De verzoekende partij noemt het daarom “niet vanzelfsprekend” om ervan uit te gaan dat een correct advies van de onderwijsinspectie voorligt.

De bestreden beslissing beoordeelt een programmatie. Te dezen gaat het volgens de verzoekende partij echter niet om een programmatie.

De bestreden beslissing refereert voorts aan “lopende discussies” tussen twee beleidsdomeinen. Wat die discussies precies zijn, wordt niet duidelijk gemaakt. De verzoekende partij mag zich ingevolge haar aanvraag verwachten aan een beslissing die steunt op het wettelijk kader. De Codex Secundair Onderwijs voorziet niet dat betwistingen tussen beleidsdomeinen van invloed kunnen zijn op de beoordeling van een aanvraag tot ingebruikname van een vestigingsplaats. De motivering in verband met die betwisting kan de bestreden beslissing daarom niet dragen.

Wat de “budgettaire impact” is, wordt evenmin verduidelijkt in de bestreden beslissing. Waarom dit een argument kan zijn om kwalitatief onderwijs aan een groep minderjarigen te ontzeggen, valt niet in te zien en blijkt ook niet uit de bestreden beslissing. De verzoekende partij verduidelijkt dat haar aanvraag niet de opening van een vestigingsplaats betreft voor minderjarigen die evengoed elders terecht kunnen. Deze kinderen zijn gebonden aan het ziekenhuis waar zij verblijven en moeten daar aan de leerplicht voldoen. De verzoekende partij vestigt ook de aandacht erop dat zij in haar aanvraag had aangegeven dat de nieuwe vestigingsplaats over de nodige ruimte en infrastructuur beschikt om het onderwijs te organiseren. De budgettaire impact kan daarom geen dragend motief zijn.

De bestreden beslissing geeft volgens de verzoekende partij aan dat AGODI en de onderwijsinspectie voorstellen om de evaluatie van de maatregelen voor zieke kinderen af te wachten, maar stelt niet dat de bevoegde Vlaamse minister ook die mening is toegedaan. Voorts wordt niet duidelijk gemaakt welke maatregelen concreet geëvalueerd moeten worden. Zo een algemene argumentatie kan geen motief vormen voor de bestreden beslissing, zo besluit de verzoekende partij.

21.2. In de memorie van wederantwoord wijst de verzoekende partij erop dat haar aanvraag voldoende informatie bevat over haar beweegreden, namelijk het voorkomen van leerachterstand.

Volgens de verzoekende partij beschrijft de verwerende partij in haar memorie van antwoord “de oude wetgeving die niet op huidige aanvraag van toepassing is en schetst [zij] hierbij de volstrekt wettelijke mechanismen waardoor vestigingsplaatsen konden worden opgericht”. De verwerende partij zou aldus uit het oog verliezen dat wat zij omschrijft als “engineering” in het geval van ziekenhuisscholen niet mogelijk is. Het gaat daarbij niet om het oprichten van een vestigingsplaats van een school in een andere school. Er moet in een ziekenhuis altijd onderwijs worden verstrekt. Dit is volgens de verzoekende partij een “zeer zuivere vorm van het oprichten van een vestigingsplaats”, zodat het niet past om motieven voor de aanpassing van regelgeving die niets met de voorliggende zaak te zien hebben, aan te voeren “alsof ook hier gebruik wordt gemaakt van de wettelijke mogelijkheden die bestonden”.

De verwerende partij duidt volgens de verzoekende partij op een gebrek in de regelgeving: er zijn geen andere decretale criteria voorhanden dan deze vermeld in artikel 15, § 4, van de Codex Secundair Onderwijs. De verzoekende partij voegt daaraan toe:

“De bestreden beslissing spreekt van een programmatie zodat kennelijk criteria werden toegepast die niet terug te vinden zijn in de regelgeving

wanneer het gaat over de oprichting van vestigingsplaatsen. Gelet op het verweer van de [verwerende] partij betreffende de inhoud van de discretionaire bevoegdheid dient vastgesteld te worden dat naast de reeds opgeworpen schendingen er tevens een schending van het legaliteitsbeginsel zoals vermeld in artikel 24 § 5 van de Grondwet blijkt. Indien de in het middel opgeworpen criteria van artikel 15 § 4 van de Codex Secundair Onderwijs niet de enige wettelijke bepalingen zijn waaraan de Vlaamse regering de aanvraag kan toetsen, dient vastgesteld te worden dat de inrichting, erkenning of subsidiëring van het onderwijs door de Gemeenschap niet op een afdoende manier geregeld wordt door de wet of het decreet.

De verzoekende partij dient dan ook gelet op het verweer het middel uit te breiden tot een schending van artikel 24 § 5 van de Grondwet.”

De verwerende partij heeft een openbare aanbesteding uitgeschreven om een onderzoek te doen voeren naar de huidige maatregelen ten behoeve van de “ziekenhuiskinderen”. Dit betekent volgens de verzoekende partij niet dat er geen correcte afweging van de aanvraag moest gebeuren. De verwerende partij heeft niet aangekondigd dat er een vorm van moratorium werd ingericht voor de opening van nieuwe vestigingsplaatsen. Zij heeft evenmin aangegeven hoelang zij van plan is om de oprichting van vestigingsplaatsen in de gemeenschapsinstellingen onmogelijk te maken. Vanuit het oogpunt van consistent beleid moeten “de benutters van de openbare dienst” op een gelijke wijze worden behandeld. Het onderzoek dat de verwerende partij laat voeren, zal volgens de verzoekende partij “in ieder geval één ding duidelijk maken: afhankelijk van het ziekenhuis waarin plaatsen vrij zijn en de leerling wordt opgenomen, geniet hij of zij van volwaardig onderwijs”. De verzoekende partij meent dat “[h]et verhelpen van deze situatie [...] de enige vorm van consistent beleid [is] die mogelijk is”. Zo een onderzoek plaatst het huidige wetgevende kader overigens niet buiten toepassing.

De bestreden beslissing vermeldt dat ze een beoordeling van een programmatie inhoudt. Er kan dan volgens de verzoekende partij geen vermoeden van wettigheid rusten op deze bestuurshandeling. De verwerende partij leidt uit omzendbrief SO2006/03 af dat de oprichting van een vestigingsplaats als een ‘programmatie’ moet worden beschouwd. Een dergelijke interpretatie acht de verzoekende partij in strijd met de duidelijke bewoordingen

van artikel 3 van de Codex Secundair Onderwijs. Bovendien, zo stelt zij, spreekt deze omzendbrief over “herstructurering of/en (welke van de twee?) programmatie”; “deze twee zaken [zijn] niet hetzelfde”. Het oprichten van een nieuwe vestigingsplaats is geen programmatie. De Codex Secundair Onderwijs bevat duidelijk afzonderlijke bepalingen voor de programmatie en de oprichting van een nieuwe vestigingsplaats. Nog volgens de verzoekende partij verwijst de verwerende partij naar artikel 15, § 3, van de Codex Secundair Onderwijs om vervolgens “volstrekt in strijd met de bewoordingen van deze bepaling te stellen dat programmatie van structuuronderdelen niet enkel studierichtingen maar evenzeer vestigingsplaatsen zou omvatten”. Deze bepaling maakt een duidelijk onderscheid tussen de structuuronderdelen en de vermelding van de vestigingsplaatsen waar deze worden georganiseerd. De verzoekende partij besluit in dat verband dat het “niet [past] dat de regelgever zelf de eigen regelgeving op een volstrekt niet tekstconforme manier tracht te interpreteren. Een vestigingsplaats is geen structuuronderdeel”.

De verzoekende partij benadrukt nog dat de aanvraag tot het oprichten van een vestigingsplaats van háár uitgaat en niet van het betrokken ziekenhuis. Daardoor is het uitgangspunt van één van de motieven van de bestreden beslissing “zonder meer foutief”.

Uit het administratief dossier blijkt dan weer dat de verwerende partij niet beschikt over een berekening van de budgettaire impact van de aanvraag, zo betoogt de verzoekende partij. Dit motief vindt dan ook geen grondslag in de gegevens waarover de verwerende partij bij het nemen van de beslissing beschikte. De verzoekende partij betwist daarom “de feitelijke juistheid” van dat motief. Opdat zou kunnen worden vastgesteld dat de aanvraag met de nodige zorgvuldigheid en voorzichtigheid werd beoordeeld, komt het gepast voor om de berekening van de budgettaire impact aan het dossier toe te voegen. De berekening blijkt ook niet uit het gunstig advies van AGODI en de onderwijsinspectie. Dat type 5-onderwijs duur is, betekent niet dat de uitgaven niet moeten worden gedaan. De verzoekende partij gaat ervan uit dat de in het

voormelde advies aangehaalde nota ook een positief oordeel geeft over de afweging van de beweerde meerkost. Afwijken van dit advies, brengt een “verstrengde vorm van de ingeroepen motiveringsplicht” met zich, waaraan de bestreden beslissing “helemaal niet” voldoet.

21.3. In haar laatste memorie doet de verzoekende partij nog gelden wat volgt:

“In het auditoraatsverslag wordt aangenomen dat mogelijke toekomstige beleidskeuzes en de discussie daarover een geldig motief zijn om een discretionaire beslissing te ondersteunen.

In casu wordt hierdoor het beoordelingskader van de bestreden beslissing – de geldende wetgeving zoals vermeld in de hoofding van het middel – buiten werking verklaard. Dit betreft dus geen discretionaire uitoefening van een decretale bevoegdheid, aangezien deze discretionaire bevoegdheid nog steeds begrensd is door de bevoegdheidsverlenende regelgeving.

De loutere verwijzing naar lopende discussies aanvaarden als afdoende om de decretale criteria niet toe te passen als beoordeling, betekent een onbegrensde weigeringsmogelijkheid die duidelijk niet in de bedoeling van de decreetgever lag.

In het auditoraatsverslag wordt aanvaard dat gesproken wordt van een beslissing over programmatie, wat de beslissing duidelijk niet mag zijn, aangezien dit ook niet de aanvraag is. De beoordelingscriteria verschillen.

Dat één weigeringsgrond zou volstaan is in casu geen redelijk standpunt.

De budgettaire impact wordt immers betwist en wordt ook niet aangetoond in het administratief dossier dat de bestreden beslissing voorafgaat. De weigering is dus gebeurd zonder dat is komen vast te staan wat de budgettaire impact is. De discretionaire bevoegdheid is dus uitgeoefend op basis van veronderstellingen. Dit tast de motivering van de beslissing nog steeds aan, want een weigering is minder evident zonder budgettaire weerslag.”

Beoordeling

22. De bestreden beslissing bevat twee motieven om de aanvraag van de verzoekende partij te weigeren. Enerzijds zijn er de “nog lopende discussies tussen de beleidsdomeinen Onderwijs & Vorming en Welzijn over het beleid betreffende Onderwijs aan zieke kinderen” waarop men met een beslissing over de voorliggende aanvraag niet wenst vooruit te lopen en anderzijds is er de

“budgettaire impact”.

De verzoekende partij betwist de deugdelijkheid van beide motieven.

23.1. Vooreerst gaat de verzoekende partij ervan uit dat haar aanvraag enkel kan en mag worden getoetst aan de criteria die opgenomen zijn in artikel 15, § 4, van de Codex Secundair Onderwijs.

23.2. Artikel 15, § 4, van de Codex Secundair Onderwijs luidde ten tijde van de bestreden beslissing als volgt:

“Voor de ingebruikname van een nieuwe vestigingsplaats dient met ingang van het schooljaar 2021-2022 het schoolbestuur een gemotiveerde aanvraag in bij de bevoegde diensten van de Vlaamse Gemeenschap, met toevoeging van het protocol van de onderhandeling ter zake in het bevoegde lokaal comité en, als de school tot een scholengemeenschap behoort, een uittreksel van het proces-verbaal waaruit blijkt dat de aanvraag in overeenstemming is met de afspraken die binnen de scholengemeenschap zijn gemaakt.

In de aanvraag, waarvan het modelformulier door de Vlaamse Regering wordt vastgelegd, wordt verklaard dat:

1° de vestigingsplaats bij ingebruikname beantwoordt aan de voorwaarden voor de hygiëne, de veiligheid en de bewoonbaarheid;

2° het schoolbestuur op de hoogte is van aanbevelingen of tekorten die de onderwijsinspectie in het meest recente doorlichtingsverslag heeft geformuleerd over de bewoonbaarheid, de veiligheid en de hygiëne van de betreffende gebouwen, als een vestigingsplaats in gebruik wordt genomen waar een andere onderwijsinstelling gevestigd is of voordien was. Het schoolbestuur vermeldt in dat geval ook het advies van de onderwijsinspectie over de bewoonbaarheid, de veiligheid en de hygiëne van de nieuwe vestigingsplaats.

De Vlaamse Regering neemt een beslissing uiterlijk drie maanden na indiening van de aanvraag en na advies van de bevoegde diensten van de Vlaamse Gemeenschap. Bij overschrijding van die termijn is de aanvraag van rechtswege goedgekeurd.

Deze paragraaf geldt niet voor een school die, al dan niet als gevolg van een herstructurering van bestaande scholen, wordt opgericht.”

23.3. De voormelde bepaling van artikel 15, § 4, van de Codex Secundair Onderwijs sluit in geen deele de ruime discretionaire beoordelingsbevoegdheid van de bevoegde minister uit. Die beoordelingsvrijheid omvat ook de mogelijkheid om bij de beoordeling van een aanvraag rekening te

houden met (in de nabije toekomst) te maken beleidskeuzes of het doelmatig inzetten van middelen. Zulks impliceert dat een aanvraag desgevallend op grond van daarmee verband houdende motieven kan worden geweigerd.

In die mate is er derhalve geen sprake van een “buiten werking” verklaren van “het beoordelingskader” of “de geldende wetgeving” en evenmin van een schending van artikel 15, § 4, van de Codex Secundair Onderwijs.

23.4. Dat bij de beoordeling van haar aanvraag nog te maken beleidskeuzes en een budgettair motief werden gehanteerd, kon de verzoekende partij al bij de kennisname van de bestreden beslissing vernemen. Bijgevolg maakt zij niet aannemelijk dat zij een schending van artikel 24, § 5, van de Grondwet niet al in haar verzoekschrift kon – en derhalve móést – aanvoeren. Door zulks maar in de memorie van wederantwoord te doen, is die kritiek laattijdig en dus onontvankelijk.

24.1. Waarom de onderwijsinspectie in haar advies aan de bevoegde Vlaamse minister, in het licht van diens ruime discretionaire beoordelingsbevoegdheid, niet óók overwegingen over de “jarenlange ervaring met buitengewoon onderwijs en specifiek type 5-onderwijs” van de betrokken school en de scholengroep, het voorhanden zijn van de “nodige expertise en infrastructuur” en de “financiële meerkost” van de aanvraag vermag te betrekken, maakt de verzoekende partij niet duidelijk. Dat doet zij alvast niet door te betogen dat het tegendeel “moeilijk in te zien” valt of dat het “niet vanzelfsprekend” is.

De verzoekende partij verliest overigens in haar verzoekschrift uit het oog dat het advies van de onderwijsinspectie haar aanvraag gunstig gezind was.

Ook in die mate is het middel niet gegrond.

24.2. In de memorie van wederantwoord grijpt de verzoekende partij

dan weer net dit gunstig advies aan om te betogen dat als door de beslissende overheid daarvan wordt afgeweken een “verstrengde vorm van de ingeroepen motiveringsplicht” geldt, waaraan de bestreden beslissing “helemaal niet” voldoet.

Door dit pas voor het eerst in de memorie van wederantwoord aan te voeren, is die kritiek onontvankelijk.

25. De aanvraag van de verzoekende partij betreft de ingebruikname van een nieuwe vestigingsplaats.

Dat bij de beslissing over een dergelijke aanvraag ook de term ‘programmatie’ valt, hoeft niet te verbazen. Immers, het studietoelaatbaarheidsaanbod van een school – dit wil zeggen het geheel van structuuronderdelen die aan de leerlingen worden aangeboden – wordt vastgelegd per vestigingsplaats. Zo de verzoekende partij de ingebruikname van een nieuwe vestigingsplaats aanvraagt, beoogt zij aldaar evident ook de programmatie van structuuronderdelen.

De verzoekende partij maakt met haar kritiek dat de bestreden beslissing “een beoordeling van een programmatie” is, alvast niet aannemelijk dat haar aanvraag niet op grond van de van toepassing zijnde bepalingen is behandeld en beoordeeld. Dat “[d]e beoordelingscriteria verschillen”, zoals de verzoekende partij in haar laatste memorie betoogt, doet bijgevolg niet anders besluiten.

Ook in die mate faalt het middel.

26.1. Wat het motief van de “lopende discussies tussen de beleidsdomeinen Onderwijs & Vorming en Welzijn” betreft, betoogt de verzoekende partij vooreerst dat de bestreden beslissing niet duidelijk maakt om welke discussies het zou gaan.

Nochtans kon zij in de bestreden beslissing al vernemen dat

deze discussies handelden over “het beleid betreffende Onderwijs aan zieke kinderen”.

Als de verzoekende partij in de bestreden beslissing zelf méér wenst te vernemen, is zij op zoek naar de “motieven van de motieven”. Die waarborg biedt alvast de formelemotiveringsplicht niet.

26.2. In het administratief dossier kon de verzoekende partij vernemen dat de verwerende partij een overheidsopdracht voor diensten heeft uitgeschreven met als voorwerp ‘evaluatie van het onderwijsaanbod voor zieke kinderen’.

Eveneens blijkt uit het administratief dossier dat de gunning van die overheidsopdracht heeft geleid tot een onderzoek in de periode van 1 mei 2021 tot 15 november 2022.

De aanvraag van de verzoekende partij dateert van februari 2022. Op grond van artikel 15, § 4, derde lid, van de Codex Secundair Onderwijs moest de bevoegde Vlaamse minister “uiterlijk drie maanden na indiening van de aanvraag” een beslissing nemen, bij gebrek waaraan “de aanvraag van rechtswege [is] goedgekeurd”.

Daargelaten de vraag hoe deze kritiek inpasbaar is in het middel zoals het door de verzoekende partij in haar verzoekschrift is geformuleerd, toont zij niet aan waarin haar belang gelegen is om aan te klagen dat de verwerende partij “[o]p geen enkele wijze heeft [...] aangekondigd dat er een vorm van moratorium werd ingericht voor de opening van vestigingsplaatsen”. Dat ziet de Raad van State evenmin spontaan in.

Gelet op de hiervóór geschetste chronologie doet zij evenmin blijken van een belang bij haar kritiek dat de verwerende partij niet heeft aangegeven “hoelang zij van plan is om verdere oprichting van vestigingsplaatsen

in ziekenhuizen onmogelijk te maken”. Hoe dan ook lag de aanvraag van de verzoekende partij vanaf februari 2022 voor en moest daarover binnen drie maanden een beslissing worden genomen.

26.3. De verzoekende partij betoogt in de memorie van wederantwoord in dat verband nog dat “een consistent beleid in de eerste plaats betekent dat de benutters van de openbare dienst op een gelijke manier behandeld worden”. Zij laat evenwel na te preciseren waarom de bestreden beslissing tot een ongelijke behandeling aanleiding zou geven, daargelaten of zij die kritiek wel voor het eerst in de memorie van wederantwoord vermocht aan te voeren.

26.4. Het middel kan ook in die mate niet worden aangenomen.

27. Dat de verwerende partij in de memorie van antwoord aangeeft dat “[h]et initiatief [uitgaat] van het algemeen ziekenhuis, dat ressorteert onder het beleidsdomein welzijn”, terwijl de aanvraag wel degelijk uitgaat van de verzoekende partij, grijpt deze laatste aan om daaruit af te leiden dat “[h]et uitgangspunt van één van de motieven van de bestreden beslissing [...] zonder meer foutief [is]”.

De Raad van State ziet niet in hoe dat element de bestreden beslissing op welke wijze dan ook heeft beïnvloed. De verzoekende partij toont zulks in ieder geval niet aan. Zo dit al als een te beoordelen grief moet worden begrepen, is het bijgevolg onontvankelijk.

28.1. Nu blijkt, *primo*, dat de verzoekende partij niet ervan kan overtuigen dat het motief in verband met de “lopende discussies” tussen de verschillende beleidsdomeinen ondeugdelijk is en, *secundo*, dat dit ene motief de beslissing kan dragen, heeft zij bij haar kritiek op het andere motief – “[d]aarnaast heeft deze programmatie toestaan ook een budgettaire impact” – niet langer belang.

28.2. De verzoekende partij noemt dat standpunt, dat zij al in het auditoraatsverslag kon vernemen, “geen redelijk standpunt”. Waarom dat zo zou zijn, licht de verzoekende partij dan weer niet toe.

28.3. In die mate is het middel niet ontvankelijk.

29.1. De verzoekende partij vergist zich waar zij aanvoert dat uit de bestreden beslissing alleen blijkt wat de inhoud van de adviezen van AGODI en de onderwijsinspectie is, maar niet dat de Vlaamse minister van Onderwijs “dezelfde mening is toegedaan”.

In de bestreden beslissing wordt net gemotiveerd dat “ik [versta: de bevoegde Vlaamse minister] nog geen voorafname [wens] te doen op mogelijke beleidsbeslissingen”.

29.2. Tot slot, wat de kritiek betreft dat “niet duidelijk [is] welke maatregelen concreet geëvalueerd moeten worden”, is hiervóór al erop gewezen dat de verzoekende partij op die manier – ten onrechte – op zoek gaat naar de “motieven van de motieven”.

29.3. Ook in die mate faalt het middel.

30. Het tweede middel is, voor zover ontvankelijk, niet gegrond.

D. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

31.1. Een derde middel is genomen uit de schending van artikel 4 juncto artikel 23 van het bijzonder decreet van 14 juli 1998 ‘betreffende het gemeenschapsonderwijs’ (“bijzonder decreet”).

De verzoekende partij betoogt dat de bestreden beslissing geen beslissing is van de raad van bestuur van de betrokken scholengroep, terwijl deze raad van bestuur nochtans als enige bevoegd is voor de oprichting van vestigingsplaatsen. De decreetgever heeft niet voorzien in een residuaire bevoegdheid die bij de Vlaamse Gemeenschap is gebleven. Het ingrijpen van de Vlaamse Regering in de oprichting van vestigingsplaatsen steunt op de Codex Secundair Onderwijs, die een lagere rechtsnorm is dan het bijzonder decreet.

31.2. In de memorie van wederantwoord benadrukt de verzoekende partij nog dat het bijzonder decreet niet louter de bevoegdheden binnen het Gemeenschapsonderwijs regelt. Het is een oprichtingsdecreet, waarbij de bevoegdheden van de Vlaamse Gemeenschap zijn overgedragen aan een autonome instelling met rechtspersoonlijkheid.

In dat bijzonder decreet leest de verzoekende partij geen bevoegdheidsvoorbehoud, zodat – in overeenstemming met ’s Raads arrest nr. 137.641 van 25 november 2004 – moet worden vastgesteld dat geen geldige rechtsgrond voorhanden is om zich de bevoegdheid tot goedkeuring van de oprichting van vestigingsplaatsen, opnieuw toe te eigenen.

Beoordeling

32. Artikel 15, § 4, eerste lid, van de Codex Secundair Onderwijs, zoals het gold ten tijde van de bestreden beslissing, stelt voor de ingebruikname van een nieuwe vestigingsplaats een “gemotiveerde aanvraag” verplicht. Die bepaling is opgenomen onder ‘Afdeling 1. Voorwaarden’ van ‘Hoofdstuk 3. Financiering en subsidiëring’ van de scholen.

Aldus bestaat er een rechtstreeks verband tussen de goedkeuring van de ingebruikname van een nieuwe vestigingsplaats en de financiering ervan.

33. 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, aan 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 algemeen beleid onder meer de bevoegdheid toe inzake “de oprichting, samenvoeging en afschaffing van onderwijsinstellingen, centra voor leerlingenbegeleiding en vestigingsplaatsen, binnen de grenzen die worden gesteld door het grondwettelijk beginsel van de vrije keuze”.

34. Als het Gemeenschapsonderwijs evenwel verwacht dat het voor de ingebruikname van een nieuwe vestigingsplaats ook gefinancierd wordt door de Vlaamse Gemeenschap, dan is het onderworpen aan de financierings- en subsidiëringsregels 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 van het gesubsidieerd onderwijs als het Gemeenschapsonderwijs, voorwaarden voor subsidiëring en financiering 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 regels inzake onderwijsaanbod tot de algemene normatieve bevoegdheid van de gemeenschappen inzake onderwijs. Het enkele feit dat deze 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 kan aannemen (vergelijk GwH 105/2018, 19 juli 2018, B.13.2).

35. Het middel dat ervan uitgaat dat de bevoegdheid voor de oprichting van nieuwe vestigingsplaatsen bij de raad van bestuur van een scholengroep van het Gemeenschapsonderwijs is komen te liggen en dat de regels niet in een gewoon decreet konden worden opgenomen opdat ze zouden kunnen gelden voor het Gemeenschapsonderwijs, faalt in rechte.

36. Het middel wordt verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 22 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op dertig april tweeduizend vijftientig,
door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Wouter Pas,	staatsraad, waarnemend voorzitter,
Jurgen Neuts,	staatsraad,
Jim Deridder,	staatsraad,
bijgestaan door	
Tiny Temmerman,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Tiny Temmerman

Wouter Pas