

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 42.532/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 16 maart 2007 door de Vlaamse minister van Werk, Onderwijs en Vorming verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "betreffende het volwassenenonderwijs", heeft op 29 maart 2007 het volgende advies gegeven:

Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich beperkt tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan ¹.

Het was, binnen het gegeven tijdsbestek en gelet op de overbelasting van de afdeling wetgeving, voor deze niet mogelijk om een systematisch en doorgedreven onderzoek aan het ontwerp te wijden. Uit de vaststelling dat over een bepaling in dit advies niets wordt gezegd, mag bijgevolg niet zonder meer worden afgeleid dat er niets over gezegd kan worden en, indien er wel iets wordt gezegd, dat er niets meer over te zeggen valt.

*

* *

STREKKING VAN HET ONTWERP

Het om advies voorgelegde ontwerp beoogt het volwassenenonderwijs in de Vlaamse Gemeenschap te regelen.

Dat onderwijs wordt ingedeeld in basiseducatie, secundair volwassenenonderwijs en hoger beroepsonderwijs (artikel 5). Het volwassenenonderwijs wordt georganiseerd door de erkende Centra voor Basiseducatie en Centra voor Volwassenenonderwijs en heeft als doelstelling "enerzijds de cursisten de kennis, vaardigheden en attitudes bij te brengen die nodig zijn voor de persoonlijke ontwikkeling, het maatschappelijk functioneren, het verder deelnemen aan onderwijs, het uitoefenen van een beroep of het beheersen van een taal en anderzijds de cursisten in staat te stellen erkende studiebewijzen te behalen" (artikel 4, § 1).

⁽¹⁾ Aangezien het om een ontwerp van decreet gaat, wordt onder rechtsgrond de conformiteit met hogere rechtsnormen verstaan.

Het ontwerp bevat onder meer regelingen in verband met de eindtermen en basiscompetenties (titel III, hoofdstuk IV), de toelatingsvoorwaarden (titel III, hoofdstuk VI), de evaluatie en studiebekrachtiging (titel III, hoofdstuk VII), de oprichting en de erkenning van de Centra voor Basiseducatie en Centra voor Volwassenenonderwijs (titel IV, hoofdstuk I), de consortia volwassenenonderwijs (titel IV, hoofdstukken II en III), de financiering en subsidiëring (titel V), het personeel (titel VI) en het overleg over fundamentele onderwijshervormingen (titel VII).

Ter ondersteuning van het betrokken onderwijs wordt een Vlaams Ondersteuningscentrum voor het Volwassenenonderwijs gesubsidieerd (titel III, hoofdstuk VIII).

Het ontwerp vervangt de bestaande decretale regelingen inzake het volwassenenonderwijs en inzake de basiseducatie, in het bijzonder het decreet van 12 juli 1990 houdende de regeling van basiseducatie voor laaggeschoolde volwassenen en het decreet van 2 maart 1999 tot regeling van een aantal aangelegenheden van het volwassenenonderwijs.

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. Onderwijs (artikel 127, § 1, eerste lid, 2/, van de Grondwet) of vorming (artikel 4 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980).

1.1. Thans wordt de basiseducatie georganiseerd door het decreet van 12 juli 1990 houdende de regeling van basiseducatie voor laaggeschoolde volwassenen ². Voorheen maakte de desbetreffende regeling deel uit van het decreet van 27 juni 1985 houdende de subsidieregeling van projecten en organisaties inzake het Nederlandstalig ontwikkelingswerk voor volwassenen en specifieke subsidieregeling voor bijzondere

(2) In het advies 19.930/1 van 23 mei 1990 over het voorontwerp van decreet dat het decreet van 12 juli 1990 geworden is, merkte de Raad van State het volgende op: "De in het ontwerp bedoelde basiseducatie blijft een buitenschoolse vorming, leidt tot geen diploma of attest doch komt wel dicht bij de dienstverlenende prestaties van onderwijs dan zulks in het decreet van 27 juni 1985 het geval is" (*Parl. St.*, Vl. R., 1989-90, nr. 356/1, 20).

doelgroepen en problemen in het kader van het Nederlandstalig sociaal-cultureel vormings- en ontwikkelingswerk ³, opgeheven bij het decreet van 19 april 1995.

Volgens artikel 3, eerste lid, van het decreet van 12 juli 1990 wordt onder "laaggeschoolde volwassenen" verstaan "meerderjarigen voor wie een basisvorming noodzakelijk blijkt om maatschappelijk te functioneren of een verdere opleiding te volgen".

Waar in artikel 5 van het decreet van 12 juli 1990 "basiseducatie" aanvankelijk werd omschreven als omvattende "een samenhangend geheel van educatieve activiteiten ten gerieve van laaggeschoolde volwassenen (...) gericht op het verwerven en verbeteren van elementaire taal- en rekenvaardigheid, het verruimen van sociale vaardigheden en het verbreden van de algehele maatschappelijke oriëntatie en integratie van de deelnemers", werd dit met ingang van 1 september 2004 gekwalificeerd als "een onderwijsvoorziening waarin een geheel van specifieke opleidingen wordt aangeboden in aansluiting op of binnen bestaande studiegebieden in het volwassenenonderwijs", met als doel "cursisten de competenties te laten verwerven die nodig zijn om maatschappelijk te functioneren en voor het volgen van verdere opleiding of vorming" ⁴. De aanduiding als "onderwijsvoorziening" door de decreetgever ⁵ volstond op zich niet om de betrokken regeling niet langer als vorming te beschouwen.

In het advies 38.436/1 van 9 juni 2005 ⁶ heeft de Raad van State, afdeling wetgeving, daarover het volgende geschreven:

-
- (3) Uit artikel 3, 1/, van het decreet van 27 juni 1985 bleek duidelijk dat het om educatieve activiteiten "buiten schoolverband" ging.
- (4) Met titel II, hoofdstuk II, van het decreet van 7 mei 2004 betreffende de regionale technologische centra en houdende noodzakelijke en dringende onderwijsbepalingen, werd het decreet van 12 juli 1990 gewijzigd. Het betrokken hoofdstuk is het resultaat van een amendement (*Parl. St.*, VI. Parl., 2003-04, nr. 2172/2, 4 e.v.).
- (5) Op dit punt bevat de toelichting bij het amendement geen verdere informatie.
- (6) Advies over over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering "tot uitvoering van enkele bepalingen van het decreet van 12 juli 1990 houdende de regeling van basiseducatie voor laaggeschoolde volwassenen".

.../...

"De vraag rijst hoe het decreet van 12 juli 1990 houdende de regeling van basiseducatie voor laaggeschoolde volwassenen, zoals tot op heden gewijzigd, - en dus ook het ontwerpbesluit - bevoegdheidsrechtelijk gekwalificeerd moet worden.

Gaat het om een culturele aangelegenheid in de zin van artikel 127, § 1, eerste lid, 1/, van de Grondwet en van artikel 4 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, dan wel om onderwijs in de zin van artikel 127, § 1, eerste lid, 2/, van de Grondwet? Die vraag is inzonderheid van belang om te weten of artikel 24, § 5, van de Grondwet in deze van toepassing is.

Terzake heeft de gemachtigde van de Vlaamse Regering het volgende verklaard:

«Enerzijds behoort de basiseducatie reeds op basis van de wet van 8-08-1980 tot de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap, als culturele materie. Anderzijds ligt de basiseducatie op het snijpunt van onderwijs, vorming en cultuur, waardoor de bevoegdheid voor de basiseducatie sedert 1988 wordt uitgeoefend door de minister van Onderwijs, zelfs toen onderwijs nog een federale bevoegdheid was.

Daardoor wordt de basiseducatie echter geen onderwijsmaterie in de formele zin van het woord. Doorheen de jaren is er wel een vervaging gegroeid tussen de basiseducatie als culturele materie en de onderwijsmaterie»⁷.

Thans is basiseducatie bijgevolg nog steeds vorming in de zin van artikel 4 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. Dat betekent niet alleen dat artikel 24 van de Grondwet niet van toepassing is, doch ook dat de federale wetgever vooralsnog bevoegd blijft om de collectieve arbeidsverhoudingen te regelen.

1.2. Het ligt in de bedoeling om met het voorliggende, nieuwe decreet betreffende het volwassenenonderwijs vanaf 1 september 2007 de basiseducatie volledig te integreren in het onderwijs. Aldus worden onder meer bepalingen uit de schoolpactwet⁸ overgenomen in het ontwerp, waardoor ze ook zullen gelden voor de

(7) Zie, voor het verschil tussen 'onderwijs' en 'vorming', ook advies 38.466/1 van 16 juni 2005 over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering "houdende de organisatie, de normering en de financiering van deeltijdse vormen die voor de vervulling van de deeltijdse leerplicht in aanmerking komen", en R. VERSTEGEN, "De gemeenschappen bevoegd voor onderwijs", *T.B.P.*, 1990, (3), 20.

(8) Wet van 29 mei 1959 tot wijziging van sommige bepalingen van de onderwijswetgeving.

basiseducatie⁹. Volgens de memorie van toelichting wordt hiermee "de basiseducatie als onderwijsmaterie gedefinieerd en dient de bijzondere wet van 8 augustus 1980 betreffende de hervorming van de instellingen niet langer als rechtsgrond voor de organisatie van de basiseducatie".

Zoals bekend heeft de Grondwetgever niet omschreven wat onder onderwijs in de zin van de Grondwet dient te worden verstaan¹⁰, zodat die term in zijn spraakgebruikelijke betekenis dient te worden gelezen. Volgens *van Dale* (14e editie, 2005) is de eerste betekenis van het woord 'onderwijs' «(geregeld) onderricht, het systematisch, volgens aangenomen beginselen, georganiseerd overbrengen van elementaire en uitgebreide kennis en kunde door daartoe aangestelde, bevoegde leerkrachten, aan afzonderlijke of daarvoor bijeenzijnende personen, m.n. onderricht dat op scholen wordt gegeven»¹¹.

De decreetgever kan de basiseducatie derwijze inrichten en regelen dat het niet meer gaat om vorming - die in beginsel niet in het raam van schoolse structuren wordt verstrekt -, maar om onderwijs. De loutere wil van de wetgever is daarbij echter niet voldoende. Evenmin is het voldoende dat de basiseducatie formeel in een zelfde decreet als het volwassenenonderwijs wordt opgenomen. De daadwerkelijke regeling en inrichting moet van die aard zijn dat de aangelegenheid gekwalificeerd kan worden als onderwijs. In acht te nemen elementen daarbij zijn de integratie met en afstemming op andere vormen van onderwijs, het verstrekken ervan in het raam van schoolse structuren, de mogelijkheid van studiebewijzen die hetzelfde effect hebben als studiebewijzen in het onderwijs, de aard van de inrichtende macht.

(9) Zie bijvoorbeeld artikel 132 van het ontwerp, dat in de plaats komt van artikel 5 van de schoolpactwet, dat wordt opgeheven bij artikel 178 van het ontwerp.

(10) G. CRAENEN, "Vrijheid en recht volgens artikel 17 van de Grondwet", *T.B.P.*, 1990, (36), 39.

(11) Zie over de betekenis van 'onderwijs' in de Grondwet ook : *Pandectes belges*, tw. Enseignement (en général), Brussel, Larcier, 1891; R.v.St., Staelens, nr. 52.972, 18 april 1995, K. RIMANQUE, e.a. (eds.), *Mensenrechten. Jaarboek 1995/96 van het interuniversitair centrum mensenrechten*, Antwerpen, Maklu uitgevers, 1996, 463, noot G. CRAENEN, "Wat is onderwijs?".

Uit de bepalingen van het ontwerp blijkt dat de basiseducatie vanaf 1 september 2007 als onderwijs kan worden beschouwd. Daaruit volgt dat de verschillende bepalingen van het ontwerp aan artikel 24 van de Grondwet dienen te worden getoetst en dat de Vlaamse Gemeenschap vanaf 1 september 2007 bevoegd is om terzake de collectieve arbeidsverhoudingen te regelen ¹².

2. Vrijheid van onderwijs (artikel 24, § 1, van de Grondwet).

2.1. Artikel 24, § 1, eerste lid, van de Grondwet waarborgt de vrijheid van onderwijs, niet enkel het actieve aspect, namelijk het inrichten van onderwijs, maar ook het passieve aspect, namelijk de vrijheid van keuze, wat inhoudt dat ouders of leerlingen het onderwijs kunnen kiezen dat het meest met hun levensopvatting overeenstemt. Die laatste vrijheid houdt evenwel niet in dat de ouders en de leerlingen een onvoorwaardelijk recht van inschrijving in de school van hun keuze moeten hebben ¹³.

Het tweede lid van artikel 24, § 1, van de Grondwet plaatst de passieve onderwijsvrijheid onder de bescherming van de gemeenschap door haar te verplichten de keuzevrijheid van de ouders of leerlingen te waarborgen. Om die keuzevrijheid te waarborgen richt de gemeenschap neutraal onderwijs in dat de filosofische, ideologische of godsdienstige opvattingen van de ouders en de leerlingen eerbiedigt (artikel 24, § 1,

⁽¹²⁾ Zie inzonderheid artikel 81 van het ontwerp, dat in elk consortium volwassenenonderwijs een lokaal onderhandelingscomité opricht. Uit arrest nr. 154/2005 van het Arbitragehof volgt dat noch artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 12/, noch artikel 87, § 5, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 eraan in de weg staan dat de decreetgever onderhandelingscomités opricht voor het onderwijs. Die bevoegdheid put de decreetgever rechtstreeks uit de Grondwet, namelijk uit artikel 127, § 1, 2/, ervan (Arbitragehof, nr. 154/2005, 20 oktober 2005, B.3.1 tot B.5).

⁽¹³⁾ Arbitragehof, arrest nr. 110/98, 4 november 1998, B.3.2.

derde lid, van de Grondwet) en subsidieert zij onderwijsinstellingen die hun eigenheid vinden in een bepaalde godsdienstige, filosofische of onderwijskundige opvatting ¹⁴.

De onderwijsvrijheid veronderstelt, wil ze niet louter theoretisch zijn, dat de inrichtende machten die niet rechtstreeks afhangen van de gemeenschap onder bepaalde voorwaarden aanspraak kunnen maken op subsidiëring vanwege de gemeenschap. Volgens het Arbitragehof vindt het recht op subsidiëring zijn beperking, enerzijds, in het vermogen van de gemeenschap om de subsidiëring te laten afhangen van vereisten van algemeen belang, zoals onder meer die van een behoorlijke onderwijsverstrekking, van bepaalde schoolbevolkingsnormen, en van gelijke toegang tot het onderwijs, anderzijds, in de noodzakelijkheid om de beschikbare financiële middelen te spreiden over de onderscheiden opdrachten van de gemeenschap ¹⁵.

De keuzevrijheid van de ouders of leerlingen kan niet worden gezien los van het recht tot oprichting van onderwijsinstellingen en van het recht op subsidiëring, dat die instellingen bezitten. De keuzevrijheid kan immers slechts ten volle gelden wanneer de vrijheid van de inrichtende machten om onderwijs in te richten en het recht op subsidiëring dat dit onderwijs in principe bezit, niet op onrechtmatige wijze worden beperkt ¹⁶.

(14) Arbitragehof, arrest nr. 25/92, 2 april 1992, 4.B.1; Arbitragehof, arrest nr. 110/98, 4 november 1998, B.3.2. In het arrest Cremers overweegt de Raad van State, afdeling administratie, in dit verband dat de "vrijheid van keuze niet beperkt is tot scholen die kunnen worden ingepast in de traditionele tweepolige organisatie van het scholensysteem, maar onder meer ook geldt ten aanzien van pedagogische of onderwijskundige opvattingen, onderwijsvorm, studierichting, leerplan, kwaliteit van het geboden onderwijs of aangepastheid ervan aan de noden van het kind" (R.v.St., nr. 86.984, 2 mei 2000, 3.3.4; zie ook : R.v.St., Verbergt, nr. 22.137, 23 maart 1982, overw. 3.2.2, en R.v.St., v.z.w. Hiberniaschool en v.z.w. Centrum voor de Steinerpedagogie, nr. 25.423, 31 mei 1985, overw. 5.6.1.2).

(15) Arbitragehof, arrest nr. 25/92, 2 april 1992, 4.B.2 (zie inzonderheid de Franse en de Duitse tekst van dit arrest gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad van 10 juni 1992); Arbitragehof, arrest nr. 85/98, 15 juli 1998, B.3.7. Vgl. met: Arbitragehof, arrest nr. 25/92, 2 april 1992, 4.B.2 (zie de Nederlandse tekst van het arrest gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad van 10 juni 1992); Arbitragehof, arrest nr. 28/92, 2 april 1992, 6.B.3; Arbitragehof, arrest nr. 18/93, 4 maart 1993, B.3.4; Arbitragehof, arrest nr. 85/95, 14 december 1995, B.2.5; Arbitragehof, arrest nr. 76/96, 18 december 1996, B.4.3, in welke arresten de woorden "en van gelijke toegang tot het onderwijs" niet voorkomen.

(16) Zie de arresten geciteerd in vorige voetnoot.

2.2. Zoals de Raad van State, afdeling wetgeving, reeds in zijn advies 25.820/1 van 9 december 1996¹⁷ heeft uiteengezet, kan worden aangenomen dat in beginsel het de decreetgever, binnen de perken van artikel 24 van de Grondwet, toekomt te bepalen in welke gevallen de inrichtingen of machten van het door de gemeenschap gesubsidieerde onderwijs de inschrijving van leerlingen mogen weigeren en dus ook, omgekeerd, in welke gevallen de keuzevrijheid en de gelijke toegang voorgaan op de actieve vrijheid van onderwijs.

In zijn arrest nr. 27/92 van 2 april 1992¹⁸ heeft het Arbitragehof op het volgende gewezen:

"4.B.2. Anders dan het gemeenschapsonderwijs, dat belast is met een openbare dienst in de organieke betekenis van het woord, is het gesubsidieerd vrij onderwijs een functionele openbare dienst, m.a.w. een dienst die ten behoeve van geheel de bevolking of een gedeelte ervan op privé-initiatief wordt georganiseerd met het oog op het vervullen van een taak van algemeen belang.

Daaruit vloeien enkele objectieve verschillen voort tussen het gemeenschapsonderwijs en het gesubsidieerd vrij onderwijs:

- de Gemeenschap is, in tegenstelling tot andere inrichtende machten, ertoe gehouden bestendig in te staan voor een voldoende gespreid onderwijsaanbod op het gehele grondgebied;
- de instellingen van het gesubsidieerd vrij onderwijs zijn er niet toe verplicht, zoals de instellingen van het gemeenschapsonderwijs, alle kandidaat-leerlingen op te nemen; de mogelijkheid tot selectief optreden bestaat dus niet voor de inrichtende macht van het gemeenschapsonderwijs;
- de scholen ingericht door openbare besturen, o.m. door de Gemeenschap, zijn krachtens art. [24], § 1, laatste lid, van de Grondwet ertoe gehouden tot het einde van de leerplicht de keuze aan te bieden tussen onderricht in een der erkende godsdiensten en de niet-confessionele zedenleer".

In zijn arrest nr. 110/98 van 4 november 1998 overwoog het Arbitragehof wat volgt:

⁽¹⁷⁾ *Parl. St.*, Vl. Parl., 1996-97, nr. 451/5, p. 9 e.v.

⁽¹⁸⁾ In verband met de internaten wordt een gelijkaardige vergelijking gemaakt in de arresten nr. 26/92 van 2 april 1992 en nr. 23/95 van 2 maart 1995.

"De bestreden bepaling voert als dusdanig geen toelatingsvoorwaarden in die zouden verschillen al naar het gaat om een instelling van het gesubsidieerd vrij onderwijs dan wel van het officieel onderwijs. Ten aanzien van de instellingen van het gesubsidieerd vrij onderwijs bevestigt zij wel dat een toelatingsbeleid kan stelen op de eigenheid van het pedagogisch project dat, krachtens artikel 24, § 1, eerste lid, van de Grondwet, een dergelijke onderwijsinstelling vermog aan te bieden uitgaande van een concept dat van godsdienstige of filosofische aard kan zijn.

De beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie, zoals zij in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet zijn vastgelegd, en, wat de instellingen van het gemeenschapsonderwijs betreft, de regel van de neutraliteit, gesteld in artikel 24, § 1, derde lid, van de Grondwet, staan eraan in de weg dat een instelling van het officieel onderwijs met betrekking tot het toelatingsbeleid van leerlingen zou beschikken over een ruimte van gelijke omvang als die welke aan een instelling van het gesubsidieerd vrij onderwijs toekomt, wat de keuze van het godsdienstige of filosofische concept betreft dat aan het aangeboden onderwijs onderliggend is.

Dat onderscheid tussen het officieel en het vrij onderwijs is een objectief verschil waarnaar de decreetgever krachtens de Grondwet zich te richten heeft. Het verantwoordt te dezen, in aanmerking genomen het verband tussen het toelatingsbeleid en het voorgestane pedagogisch project, dat de toegang tot een instelling van het gesubsidieerd vrij onderwijs aan andere voorwaarden kan zijn verbonden dan de toegang tot een instelling van het officieel onderwijs" ¹⁹.

Uit deze rechtspraak kan worden afgeleid dat het onderscheid dat tussen het officieel en het gesubsidieerd vrij onderwijs bestaat op het vlak van het toelatingsbeleid ten aanzien van artikel 24, § 4, van de Grondwet verantwoord kan worden en dat bij de beoordeling van die verantwoording rekening dient te worden gehouden met het uit artikel 24, § 1, eerste lid, van de Grondwet voortvloeiende recht om onderwijs aan te bieden dat uitgaat van een eigen concept dat van godsdienstige, filosofische of pedagogische aard kan zijn.

De vaststelling dat er ten aanzien van het recht van toegang objectieve verschillen bestaan die een onderscheiden behandeling van het officieel en het gesubsidieerd vrij onderwijs verantwoorden en zelfs daartoe nopen, neemt evenwel niet weg dat de decreetgever ten aanzien van het gesubsidieerd vrij onderwijs beperkingen kan invoeren op de mogelijkheid de inschrijving van leerlingen te weigeren.

⁽¹⁹⁾ Arbitragehof, arrest nr. 110/98, 4 november 1998, B.5.3.

De vraag hoever de decreetgever kan gaan bij het beperken van de mogelijkheid om in het gesubsidieerd vrij onderwijs de inschrijving van leerlingen te weigeren, of welke weigeringsgronden hij kan uitsluiten, moet worden beantwoord aan de hand van de relevante bepalingen en beginselen van de Grondwet en van de internationale verdragen.

Enerzijds volgt uit het principe van de vrijheid van onderwijs dat een vrije onderwijsinstelling bepaalde leerlingen moet kunnen weigeren indien het eigen onderwijsconcept, het levenbeschouwelijk of religieus karakter van de school in het gedrang zou komen. Hieruit volgt, overeenkomstig de hiervoren geciteerde rechtspraak van het Arbitragehof, dat de decreetgever niet zover kan gaan dat hij op dat stuk het gesubsidieerd vrij onderwijs volledig gelijkschakelt met het officieel onderwijs.

Anderzijds volgt uit bepaalde beginselen inzake mensenrechten welke België heeft onderschreven door toe te treden tot een aantal internationale verdragen, zoals het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, ook dat de decreetgever vrije gesubsidieerde scholen kan verbieden leerlingen te weigeren op grond van, bijvoorbeeld, ras of huidskleur. Daarenboven vermag de decreetgever, die het recht op subsidiëring afhankelijk kan maken van nog andere vereisten van algemeen belang, regels te stellen die gelijke kansen inzake onderwijs beogen te waarborgen.

Op grond van artikel 57, 10/, van het ontwerp kan een centrum enkel erkend worden - en dus in aanmerking komen voor financiering of subsidiëring - indien het "zonder onderscheid elke cursist inschrij(ft) voor de opleiding die hij wil volgen". Gelet op wat hiervoor is uiteengezet is het zeer de vraag of dit verbod om inschrijvingen te weigeren in lijn is met de vrijheid van onderwijs, inzonderheid gewaarborgd door artikel 24 van de Grondwet.

3. Bijzondere meerderheid (artikel 24, § 2, van de Grondwet).

Krachtens artikel 24, § 2, van de Grondwet kan de Vlaamse Gemeenschap haar bevoegdheden als inrichtende macht opdragen aan autonome organen, op voorwaarde dat dit bij decreet aangenomen met een meerderheid van twee derden van de

.../...

uitgebrachte stemmen gebeurt. Een bijzonder decreet is niet enkel vereist voor het opdragen van bevoegdheden als inrichtende macht aan een of meer autonome organen, doch ook voor het naderhand wijzigen ervan. Ook wanneer dergelijke autonome organen gemachtigd worden om bevoegdheden als inrichtende macht aan nog andere organen over te dragen, is daarvoor een bijzonder decreet nodig. Dat bijzonder decreet moet de essentiële elementen van de organisatie en de bevoegdheden van het autonome orgaan regelen, alsmede van het toezicht erop.

Artikel 76 van het ontwerp bepaalt de opdrachten van de consortia. De consortia volwassenenonderwijs lijken geen beslissingsbevoegdheid te krijgen, zodat het niet gaat om een overdracht van de inrichtende macht.

Een voorbehoud moet daarbij wel gemaakt worden bij artikel 65, § 1, tweede lid, van het ontwerp. Krachtens deze bepaling verkrijgt een centrumbestuur van een centrum voor volwassenenonderwijs bijkomende onderwijsbevoegdheid indien de algemene vergadering van het betreffende consortium hiermee "bij consensus" heeft ingestemd. Deze beslissing van het consortium wordt een "positief advies" genoemd, maar leidt, uit kracht van het decreet, tot het verkrijgen van de aangevraagde onderwijsbevoegdheid. De beslissing over het inrichten van nieuwe opleidingen wordt met andere woorden overgedragen aan het consortium.

Hetzelfde geldt, *mutatis mutandis*, voor artikel 69, § 2, tweede lid, van het ontwerp, dat handelt over de aanwending van leraarsuren en ambten in een bijkomende vestigingsplaats.

4. Kosteloos onderwijs (artikel 24, § 3, van de Grondwet en artikel 13 ESCR-verdrag).

Artikel 110 van het ontwerp bepaalt het inschrijvingsgeld dat de cursist verschuldigd is. Er wordt onder meer gestipuleerd dat het verschuldigde inschrijvingsgeld berekend wordt door het aantal lestijden van een module te vermenigvuldigen met één euro. Voor het secundair volwassenenonderwijs en het hoger beroepsonderwijs wordt het bedrag begrensd. Voor een aantal gevallen geldt een vrijstelling van inschrijvingsgeld of een vermindering ervan.

In het huidige artikel 50 van het decreet volwassenenonderwijs van 2 maart 1999 geldt een vergelijkbaar systeem. Hierbij wordt het inschrijvingsgeld onder meer berekend door het minimum aantal lestijden van de module of van het leerjaar waarvoor de cursist inschrijft, te vermenigvuldigen met 0,37 tot 0,74 euro. Het bedrag van de inschrijvingsgelden wordt dus door het ontwerp van decreet substantieel verhoogd.

Artikel 13 van het internationaal verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (hierna ESCR-verdrag), opgemaakt te New York op 19 december 1966 ²⁰, bepaalt:

- "1. De Staten die partij zijn bij dit Verdrag erkennen het recht van een ieder op onderwijs. (...).
 2. De Staten die partij zijn bij dit Verdrag erkennen dat, ten einde tot een volledige verwezenlijking van dit recht te komen:
 - a) Het lager onderwijs voor allen verplicht en kosteloos beschikbaar dient te zijn;
 - b) Het middelbaar onderwijs in zijn verschillende vormen, waarbij inbegrepen het technisch onderwijs en de beroepsopleiding op middelbaar niveau, door middel van alle passende maatregelen en in het bijzonder door de geleidelijke invoering van kosteloos onderwijs voor een ieder beschikbaar en algemeen toegankelijk dient te worden gemaakt;
 - c) Het hoger onderwijs door middel van alle passende maatregelen en in het bijzonder door de geleidelijke invoering van kosteloos onderwijs voor een ieder op basis van bekwaamheid gelijkelijk toegankelijk dient te worden gemaakt;
 - d) Het basisonderwijs zoveel mogelijk dient te worden gestimuleerd of geïntensiveerd ten behoeve van personen die geen lager onderwijs hebben genoten of dit niet hebben voltooid:
- (...)"

Voor het secundair en het hoger onderwijs verplicht artikel 13.2, b), van het ESCR-verdrag de verdragspartijen tot de geleidelijke invoering van kosteloos onderwijs.

Beide bepalingen hebben weliswaar geen rechtstreekse gevolgen in de interne rechtsorde en doen aldus uit zichzelf geen afdwingbaar recht op kosteloosheid van het secundair onderwijs ontstaan. Wel verzetten zij zich ertegen dat de Vlaamse Gemeenschap maatregelen zou nemen die ingaan tegen de doelstelling van de geleidelijke

⁽²⁰⁾ Goedgekeurd bij decreet van 25 januari 1983. De Nederlandse tekst is een vertaling.

invoering van de kosteloosheid van het secundair onderwijs, rekening houdend met de economische mogelijkheden en de situatie van de overheidsfinanciën ²¹.

Wat het hoger onderwijs betreft blijkt volgens het Arbitragehof uit de gecombineerde lezing van artikel 13, lid 2, c), en artikel 2, lid 1 van het ESCR-verdrag dat de - door het verdrag opgelegde - gelijke toegankelijkheid van het hoger onderwijs geleidelijk moet worden ingevoerd in de verdragsluitende staten, rekening houdend met de economische mogelijkheden en de situatie van de overheidsfinanciën eigen aan elk van die staten, en niet volgens strikt uniforme temporele voorwaarden. Volgens die rechtspraak heeft artikel 13, lid 2, c), van het verdrag dan ook geen rechtstreekse werking in de interne rechtsorde en doet het op zichzelf geen recht op kosteloze toegang ontstaan tot ander onderwijs dan het lager onderwijs. Wel verzetten die bepalingen zich ertegen dat België - en bij uitbreiding de gemeenschappen -, na de inwerkingtreding van het verdrag ten aanzien van België - op 6 juli 1983 - maatregelen zou nemen die ingaan tegen de doelstelling van de kosteloosheid, die onmiddellijk moet worden bereikt wat het lager onderwijs betreft en geleidelijk moet worden ingevoerd wat het hoger onderwijs betreft ²².

Het Arbitragehof heeft ook bevestigd dat uit de in artikel 13.1 van het verdrag vervatte definitie van het recht op onderwijs volgt dat het begrip «onderwijs», bedoeld in het gehele artikel 13, in ruime zin moet worden opgevat. Die interpretatie wordt bevestigd door artikel 13.2, b), dat ten aanzien van het middelbaar onderwijs preciseert dat dat onderwijs is bedoeld « in zijn verschillende vormen » ²³.

De substantiële verhoging van het inschrijvingsgeld lijkt daarom in te gaan tegen de verdragsrechtelijke verplichting tot stand-still inzake de kosteloosheid van (de toegang tot) het onderwijs.

5. Gelijkheidsbeginsel (artikel 24, § 4, van de Grondwet).

⁽²¹⁾ Arbitragehof, nr. 33/92, 7 mei 1992, B.4.3.

⁽²²⁾ Arbitragehof, arrest nr. 40/94 van 19 mei 1994, B.2.2 en B.2.3; Arbitragehof, arrest nr. 28/2007 van 21 februari 2007, B.4.9.

⁽²³⁾ Arbitragehof, nr. 40/94, 19 mei 1994, B.2.5; Arbitragehof, arrest nr. 28/2007 van 21 februari 2007, B.4.7.

5.1. Artikel 57, 9/, b), van het ontwerp beoogt het volwassenenonderwijs voortaan open te stellen voor personeelsleden die onderdaan zijn van een lidstaat van de Europese Vrijhandelsassociatie. Daartoe wordt de voorwaarde "de burgerlijke en politieke rechten genieten" eveneens versoepeld, aangezien de Vlaamse Regering ook van die laatste voorwaarde vrijstelling kan verlenen indien tegelijk vrijstelling wordt gegeven van de voorwaarde "onderda(an) zijn van de Europese Unie of van de Europese Vrijhandelsassociatie".

Vraag is of de delegatie die aan de Vlaamse regering wordt verleend om vrij te stellen van de voorwaarde de burgerlijke en politieke rechten te genieten, nodig is, gelet op de in gelijkaardige regelingen opgenomen bepalingen ²⁴.

Indien de ontworpen regeling zonder meer zou worden gehandhaafd, rijst de vraag of zij niet in strijd is met het gelijkheidsbeginsel is (artikelen 10 en 11 van de Grondwet, doch ook artikel 24, § 4). In dat geval kan de Regering immers, zonder aan enig relevant criterium te zijn gebonden, afwijken van de voorwaarde van het genot van de burgerlijke en politieke rechten, maar dan slechts voor de burgers van niet-EU- of EVA-lidstaten, terwijl voor de burgers van EU- en EVA-lidstaten die voorwaarde zonder mogelijkheid van afwijking gehandhaafd wordt.

5.2. Artikel 128, § 2, van het ontwerp bepaalt dat de personeelsleden van de Centra voor Basiseducatie aangeworven worden als contractuele personeelsleden op wie de wet van 3 juli 1978 betreffende de arbeidsovereenkomsten van toepassing is. Op grond van artikel 59 van het ontwerp wordt een centrum voor basiseducatie als vrij centrum opgericht.

Voor de personeelsleden van de Centra voor Volwassenenonderwijs gelden, al naargelang het geval, de rechtspositiedecreten van 27 maart 1991. Artikel 61 van het

(24) Vergelijk met volgende regelingen, waarin de woorden "de burgerlijke en politieke rechten genieten" zijn behouden ondanks het gegeven dat ook niet-Belgen in sommige gevallen toegang tot de betrokken openbare ambten kunnen krijgen:

- art. 16, eerste lid, 3/, van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 houdende het statuut van het Rijkspersoneel;
- art. 1, § 3, 2/, van het koninklijk besluit van 22 december 2000 tot bepaling van de algemene principes van het administratief en geldelijk statuut van de rijksambtenaren die van toepassing zijn op het personeel van de diensten van de Gemeenschaps- en Gewestregeringen en van de Colleges van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en van de Franse Gemeenschapscommissie, alsook van de publiekrechtelijke rechtspersonen die ervan afhangen;
- art. III.1, § 1, 2/, van het besluit van de Vlaamse Regering van 13 januari 2006 houdende vaststelling van de rechtspositie van het personeel van de diensten van de Vlaamse overheid.

ontwerp bepaalt dat een centrum voor volwassenenonderwijs wordt opgericht als een vrij of als een officieel centrum.

Aangezien de Centra voor Basiseducatie beschouwd moeten worden als onderwijsinstellingen, vormen beide soorten centra vergelijkbare onderwijsinstellingen. Hun personeelsleden vormen bijgevolg categorieën die bij een toets aan het gelijkheidsbeginsel vergelijkbaar zijn.

Er wordt in de memorie van toelichting geen verantwoording gegeven waarom voor de personeelsleden van de Centra voor Basiseducatie niet de uitgebreide en specifieke rechtspositieregeling uit het decreet van 27 maart 1991 betreffende de rechtspositie van sommige personeelsleden van het gesubsidieerd onderwijs en de gesubsidieerde centra voor leerlingenbegeleiding van toepassing wordt gemaakt. Het is derhalve niet duidelijk of deze verschillende behandeling verantwoord is.

6. Legaliteitsbeginsel in onderwijszaken (artikel 24, § 5, van de Grondwet).

Het ontwerp bevat tal van delegaties van bevoegdheden aan de Vlaamse Regering.

Artikel 24, § 5, van de Grondwet bepaalt dat de inrichting²⁵, erkenning of subsidiëring van het onderwijs door de gemeenschap wordt geregeld door de wet of het decreet. Volgens de rechtspraak van het Arbitragehof²⁶ vereist artikel 24, § 5, van de Grondwet dat de door de decreetgever verleende opdrachten slechts op de tenuitvoerlegging van de door de decreetgever zelf vastgestelde beginselen betrekking hebben. Via die opdrachten kan een gemeenschapsregering of een andere overheid de onnauwkeurigheid van die beginselen niet opvangen of onvoldoende omstandige beleidskeuzes niet verfijnen.

Het ontwerp bevat een aantal delegatiebepalingen die bezwaarlijk in overeenstemming met artikel 24, § 5, van de Grondwet kunnen worden geacht. Bij wijze

⁽²⁵⁾ De inrichting van een bepaalde vorm van onderwijs sluit de financiering ervan in (*Parl. St.*, Senaat, B.Z. 1988, nr. 100-1/2/, 91).

⁽²⁶⁾ Zie bijvoorbeeld Arbitragehof, nr. 17/2006, 1 februari 2006, B.5.2.

van voorbeeld kan in dit verband worden gewezen op de volgende bepalingen van het ontwerp:

- artikel 11 verleent de Vlaamse Regering de bevoegdheid om de lijst van leergebieden voor de basiseducatie en studiegebieden voor het secundair volwassenenonderwijs eerst bij wijze van experiment en naderhand definitief te wijzigen (artikelen 7 en 8);
- op grond van artikel 13, § 3, kan de Vlaamse Regering de basiscompetenties bepalen;
- de Vlaamse Regering krijgt in artikel 15, § 1, de bevoegdheid om opleidingsprofielen te bepalen²⁷, waaraan het centrumbestuur zich dient te houden. Wat een opleidingsprofiel ten minste omvat, wordt geregeld door artikel 25, § 1, tweede lid, van het ontwerp, doch beperkt de vrijheid van de Regering niet wezenlijk;
- op grond van artikel 29, tweede lid, bepaalt de Vlaamse Regering de criteria voor de organisatie van gecombineerd onderwijs;
- luidens artikel 88, § 2, tweede lid, bepaalt de Vlaamse Regering hoe de puntenenveloppe voor het aanwerven van personeelsleden in functies voor de ondersteuning van de werking van het Centrum voor Basiseducatie berekend wordt;
- de delegatie vervat in artikel 110, § 8, van het ontwerp, om de bedragen van het inschrijvingsgeld zonder enige beperking te wijzigen.

⁽²⁷⁾ Uit artikel 26 van het ontwerp lijkt dan weer te volgen dat het om een goedkeuringsbevoegdheid zou gaan.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

Dit artikel is overbodig, vermits uit het opschrift van het ontwerp reeds voldoende duidelijk blijkt dat het om het volwassenenonderwijs gaat.

Artikel 54

Overeenkomstig artikel 87, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 komt het uitsluitend aan de Regering toe om de organisatie en de werking van haar diensten te regelen.

De vermelde bepaling van de bijzondere wet staat eraan in de weg dat de decreetgever zich inlaat met de organisatie en de werking van de diensten van de regering. Het komt de decreetgever met andere woorden niet toe om taken op te dragen aan bepaalde diensten van de regering en zodoende in te grijpen in de organisatie en de werking van die diensten.

Artikel 65

In artikel 65 van het ontwerp wordt bepaald dat over de aanvraag tot het verlenen van de onderwijsbevoegdheid wordt beslist "bij een met redenen omklede beslissing".

In zoverre hiermee wordt bedoeld op de verplichting tot formele motivering van de betrokken weigeringsbeslissing, is dergelijke bepaling tegelijk overbodig en misleidend. Zij is overbodig omdat dergelijke beslissingen onder de toepassing vallen van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen en de verplichting tot formele motivering van de weigeringsbeslissingen reeds uit die wet voortvloeit. Zij is misleidend omdat dergelijke bepaling de indruk wekt dat de formele motiveringsverplichting niet bestaat zonder dat zulks uitdrukkelijk wordt voorgeschreven in de ontworpen wettekst.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT, W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
Mevrouw	A. BECKERS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. PAS, auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS

M. VAN DAMME