RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 53.213/1
van 16 mei 2013

over

een voorontwerp van decreet ‘betreffende het onderwijs XXIII’

Op 19 april 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Onderwijs, Jeugd, Gelijke Kansen en Brussel verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet ‘betreffende het onderwijs XXIII’.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 7 mei 2013. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, Marc RIGAUX, assessor, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Raf AERTGEERTS, eerste auditeur-afdelingshoofd, en Brecht STEEN, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 16 mei 2013.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich hoofdzakelijk beperkt tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond[1], alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet ‘betreffende het onderwijs XXIII’ heeft luidens de memorie van toelichting tot doel de bestaande onderwijsdecreten aan te vullen en te actualiseren met het oog op:

- het aanbrengen van een aantal verduidelijkingen met betrekking tot bestaande decretale bepalingen in thema- en niveaudecreten;

- het uitvoering geven aan de conceptnota rond talenbeleid ‘Samen taalgrenzen verleggen’;

- het aanpassen van de regelgeving hoger onderwijs in het kader van een reeks vereenvoudigingen en een modernisering van het algemeen toezicht;

- het vereenvoudigen of uitvoeren van een aantal bepalingen in het kader van de beleidsnota en beleidsbrieven onderwijs.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

ALGEMENE OPMERKINGEN

A. Taalbepalingen

3. In het ontwerp van decreet komen tal van taalbepalingen voor (zie de artikelen II.2, II.3, II.6, II.21, III.28, III.33, III.49, III.50, III.57 en III.60).

In het advies 46.096/1 van 26 februari 2009 over een voorontwerp van decreet ‘betreffende het onderwijs XIX’ heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, met betrekking tot de bevoegdheid inzake taalbepalingen, onder meer, het volgende gesteld:

> “2. De bevoegdheid voor het regelen van het onderwijs (artikelen 127, § 1, eerste lid, 2°, en 130, § 1, eerste lid, 3°, van de Grondwet) en van het gebruik van de talen voor het onderwijs in de door de overheid ingerichte, gesubsidieerde of erkende instellingen (artikelen 129, § 1, 2°, en 130, § 1, eerste lid, 5°, van de Grondwet) is als volgt verdeeld tussen de federale overheid en de Vlaamse Gemeenschap.
>
> 2.1. Op grond van artikel 127, § 1, eerste lid, 2°, van de Grondwet is de Vlaamse Gemeenschap bevoegd inzake het onderwijs, met uitsluiting van (a) de bepaling van het

[1] Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

begin en het einde van de leerplicht, (b) de minimale voorwaarden voor het uitreiken van diploma's en (c) de pensioenregeling.

Krachtens artikel 127, § 2, van de Grondwet, hebben de desbetreffende decreten 'kracht van wet respectievelijk in het Nederlandse taalgebied en in het Franse taalgebied, alsmede ten aanzien van de instellingen gevestigd in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad die, wegens hun activiteiten moeten worden beschouwd uitsluitend te behoren tot de ene of de andere gemeenschap'.

2.2. Naar luid van artikel 129, § 1, 2°, van de Grondwet is de Vlaamse Gemeenschap bevoegd inzake het gebruik van de talen voor het onderwijs in de door de overheid ingerichte, gesubsidieerde of erkende instellingen.

Krachtens artikel 129, § 2, van de Grondwet, hebben de desbetreffende decreten kracht van wet in het Nederlandse taalgebied, uitgezonderd wat betreft, onder meer [2], de gemeenten of groepen van gemeenten palend aan een ander taalgebied en waar de wet het gebruik van een andere taal dan die van het gebied waarin zij gelegen zijn, voorschrijft of toelaat. Voor deze faciliteitengemeenten kan in de bepalingen betreffende het gebruik van de talen geen verandering worden aangebracht dan bij een federale wet aangenomen met de in artikel 4, laatste lid, van de Grondwet bepaalde meerderheid.

Deze decreten hebben derhalve ook geen uitwerking in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad. Het regelen van het gebruik van de talen in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad is zaak van de federale wetgever gebleven.

(…).

2.3. Het onderscheid tussen het regelen van het onderwijs (aangelegenheid: onderwijs) en het regelen van het gebruik van de talen voor het onderwijs (aangelegenheid: onderwijstaal) is aldus bevoegdheidsrechtelijk van belang omdat voor het uitoefenen van beide bevoegdheden een ander territoriaal toepassingsgebied geldt.

3. (…).

3.1. (…).

3.2. Artikel 129 van de Grondwet heeft betrekking op de regeling van het gebruik der talen en niet op het onderricht van een taal als leerstof [3].

Het opleggen van de taal die gebruikt moet worden voor het onderwijs behoort tot het regelen van de onderwijstaal, het voorschrijven van het onderwijs van een bepaalde taal echter niet [4]. Het vastleggen van de onderwijsprogramma's, inbegrepen het bepalen van verplichte en facultatieve taalvakken, behoort tot de onderwijsbevoegdheid. Ook het regelen van het tweede taalonderricht behoort tot de onderwijsbevoegdheid [5].

---

[2] *Voetnoot 2 uit advies 46.096/1:* De andere twee uitzonderingen zijn niet van belang in het kader van dit advies.

[3] *Voetnoot 3 uit advies 46.096/1:* Zie in dit verband het verslag over de herziening van artikel 23 - thans: artikel 30 - van de Grondwet in verband met de taalvrijheid: "artikel 23 (heeft) enkel betrekking op de regeling van het taalgebruik en niet op het gebruik van een taal als leerstof" (*Parl. St.* Senaat, 1969-70, nr. 390, 13).

[4] *Voetnoot 4 uit advies 46.096/1:* Adviezen 34.729/1 en 34.730/1 van 6 februari 2003, over 1° een voorstel van wet "tot wijziging van de wet van 30 juli 1963 houdende taalregeling in het onderwijs" (34.729/1), en 2° een voorstel van [bijzondere] wet "tot wijziging van de wet van 30 juli 1963 houdende taalregeling in het onderwijs voor gemeenten met een bijzonder statuut" (34.730/1), *Parl. St.* Senaat, 2002-03, nr. 1227/2. Zie in dit verband ook: W. PAS, "De rechtspraak van het Arbitragehof over de bevoegdheden van de gemeenschappen inzake onderwijs", *T.O.R.B.* 2006-07, (234) 236; M. VAN DE PUTTE en J. CLEMENT, "Vernieuwing in de taalregeling van het onderwijs", *T.O.R.B.* 2006-07, (223) 224; J. VELAERS, "Het gebruik van de talen", in G. VAN HAEGENDOREN en B. SEUTIN (eds.), *De bevoegdheidsverdeling in het federale België*, Brugge, die Keure, 2001, 101-102, nr. 79.

[5] *Voetnoot 5 uit advies 46.096/1: Cf.* adviezen 34.729/1 en 34.730/1 van 6 februari 2003 en J. VELAERS, *o.c.*, nr. 81.

(…).”[6]

4.1. De artikelen II.3 en II.6 van het ontwerp hebben betrekking op de screening van het niveau van de onderwijstaal van de leerling die voor het eerst in het gewoon lager onderwijs instroomt, het taaltraject en het taalbad van deze leerling, en behoren derhalve als onderwijsactiviteit tot de aangelegenheid onderwijs.

Artikel II.21 van het ontwerp heeft betrekking op het verplicht onderricht van het leergebied Frans in het gewoon lager onderwijs (artikel II.21, 1°) en facultatieve taalinitiaties in het Frans, Engels en Duits in het gewoon basisonderwijs (artikel II.21, 2°). Ook dit tweede-taalonderricht behoort tot de aangelegenheid onderwijs.

Artikel III.28 van het ontwerp voorziet in de mogelijkheid om extra taallessen Nederlands te geven aan leerlingen in het voltijds gewoon secundair onderwijs die door een onvoldoende kennis van de onderwijstaal niet in staat zijn om de lessen in voldoende mate te volgen. De regeling van deze extra taallessen Nederlands behoort eveneens tot de aangelegenheid onderwijs.

Artikel III.50 van het ontwerp heeft betrekking op de screening van het niveau van de onderwijstaal van de leerling die voor het eerst in het gewoon secundair onderwijs instroomt, en behoort derhalve ook tot de aangelegenheid onderwijs.

Aangezien de artikelen II.3, II.6, II.21, III.28 en III.50 van het ontwerp betrekking hebben op de aangelegenheid onderwijs in de zin van artikel 127, § 1, eerste lid, 2°, van de Grondwet, is de conclusie dan ook dat de Vlaamse Gemeenschap bevoegd is om deze bepalingen aan te nemen, ook voor zover zij van toepassing zijn in de faciliteitengemeenten en in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad.

4.2. De artikelen III.33, III.57 en III.60 hebben betrekking op de mogelijkheid om bepaalde vakken in respectievelijk het voltijds secundair onderwijs, deeltijds secundair beroepsonderwijs en leertijd voor maximaal 20% aan de leerlingen aan te bieden in het Frans, Engels of Duits. Vraag is of het voorzien in de mogelijkheid om in het secundair onderwijs het zogenaamde “CLIL” (Content and Language Integrated Learning) te organiseren, behoort tot de aangelegenheid onderwijs dan wel tot de aangelegenheid onderwijstaal.

4.2.1. In het advies 51.142/VR van 15 mei 2012 over een voorontwerp van decreet ‘betreffende de integratie van de academische hogeschoolopleidingen in de universiteiten’, heeft de afdeling Wetgeving, in verenigde kamers, over een vergelijkbare regeling in het hoger onderwijs het volgende gesteld:

> “5. De artikelen 49 tot 70 van het ontwerp brengen wijzigingen aan in de taalregeling voor het hoger onderwijs.
>
> Het uitgangspunt blijft dat de bestuurs- en onderwijstaal het Nederlands is, maar de mogelijkheden om in een initiële bachelor- en masteropleiding opleidingsonderdelen in een andere taal aan te bieden en om een anderstalige initiële bachelor- en masteropleiding

[6] Advies 46.096/1 van 26 februari 2009 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 8 mei 2009 ‘betreffende het onderwijs XIX’, *Parl.St.* Vl.Parl. 2008-09, nr. 2159/1, 305-306.

te organiseren (artikel 51 van het ontwerp; ontworpen artikel 91 van het Structuurdecreet[7]) worden verruimd.

Daarnaast wordt de vrijheid van de instellingen om zelf de onderwijstaal te bepalen van de postinitiële opleidingen, uitdrukkelijk decretaal verankerd (artikel 65 van het ontwerp; ontworpen artikel 91*undecies* van het Structuurdecreet). Ten slotte legt het ontworpen artikel 91*novies* van het Structuurdecreet (artikel 62 van het ontwerp) een dubbele taalkennisvereiste op voor docenten.

6. (…).

7. Zoals het ontwerp is geredigeerd, gelden de artikelen 49 tot 70 ervan ook voor universiteiten en hogescholen gelegen in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad en in de faciliteitengemeenten. Aldus rijst de vraag of de betrokken bepalingen geen betrekking hebben op een regeling inzake het taalgebruik in bestuurszaken of in onderwijsaangelegenheden. Is dat het geval, dan is de Vlaamse Gemeenschap niet bevoegd om deze bepalingen aan te nemen zonder beperking van het territoriaal toepassingsgebied.

7.1. (…).

7.2. De artikelen 51 tot 56 van het ontwerp stellen de voorwaarden vast waaronder het onderwijzen in een andere taal dan het Nederlands is toegestaan: enerzijds is het gebruik van een andere taal toegestaan voor opleidingsonderdelen die een vreemde taal tot voorwerp hebben en die in die taal worden gedoceerd, terwijl anderzijds het gebruik van een andere taal onder strikt bepaalde voorwaarden is toegestaan voor opleidingsonderdelen die worden gedoceerd door anderstaligen en die worden ingericht ten behoeve van buitenlandse studenten of in enkele bijzondere opleidingen. Verder wordt bepaald onder welke voorwaarden een initiële bachelor- of masteropleiding in een andere taal dan het Nederlands kan worden aangeboden.

Over de vigerende bepalingen inzake het gebruik van een andere taal dan het Nederlands, merkte het Grondwettelijk Hof in arrest nr. 44/2005 het volgende op:

> ‘Die bepalingen behoren tot de bevoegdheid van de decreetgever inzake onderwijs, nu zij, hetzij dat onderwijs zelf regelen, hetzij onlosmakelijk verbonden zijn met andere bepalingen van het decreet die een nieuwe structuur invoeren in het hoger onderwijs, waarbij dat onderwijs wordt geïntegreerd in een bredere Europese context. Uit de totstandkoming van de bestreden bepalingen blijkt dat de taalregeling is ingegeven door de bekommernis van de decreetgever om een volwaardige participatie van de Vlaamse Gemeenschap aan de internationale uitwisseling van onderzoek en onderwijs in een Europese en mondiale context te waarborgen (*Parl.St.*, Vlaams Parlement, 2002-2003, nr. 1571/1, p. 30).’[8]

Voor zover de artikelen 51 tot 56 van het ontwerp bepalingen bevatten die niet het onderwijs zelf regelen, rijst dus de vraag of zij “onlosmakelijk verbonden zijn” met andere bepalingen van het voorliggende ontwerp of eventueel van het Structuurdecreet. In de memorie van toelichting wordt over het gebruik van een andere taal voor opleidingsonderdelen in de initiële bacheloropleidingen het volgende opgemerkt:

> ‘Voor de bacheloropleidingen wordt daarmee de bestaande grens van 10% (wat overeenkomt met 18 studiepunten op 180 studiepunten) versoepel[d] naar 18,33% van de opleidingsonderdelen, uitgedrukt in studiepunten. Deze verhoging

[7] *Voetnoot 3 uit advies 51.142/VR:* Decreet van 4 april 2003 ‘betreffende de herstructurering van het hoger onderwijs in Vlaanderen’.

[8] *Voetnoot 5 uit advies 51.142/VR:* GwH nr. 44/2005, B.13.2.

is ingegeven vanuit de noodzaak om in het kader van studentenuitwisseling de mogelijkheid te geven aan de instellingen om voor de duur van een semester een anderstalig opleidingsprogramma te voorzien. Dit maakt studeren via uitwisselingsprogramma's in Vlaanderen aantrekkelijker, wat de internationale mobiliteit van de studenten zal bevorderen. Op die wijze kan ook de doelstelling van Internationalisation@home beter ingevuld worden. De praktijk toont aan dat dit een zeer belangrijk instrument is om op democratische wijze alle studenten in contact te brengen met een internationale samenleving.'

Gelet op deze punctuele toelichting kan meer in het algemeen worden aanvaard dat de bedoelde bepalingen onlosmakelijk verband houden met algemene ontwikkelingen in het hoger onderwijs. Weliswaar zijn zij op het eerste gezicht niet verbonden met de bepalingen van het ontwerp, die de specifieke problematiek van de integratie van hogeschoolopleidingen in de universiteiten wil regelen. Het ontwerp vormt evenwel het sluitstuk van een hervorming die door het Structuurdecreet is ingezet. In die zin is de ontworpen regeling onlosmakelijk verbonden met de reeds bestaande structuur in het hoger onderwijs, waarbij dat onderwijs wordt geïntegreerd in een bredere Europese context. Bovendien blijkt dat de decreetgever dezelfde bekommernis voor ogen heeft als bij de totstandkoming van het Structuurdecreet, namelijk het waarborgen van een volwaardige participatie van de Vlaamse Gemeenschap aan de internationale uitwisseling van onderwijs in een Europese en mondiale context. Daarenboven kunnen verschillende van deze bepalingen geacht worden betrekking te hebben op de inhoud zelf van het onderwijs, onder meer in zijn taalkundige dimensie, waardoor zij eveneens onder de bevoegdheden van de Vlaamse Gemeenschap inzake onderwijs vallen.[9]"[10]

4.2.2. Hierover ondervraagd door de auditeur-verslaggever, heeft de gemachtigde het CLIL-aanbod als volgt toegelicht:

"CLIL wil leerlingen *functioneel* meertalig maken, door het instrueren van de doeltaal aan het onmiddellijk bruikbare nut ervan te koppelen. (…). Het voordeel bij CLIL is iets buiten de taal: de inhoud van een zaakvak. CLIL is complementair aan het formele vreemdetalenonderwijs, waar je een taal leert door vooral *over* de taal te leren. Ze vullen elkaar aan: je moet weten wat de starter is, wat de handrem en de versnellingsbak, waar de koppeling is, en waar het gaspedaal, maar om vooruit te komen, moet je niet herhalen wat de rijinstructeur voorzegt, maar het uitvoeren. Niet de theorie motiveert jongeren om hun rijbewijs te halen, het is het rijden zelf. CLIL is dus een onderwijsaangelegenheid omdat het over het leren gaat.

De bevoegdheid van de gemeenschappen, omvat alle aspecten van het onderwijs (art. 127 Grondwet), inclusief de regeling van het tweede- en het derdetaalonderricht. De beperkingen in artikel 127, §1, 2° maken geen gewag van het vreemdetalenonderricht. Die bevoegdheid wordt uitgeoefend door de gemeenschappen in het eigen taalgebied en bovendien voor de Vlaamse en Franstalige Gemeenschap in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad. Voorliggende regeling betreft het vreemdetalenonderricht, en biedt de mogelijkheid dit vreemdetalenonderricht te integreren met zaakvakken. Het hoofdoogmerk van de CLIL-lessen bestaat erin de leerdoelen met betrekking tot een

[9] *Voetnoot 6 uit advies 51.142/VR:* Dat is meer bepaald het geval voor de ontworpen artikelen 91, § 2, 1°, 2° en 4°, 91*bis*, § 1, en 91*ter*, § 2, 3° (artikelen 51, 52 en 53 van het ontwerp).

[10] Advies 51.142/VR van 15 mei 2012 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 13 juli 2012 'betreffende de integratie van de academische hogeschoolopleidingen in de universiteiten', *Parl.St.* Vl.Parl. 2011-12, nr. 1655/1, 351-354.

vreemde taal te realiseren, weliswaar in samenhang met leerdoelen uit een zaakvak. De beperkingen in de regeling zelf waarborgen het behoud van de onderwijstaal."

4.2.3. Rekening houdende met de lering van advies 51.142/VR, met de in de betrokken bepalingen opgenomen voorwaarden,[11] en met de door de gemachtigde verstrekte toelichting, komt het de Raad van State, afdeling Wetgeving, voor dat de met de artikelen III.33, III.57 en III.60 beoogde invoering van het CLIL-aanbod in het secundair onderwijs en de leertijd dient te worden opgevat als het regelen van het onderwijs en niet als het regelen van het gebruik van de talen voor het onderwijs. Het invoeren van een CLIL-aanbod kan immers worden betrokken op het regelen van het onderwijs in vreemde talen, inzonderheid wat de functionele meertaligheid betreft, en kan bovendien gesitueerd worden in het bereiken van de eindtermen en ontwikkelingsdoelen voor de betrokken vreemde talen.

De conclusie is dan ook dat de Vlaamse Gemeenschap bevoegd is om deze bepalingen aan te nemen, ook voor zover zij van toepassing zijn in de faciliteitengemeenten en in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad.

B. Legaliteitsbeginsel inzake onderwijs

5. Het ontwerp bevat tal van delegaties van normatieve bevoegdheden aan de Vlaamse Regering.[12]

Artikel 24, § 5, van de Grondwet bepaalt dat de inrichting, erkenning of subsidiëring van het onderwijs door de Gemeenschap wordt geregeld door de wet of het decreet.

Volgens de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof[13] drukt artikel 24, § 5, van de Grondwet de wil van de Grondwetgever uit om aan de bevoegde wetgever de zorg voor te behouden een regeling te treffen voor de essentiële aspecten van het onderwijs, wat de inrichting, erkenning of subsidiëring ervan betreft, doch verbiedt deze bepaling niet dat onder bepaalde voorwaarden opdrachten aan andere overheden worden toevertrouwd. Die grondwettelijke bepaling vereist dat de door de decreetgever verleende delegaties alleen betrekking hebben op de tenuitvoerlegging van de door hem vastgestelde beginselen. De gemeenschapsregering of een andere overheid zou daarmee de onnauwkeurigheid van die beginselen niet kunnen opvangen of onvoldoende omstandige beleidskeuzes niet kunnen verfijnen.[14]

---

[11] Meer bepaald dat de invoering van het CLIL-aanbod facultatief is, dat de wekelijkse lessentabel, de vakken moderne vreemde talen niet meegerekend, slechts voor maximaal 20% kan worden aangeboden in het Frans, Engels of Duits, dat de jongere de mogelijkheid moet hebben om alle niet-taalvakken in het Nederlands te volgen en dat de kennis van de onderwijstaal prioritair blijft.

[12] Zie, onder meer, de artikelen II.10, II.12, II.24, III.21, III.22, III.25, III.28, III.29, III.30, III.32, III.33, III.38, III.39, III.41, III.45, III.51, III.57, III.59, III.60, III.61, III.63, VI.8 en VI.20 van het voorontwerp van decreet.

[13] Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, zie bijv. arrest nr. 40/2011, 15 maart 2011, B.6.3. en arrest nr. 72/2012 van 12 juni 2012, B.4.

[14] Over het wettigheidsbeginsel, zie onder meer: B. STEEN, "Het legaliteitsbeginsel in onderwijsaangelegenheden (art. 24, § 5 GW): een stand van zaken", *TORB* 2000-01, 347-382; B. STEEN, "Streng, strenger, strengst!? De verhouding tussen de rechtspraak van het Arbitragehof en de adviezen van de afdeling wetgeving van de Raad van

Bij de hierna volgende artikelsgewijze bespreking van het ontwerp zal nader worden ingegaan op delegatiebepalingen die als problematisch kunnen worden beschouwd in het licht van het legaliteitsbeginsel inzake onderwijs.

C. Vrijheid van onderwijs

6. Het ontwerp bevat een aantal bepalingen met nieuwe regels voor het "huisonderwijs". Het gaat inzonderheid om, wat betreft het basisonderwijs, de artikelen II.1, 1°, II.8, II.9, II.10 en II.11, en wat betreft het secundair onderwijs, de artikelen III.2, 1°, III.17, III.18, III.19, III.20, III.21, III.22 en III.23 van het ontwerp. Deze bepalingen hebben voornamelijk tot doel om de kwaliteit van het huisonderwijs op een meer effectieve en efficiënte wijze op te volgen, onder meer via de examencommissie (artikelen II.9 en III.20 van het ontwerp) en de onderwijsinspectie (artikel III.21 van het ontwerp).

Aangezien deze bepalingen een verdere inperking van de vrijheid van onderwijs kunnen inhouden, rijst de vraag of deze bepalingen in overeenstemming zijn met artikel 24, § 1, van de Grondwet.[15]

In de memorie van toelichting wordt op omstandige wijze verwezen naar de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, inzonderheid de arresten nr. 107/2009 van 9 juli 2009 en nr. 168/2009 van 29 oktober 2009. Deze arresten hebben betrekking op het decreet van de Franse Gemeenschap van 25 april 2008 'tot vaststelling van de voorwaarden om te kunnen voldoen aan de leerplicht buiten het onderwijs georganiseerd of gesubsidieerd door de Franse Gemeenschap'.

Uit de beginselen vermeld in deze arresten (arrest 107/2009, B.30.2 en B.30.3; arrest 168/2009, B.5.1 en B.5.2, B.7.3, B.10.1.1 tot B.10.4, B.14.2) en de nadere toelichting in de memorie van toelichting kan worden afgeleid dat de bepalingen van het ontwerp die betrekking hebben op het huisonderwijs in overeenstemming zijn met artikel 24, § 1, van de Grondwet. In geval van betwisting zal het in laatste instantie aan het Grondwettelijk Hof toekomen om te oordelen of de betrokken regeling al of niet in overeenstemming met de Grondwet is.

7. Krachtens een vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof impliceert de in artikel 24, § 1, van de Grondwet bedoelde onderwijsvrijheid dat de inrichtende machten die niet rechtstreeks afhangen van de gemeenschap, onder bepaalde voorwaarden aanspraak kunnen maken op subsidiëring vanwege de gemeenschap. Volgens diezelfde rechtspraak vindt het recht op subsidiëring zijn beperking, enerzijds, in het vermogen van de gemeenschap om de

---

State in constitutionele onderwijsaangelegenheden. Het legaliteitsbeginsel als casus", *TORB* 2006-07, 213-222; L. VÉNY, *Onderwijsrecht. I. Dragende beginselen*, Brugge, die Keure, 2010, 97-108.

[15] In adv.RvS 33.553/1 van 4 juni 2002 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 14 februari 2003 'betreffende het onderwijs XIV', heeft de afdeling Wetgeving, met verwijzing naar adv.RvS 32.274/1 van 22 november 2001, erop gewezen dat de vrijheid van onderwijs ook geldt voor het organiseren van huisonderwijs, dat de overheid, onder meer op basis van het Verdrag inzake de rechten van het kind, verplicht is een kwalitatieve en zinvolle minimuminvulling van de leerplicht op te leggen (artikel 29.1, a, van het Verdrag inzake de rechten van het kind, opgemaakt te New York op 20 november 1989, goedgekeurd bij decreet van 15 mei 1991) en dat de fundamentele bepalingen inzake het huisonderwijs door de decreetgever dienen te worden bepaald (*Parl.St.* Vl.Parl. 2002-03, nr. 1355/1, 385-386).

subsidiëring te laten afhangen van vereisten van algemeen belang, zoals onder meer die van een behoorlijke onderwijsverstrekking en van bepaalde schoolbevolkingsnormen, en, anderzijds, in de noodzakelijkheid om de beschikbare middelen te spreiden over de onderscheiden opdrachten van de gemeenschap. Het Hof besluit dat de vrijheid van onderwijs er zich niet tegen verzet dat de decreetgever voorwaarden van financiering of subsidiëring oplegt die de uitoefening van die vrijheid beperken, voor zover er niet wezenlijk afbreuk aan wordt gedaan.[16-17]

De artikelen III.34 tot III.44 van het ontwerp bevatten bepalingen met betrekking tot de programmatie en de overheveling van scholen en structuuronderdelen in het gewoon secundair onderwijs. Bij de programmatie van structuuronderdelen wordt een viervoudig onderscheid gemaakt (artikel III.37; ontworpen artikel 176 van de Codex Secundair Onderwijs):

1° het structuuronderdeel is niet programmeerbaar (artikel III.38; ontworpen artikel 177 van de codex);
2° het structuuronderdeel is vrij programmeerbaar (artikel III.39; ontworpen artikel 178 van de codex);
3° het structuuronderdeel is programmeerbaar mits aan bepaalde voorwaarden is voldaan (artikel III.40; ontworpen artikel 179 van de codex);
4° het structuuronderdeel is programmeerbaar mits goedkeuring door de Vlaamse Regering (artikel III.41; ontworpen artikel 179/1 van de codex).

In de memorie van toelichting wordt er onder meer op gewezen dat uit de rechtspraak van de hoogste rechtscolleges blijkt dat het “sturen” van het scholen- en opleidingsaanbod via redelijke normering en in het belang van kwaliteitsvol onderwijs en beheersing van overheidsuitgaven, niet in strijd is met de vrijheid van onderwijs.

De memorie van toelichting lijkt een voldoende verantwoording te bevatten voor de beperking van de vrijheid van onderwijs. In geval van betwisting zal het in laatste instantie aan het Grondwettelijk Hof toekomen om te oordelen of de betrokken regeling al of niet in overeenstemming met de Grondwet is.

D. Het recht op (kosteloze toegang tot het) onderwijs

8. Bij artikel IV.16, 1°, van het ontwerp wordt een wijziging aangebracht in één van de gevallen waarbij een cursist een verminderd inschrijvingsgeld moet betalen voor een opleiding

[16] Zie onder meer GwH 2 april 1992, nr. 25/92, 4.B.2; GwH 2 april 1992, nr. 28/92, 6.B.3; GwH 4 maart 1993, nr. 18/93, B.3.4; GwH 14 december 1995, nr. 85/95, B.2.5; GwH 18 december 1996, nr. 76/96, B.4.3; GwH 15 juli 1998, nr. 85/98, B.3.7; GwH 2 februari 2000, nr. 14/2000, B.3.1; GwH 18 april 2001, nr. 49/2001, B.6.3; GwH 8 oktober 2003, nr. 131/2003, B.5.2; GwH 1 maart 2005, nr. 48/2005, B.9; GwH 19 juli 2007, nr. 106/2007, B.5.3; GwH 17 oktober 2007, nr. 132/2007, B.4.1).

[17] Zie, voor rechtsleer in verband met de vrijheid van onderwijs, onder meer : J. DE GROOF, “Het onderwijs is vrij” (art. 24 § 1, al. 1 G.W.). Zienswijzen van het Arbitragehof en van de Raad van State omtrent de onderwijsvrijheid, *TORB* 2006-07, afl. 2-4, 124-167; L. VÉNY, *Compendium van het onderwijsrecht - I. Dragende beginselen van het onderwijsbestel*, Brugge, die Keure, 2010, 110-154, inzonderheid in verband met de actieve onderwijsvrijheid en het recht op subsidiëring, 142-148, nr. 164 e.v.; A. ALEN, “De actieve vrijheid van onderwijs in de rechtspraak van het Arbitragehof (1996-2003)” in *Ad amicissimum amici scripsimus*. Vriendenboek Raf Verstegen, Brugge, die Keure, 2004, 5-9.

in een Centrum voor Volwassenenonderwijs, namelijk wanneer de cursist gedurende de voorafgaande schooljaren een opleiding heeft gevolgd in een Centrum voor Basiseducatie. De wijziging houdt onder meer in dat de vermindering niet meer geldt voor cursisten die doorstromen naar een opleiding van het hoger beroepsonderwijs of de specifieke lerarenopleiding in een Centrum voor Volwassenenonderwijs. Aangezien de betrokken opleidingen geen leerplichtonderwijs betreffen, ligt er geen *standstill*-verplichting voor, maar enkel een inspanningsverbintenis voor de overheid om het basisonderricht zoveel mogelijk toegankelijk te maken, rekening houdend met de economische mogelijkheden en de situatie van de overheidsfinanciën.[18] De ontworpen bepaling is in de gegeven omstandigheden niet in strijd met artikel 24, § 3, van de Grondwet of met artikel 13.2, d), van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten, opgemaakt te New York op 19 december 1966 (hierna: IVESCR).

9. De artikelen IV.9 (ontworpen artikel 41*ter*, tweede tot vierde lid, van het decreet van 15 juni 2007 'betreffende het volwassenenonderwijs') en V.50 (ontworpen artikel 88, vierde tot zesde lid, van het decreet van 4 april 2003 'betreffende de herstructurering van het hoger onderwijs in Vlaanderen') voorzien in een financiële bijdrage die houders van een buitenlands studiebewijs moeten betalen voor een onderzoek met betrekking tot de erkenning en de niveaugelijkwaardigheid van een buitenlands studiebewijs dat overeenkomt met een studiebewijs uitgereikt in het volwassenenonderwijs, respectievelijk in het hoger onderwijs. Deze bepalingen, die rechten voor administratiekosten inhouden, zijn niet in strijd met het principe van de kosteloze toegang tot het onderwijs. In arrest nr. 33/92 heeft het Grondwettelijk Hof immers gesteld dat:

> "[d]e rechten voor administratiekosten (…) niet de toegang tot het hoger onderwijs [betreffen]. De invoering ervan kan dus niet geacht worden in strijd te zijn met artikel 17, § 3, van de Grondwet *juncto* artikel 13 van het UNO-Verdrag van 1966."[19]

10. Bij de artikelen V.66 tot V.70 worden wijzigingen aangebracht in de bepalingen die het studiegeld in het hoger onderwijs regelen. Er wordt een lineaire regeling ingevoerd die geldt voor alle instellingen en waarbij de differentiatie tussen niet-beurstariefstudenten, bijna-beursstudenten en beurstariefstudenten wordt gehandhaafd. Artikel V.66 (ontworpen artikel 56, § 2, van het decreet van 30 april 2004 'betreffende de flexibilisering van het hoger onderwijs in Vlaanderen en houdende dringende hogeronderwijsmaatregelen') handhaaft eveneens de mogelijkheid om bijkomend studiegeld te vragen van studenten met een ontoereikend leerkrediet.

Uit de gecombineerde lezing van de artikelen 2.1 en 13.2, c), IVESCR, blijkt dat de – door het verdrag opgelegde – gelijke toegankelijkheid van het hoger onderwijs "voor een ieder op basis van bekwaamheid" geleidelijk moet worden ingevoerd in de verdragsluitende staten, in het bijzonder door de invoering van kosteloos onderwijs, 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. Artikel 13.2, c), heeft geen rechtstreekse gevolgen in de interne rechtsorde en doet op zichzelf geen recht op kosteloze toegang tot het

[18] Zie GwH 14 maart 2013, nr. 37/2013, B.11.3. Zie reeds eerder GwH 19 mei 1994, nr. 40/94, B.2.8. (deeltijds kunstonderwijs is geen leerplichtonderwijs).

[19] GwH 7 mei 1992, nr. 33/92, B.9.2.

hoger onderwijs ontstaan. Wel verzet die bepaling zich ertegen dat de gemeenschappen, na de inwerkingtreding van het verdrag ten aanzien van België – op 21 juli 1983 – maatregelen zouden nemen die ingaan tegen de doelstelling van de geleidelijke invoering van gelijke toegankelijkheid van het hoger onderwijs voor eenieder op basis van bekwaamheid, rekening houdend met de situatie van de overheidsfinanciën. Dat impliceert onder meer dat moet worden gestreefd naar de geleidelijke invoering van kosteloos onderwijs.[20]

Uit de berekeningen die bij wijze van voorbeeld in de memorie van toelichting zijn opgenomen, blijkt dat de nieuwe regeling soms in het voordeel en soms in het nadeel van de betrokken categorieën van studenten zal spelen. Op het eerste gezicht zijn de verhogingen veeleer beperkt, zodat de maatregel in haar algemeenheid niet van die aard lijkt dat zij op zulk een beduidende wijze het bedrag van het studiegeld doet toenemen dat zij in strijd zou zijn met de *standstill*-verplichting die voortvloeit uit de voormelde verdragsbepaling. De aanpassingen van het studiegeld lijken algemeen beschouwd niet als een ernstige en aanzienlijke hinderpaal voor de toegang tot het desbetreffende onderwijs te moeten worden beschouwd.[21]

Er moet wel op worden gewezen dat bij de beoordeling door het Grondwettelijk Hof van de verhoging van het studiegeld voor de specifieke lerarenopleidingen naar aanleiding van de inbedding ervan in de *bachelor-master*-structuur, uitdrukkelijk rekening werd gehouden met “de omstandigheid dat de bestaande afwijkingen waarin ten gunste van beursstudenten en bijna-beursstudenten is voorzien, onverkort blijven gelden”.[22] In het onderhavige geval wordt die afwijkende regeling ten gunste van beurstariefstudenten en bijna-beursstudenten weliswaar gehandhaafd, maar wordt in sommige gevallen het studiegeld voor de beurstariefstudenten aanzienlijk verhoogd en zelfs bijna verdubbeld, bijvoorbeeld voor beurstariefstudenten die minder dan 54 studiepunten opnemen. Een dergelijke verhoging staat veeleer op gespannen voet met de voormelde *standstill*-verplichting. Het gegeven dat, zoals in de memorie van toelichting wordt uiteengezet, “de vereenvoudiging van het systeem voor de grote meerderheid van studenten geen verhoging van de studiegelden mag teweegbrengen”, verantwoordt nog niet waarom voor de vanuit het oogpunt van de toegang tot het onderwijs veeleer kwetsbare groep van beurstariefstudenten in een aantal gevallen een aanzienlijke verhoging wordt doorgevoerd.

[20] GwH 21 februari 2007, nr. 28/2007, B.4.9.; GwH 19 maart 2008, nr. 56/2008, B.9.2; GwH 17 juli 2008, nr. 105/2008, B.8.2.; GwH 18 april 2013, nr. 53/2013, B.4.2; Zie ook reeds GwH 7 mei 1992, nr. 33/92, B.4.3. In dezelfde zin o.m. adv.RvS 36.359/1 van 15 januari 2004 over een ontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 30 april 2004 ‘betreffende de flexibilisering van het hoger onderwijs in Vlaanderen en houdende dringende hogeronderwijsmaatregelen’ en adv.RvS 43.721/1 van 8 november 2007 over een ontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 13 maart 2008 ‘betreffende de financiering van de werking van de hogescholen en de universiteiten in Vlaanderen’.

[21] GwH 17 juli 2008, nr. 105/2008, B.8.5.

[22] *Ibid.*

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Hoofdstuk I - Inleidende bepalingen

11. Bij dit hoofdstuk zijn geen opmerkingen te maken.

Hoofdstuk II - Basisonderwijs

Artikel II.1

12. Artikel 3 van het decreet basisonderwijs is herhaaldelijk gewijzigd. Het is dan ook weinig zinvol om enkel de wijzigingen van 25 november 2011 en 21 december 2012 te vermelden. Het verdient daarom aanbeveling om enkel melding te maken van de laatste wijziging (21 december 2012).

Artikel II.9

13. In het ontworpen artikel 26*bis*/2, § 2, 2°, van het decreet basisonderwijs schrijve men “indien de leerplichtige in het bezit is van een individuele gelijkwaardigheidsbeslissing …”.

Artikel II.10

14. De wijziging opgenomen in artikel II.10, 1°, van het ontwerp dient aangebracht te worden in artikel 26*ter*, § 3 (niet: § 1), van het decreet basisonderwijs, terwijl de wijziging opgenomen in artikel II.10, 2°, wellicht in paragraaf 1 van dat artikel dient te worden aangebracht.

Artikelen II.22 en II.23

15.1. In de artikelen II.22, II.23, III.30 en III.51 wordt telkens een verplichting opgelegd wat betreft de leerplannen godsdienst, niet-confessionele zedenleer of cultuurbeschouwing en de handelingsplannen in dat verband, nl. dat deze in overeenstemming dienen te zijn met de internationale en grondwettelijke beginselen inzake de rechten van de mens en van het kind in het bijzonder, en dat ze de bekrachtigde eindtermen en ontwikkelingsdoelen moeten respecteren. Met de ontworpen bepalingen wordt aldus een einde gemaakt aan een lange traditie[23] waarbij – naargelang het geval – de bevoegde instantie van de erkende eredienst, de niet-confessionele gemeenschap of de inrichtende macht, volledig vrij de inhoud van de levensbeschouwelijke vakken bepaalt.[24]

[23] X. DELGRANGE, “La neutralité de l’enseignement en Communauté française”, *APT* 2007-08, (119) 137-138.

[24] Die vrijheid uit zich onder meer in het gegeven dat voor de levensbeschouwelijke vakken geen ontwikkelingsdoelen of eindtermen zijn bepaald (artikel 44 van het decreet basisonderwijs en artikel 3, tweede lid, van het decreet van 18 januari 2002 betreffende de eindtermen, de ontwikkelingsdoelen en de specifieke eindtermen in het voltijds gewoon en buitengewoon secundair onderwijs), dat de leerplannen voor levensbeschouwelijke vakken door de overheid niet moeten worden goedgekeurd (artikel 45, § 1, van het decreet basisonderwijs en artikel 8, § 4,

Deze bepalingen raken aan de vrijheid van onderwijs, de vrijheid van godsdienst en de vrijheid van meningsuiting.

15.2. Weliswaar heeft het Grondwettelijk Hof, in het algemeen voor het ganse onderwijs, aangenomen dat de vrijheid van onderwijs in die zin moet worden geïnterpreteerd dat zij rekening houdt met het hogere belang van het kind en zijn grondrecht op onderwijs waardoor het recht op onderwijs van het kind de keuzevrijheid van de ouders en de vrijheid van de leerkrachten op het vlak van het onderwijs dat zij wensen te verstrekken kan beperken.[25] De overheid kan voorwaarden en controles opleggen voor zover die geen afbreuk doen aan de pedagogische vrijheid die is vervat in de vrijheid van onderwijs en voor zover die maatregelen niet onevenredig zijn, doordat zij verder zouden gaan dan noodzakelijk is voor het bereiken van de beoogde doelstellingen van algemeen belang, namelijk het waarborgen van de kwaliteit en de gelijkwaardigheid van het onderwijs.[26]

Wat het huisonderwijs betreft, heeft het Hof zelf benadrukt dat het toezicht van de overheid niet zo ver kan gaan de inachtneming te eisen van de ontwikkelingsdoeleinden, eindtermen of basisvaardigheden[27] en werd de betrokken regeling slechts aanvaardbaar geacht voor zover bij de toepassing ervan rekening werd gehouden met de ideologische, filosofische of religieuze opvattingen van de ouders of van de leerkrachten en op voorwaarde dat die methodes en opvattingen niet indruisen tegen het recht van het kind op onderwijs met naleving van de fundamentele vrijheden en rechten en geen afbreuk doen aan de kwaliteit van het onderwijs, noch aan het te bereiken studieniveau.[28] Er lijkt reden te zijn om op het vlak van het godsdienstonderricht, waar de religieuze en filosofische opvattingen des te meer tot uiting komen en moeten komen, eenzelfde houding aan te nemen.

In verband met het godsdienstonderricht, verstrekt overeenkomstig artikel 24, § 1, vierde lid, van de Grondwet, heeft het Grondwettelijk Hof in zijn arrest nr. 18/93 van 4 maart 1993 bovendien geoordeeld dat ‘de mogelijkheid dat de Gemeenschap de kwaliteit van het onderwijs controleert in deze aangelegenheid wordt beperkt door de grondwettelijke vrijheid van eredienst en het daaruit voortvloeiende verbod van inmenging (artikelen 19 en 21 van de Grondwet)’.[29] Tevens vloeit uit de rechtspraak van de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State voort dat uitsluitend de religieuze[30] of niet-levensbeschouwelijke overheden bevoegd zijn om te bepalen wie geacht wordt over “voldoende inhoudelijke, didactische of persoonlijke geloofwaardigheid” te beschikken om de overeenstemmende lessen te geven.[31-32]

---

van het decreet van 18 januari 2002) en dat de onderwijsinspectie van de Vlaamse Gemeenschap, gelet op de principiële leerstellige autonomie van de erediensten en de nietconfessionele gemeenschap, niet bevoegd is voor het toezicht op het onderwijs in de levensbeschouwelijke vakken (artikel 33, eerste lid, van het decreet van 8 mei 2009 betreffende de kwaliteit van onderwijs).

[25] Zie o.m. GwH 29 oktober 2009, nr. 168/2009, B.5.2.-B.6.1.

[26] Zie o.m. GwH 29 oktober 2009, nr. 168/2009, B.7.3.

[27] GwH 29 oktober 2009, nr. 168/2009, B.10.2.

[28] Zie o.m. GwH 29 oktober 2009, nr. 168/2009, B.10.4.

[29] GwH 4 maart 1993, nr. 18/93, B.3.5.

[30] RvS 29 april 1975, Van Grembergen, nr. 16.993; RvS 20 december 1985, Van Peteghem, nr. 25.995.

[31] RvS 12 oktober 2004, Van Butsele, nr. 135.938.

15.3. Uit de adviespraktijk van de Raad van State, afdeling Wetgeving, blijkt dat de overheid zich kan inlaten met de inhoud van het levensbeschouwelijk onderwijs,[33] op voorwaarde dat de inrichtende macht meester blijft over de inhoud van haar pedagogisch project en in het bijzonder over de wijze waarop het levensbeschouwelijk vak bijdraagt tot of mee gestalte geeft aan dat pedagogisch project en op voorwaarde dat aan het recht van de inrichtende macht om onderwijs te verstrekken overeenkomstig haar eigen levensbeschouwelijke en pedagogische inzichten, niet buitenmatig afbreuk wordt gedaan. Een regeling die enkel bepaalt dat aandacht moet worden besteed aan godsdienstvergelijking, terwijl de betrokken inrichtende machten meester blijven van de inhoud van het programma van de cursus en de inhoud van de leerplannen, terwijl de titularis van het levensbeschouwelijk vak zelf het aandeel godsdienstvergelijking kon aanbrengen en waarbij de inmenging slechts een klein onderdeel van het lessenpakket betrof, leek voor de Raad van State, afdeling Wetgeving, aanvaardbaar.[34]

15.4. Hoewel de inrichtende machten of de bevoegde instanties van de erediensten in beginsel meester blijven van de inhoud van de leerplannen, gaat de ontworpen regeling onmiskenbaar verder dan het hiervoor aangehaalde voorstel, omdat het volledige programma van het levensbeschouwelijk onderricht niet enkel rekening moet houden met de internationale en grondwettelijke beginselen inzake de rechten van de mens en van het kind in het bijzonder – wat overigens reeds volgt uit artikel 24, § 3, van de Grondwet (zie hoger) – maar ook met alle, omvangrijke bij decreet bekrachtigde eindtermen en ontwikkelingsdoelen[35] die voor andere leergebieden zijn vastgesteld. Vraag is of een dergelijke inperking van enerzijds de leerstellige autonomie van de erediensten (en dus de godsdienstvrijheid) en anderzijds de onderwijsvrijheid wel evenredig is.

Ook al zou kunnen worden aangenomen dat de onderzochte bepalingen voldoende ruimte laten om het levensbeschouwelijke project te realiseren omdat de beperking zeer algemeen en vaag omschreven is, zal er in elk geval bij de concrete uitvoering of toepassing van deze bepalingen over gewaakt dienen te worden dat de vrijheid van godsdienst, van onderwijs en van meningsuiting niet in het gedrang worden gebracht. Er dient immers rekening mee te worden gehouden dat de vermeende schending van grondrechten en van bij decreet bekrachtigde eindtermen en ontwikkelingsdoelen, die de ontworpen bepaling wil beteugelen, precies gefundeerd (kunnen) zijn in andere grondrechten, met name de vrijheid van onderwijs, de vrijheid van godsdienst en de vrije meningsuiting. In dat verband kan worden verwezen naar de, op de rechtspraak van het Europees Hof van de Rechten van de Mens gestoelde, adviespraktijk van de algemene vergadering van de Raad van State over bepalingen die stellen dat religieuze voorschriften moeten wijken voor statelijk recht. In deze adviespraktijk wordt benadrukt dat

---

[32] Zie ook adv.RvS 48.023/AV van 20 april 2010 over een voorstel van decreet van de Franstalige Gemeenschap ‘modifiant l’article 5 du décret du 31 mars 1994 définissant la neutralité de l’enseignement de la Communauté et l’article 6 du décret du 17 décembre 2003 organisant la neutralité inhérente à l'enseignement officiel subventionné et portant diverses mesures en matière d’enseignement’ (*Parl.St.* Parl. Comm. fr. 2009-2010, nr. 24/2)

[33] De passage uit het advies lijkt in het bijzonder betrekking te hebben op het levensbeschouwelijk onderwijs in de gesubsidieerde vrije onderwijsinstellingen.

[34] Adv.RvS 48.636/1 van 10 februari 2011 over een voorstel van decreet ‘houdende wijziging van het artikel 55 van het decreet van 31 juli 1990 betreffende het onderwijs II, wat de vakken godsdienst en niet-confessionele zedenleer betreft’ (*Parl. St.* Vl. Parl. 2009-10, nr. 623/2).

[35] Er is overigens niet duidelijk bepaald welke eindtermen moeten worden gerespecteerd indien bijvoorbeeld op de inrichtende macht eindtermen van toepassing zijn die zijn goedgekeurd overeenkomstig de afwijkingsprocedure.

zowel de internationale als de nationale rechtsorde ruimte laten voor de beleving van de godsdienstvrijheid.[36] Voor zover de naleving van "religieuze voorschriften", in dit geval het bepalen van de inhoud van het leerplan, binnen de beschermingssfeer van artikel 9 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, artikel 18 van het Internationaal Verdrag voor burgerrechten en politieke rechten en artikel 19 van de Grondwet valt,[37] gaat het m.a.w. niet alleen om een conflict tussen louter religieuze voorschriften en juridische regels. Het gaat dan ook om de verhouding tussen de wet enerzijds en de Grondwet en het internationaal verdrag anderzijds. Met name rijst dan de vraag of de wet – in dit geval de bij decreet bekrachtigde eindtermen – die de vrijheid van godsdienst of levensovertuiging beperkt, in overeenstemming is met artikel 9 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, artikel 18 van het Internationaal Verdrag voor burgerrechten en politieke rechten en artikel 19 van de Grondwet. Indien dat niet het geval is, zal de wet (het decreet) niet kunnen worden toegepast.

Het ontbrak de Raad van State, afdeling Wetgeving, aan de nodige tijd om deze problematiek ten gronde te onderzoeken. Het zal in laatste instantie aan het Grondwettelijk Hof toekomen om te oordelen of de ontworpen regeling al of niet in overeenstemming is met de hiervoor bedoelde normen.

[36] Zo bepaalt artikel 9 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens dat eenieder het recht heeft op vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst. Dit recht omvat o.m. het recht om hetzij alleen, hetzij met anderen ofwel in het openbaar als in zijn particuliere leven zijn godsdienst of overtuiging te belijden door de eredienst, door het onderwijzen ervan, door de praktische toepassing ervan en het onderhouden van de geboden. Die vrijheid is niet absoluut. Ze kan aan beperkingen worden onderwerpen voor zover deze bij de wet zijn voorzien en nodig zijn in een democratische samenleving voor de openbare orde, gezondheid of zedelijkheid of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Artikel 18 van het Internationaal Verdrag voor burgerrechten en politieke rechten houdt een gelijkaardige bepaling in. Ook artikel 19 van de Grondwet waarborgt de "vrijheid van eredienst en de vrije openbare uitoefening ervan behoudens bestraffing van de misdrijven die ter gelegenheid van het gebruik maken van die vrijheden worden gepleegd". Uit het arrest van het Grondwettelijk Hof van 21 maart 2000, nr. 31/2000, blijkt dat artikel 19 van de Grondwet dient te worden samengelezen met artikel 9 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens (GwH 21 maart 2000, nr. 31/2000, B.2.9).

[37] In de rechtspraak van het Europees Hof voor de rechten van de mens wordt een onderscheid gemaakt tussen daden die de "uitdrukkelijke expressie" zijn van een godsdienst of levensbeschouwing en deze die er slechts door zijn "beïnvloed of gemotiveerd" (ECRM, nr. 7050/75, *Arrowsmith t. Verenigd Koninkrijk*, 12 oktober 1978, D&R, 19, p. 49, § 71; over het uitdelen door een pacifiste van pamfletten tegen de militaire aanwezigheid van het Verenigd Koninkrijk in Noord-Ierland; EHRM, *Bruno t. Zweden*, 28 augustus 2001; *Lundberg t. Zweden*, 28 augustus 2001, waarin het Hof oordeelde dat het betalen van een belasting niet kan worden beschouwd als het "belijden" van een godsdienst; *Pichon en Sajous t. Frankrijk*, 2 oktober 2001, i.v.m. de weigering van twee apothekers om contraceptiepillen te verkopen, wel ingegeven door de religieuze overtuiging, doch geen rechtstreekse uitdrukking ervan).

Hoofdstuk III - Secundair onderwijs.

Artikel III.2

16. In de bij artikel III.2, 7°, van het ontwerp ontworpen bepaling dient te worden geschreven "... als bedoeld in het decreet van 9 december 2005 betreffende de organisatie van tijdelijke projecten in het onderwijs, wordt evenwel ...".

Artikel III.20

17. In het ontworpen artikel 110/30, § 2, 2°, van de Codex Secundair Onderwijs schrijve men "indien de leerplichtige in het bezit is van een individuele gelijkwaardigheidsbeslissing …".

Artikel III.30

18. Zie de opmerkingen bij de artikelen II.22 en II.23.

Artikel III.33

19. Het ontworpen artikel 157/1, tweede lid, 3°, van de Codex Secundair Onderwijs machtigt de Vlaamse Regering "de kwaliteitsstandaard" te bepalen. Deze kwaliteitsstandaard omvat voorwaarden op verschillende in het ontwerp bepaalde gebieden (zie artikel 157/1, tweede lid, 3°, a) tot d)).

Deze delegatie van normatieve bevoegdheid aan de Vlaamse Regering is niet in overeenstemming met het legaliteitsbeginsel in onderwijszaken (artikel 24, § 5, van de Grondwet), aangezien de omschrijving van de voorwaarden die de kwaliteitsstandaard moet omvatten in de ontworpen bepaling nog een aanzienlijke beleidsruimte laat aan de Vlaamse Regering (zie inzonderheid artikel 157/1, tweede lid, 3°, d)). De machtiging aan de Vlaamse Regering gaat dan ook verder dan de tenuitvoerlegging van de door de decreetgever vastgestelde beginselen en dient nader te worden afgebakend, meer bepaald door in de ontworpen bepaling zelf de essentiële aspecten van de beoogde kwaliteitsstandaard te regelen.

20. Het ontworpen artikel 157/1, tweede lid, 5°, bepaalt dat de school er voor zorgt dat de kennis van de onderwijstaal bij de leerlingen prioritair blijft en dat in "Brussel en de brede Vlaamse Rand" het Nederlandstalig karakter van de school behouden blijft.

Het is niet duidelijk wat precies wordt bedoeld met "Brussel en de brede Vlaamse Rand". Dit dient nader te worden gepreciseerd (zie in dat verband bijvoorbeeld artikel 138, § 1, 7°, van het decreet basisonderwijs). Bovendien rijst de vraag of bedoelde voorwaarde niet dient te gelden voor alle scholen. Indien dat het geval is worden de woorden "Brussel en de brede Vlaamse Rand" beter weggelaten.

Artikelen III.51

21. Zie de opmerkingen bij de artikelen II.22 en II.23.

Artikel III.57

22. Zie de opmerkingen bij artikel III.33 van het ontwerp.

Artikel III.58

23. In artikel III.58, 2°, van het ontwerp schrijve men “in paragraaf 3, tweede lid, wordt de zin ‘Stages kunnen niet worden georganiseerd.’ opgeheven.”

Artikel III.60

24. Zie de opmerkingen bij artikel III.33 van het ontwerp.

Artikelen III.68 tot III.75

25. De artikelen III.68 tot III.75 van het ontwerp bevatten opheffingsbepalingen in “dezelfde codex”. De artikelen III.68 tot III.75 zijn thans opgenomen in Hoofdstuk III, afdeling II, “Decreet betreffende het stelsel van leren en werken” (lees: decreet van 10 juli 2008 ‘betreffende het stelsel van leren en werken in de Vlaamse Gemeenschap’), van het ontwerp. Deze bepalingen hebben evenwel betrekking op wijzigingen aan de Codex Secundair Onderwijs. Zij dienen derhalve overgebracht te worden naar Hoofdstuk III, afdeling I “Codex Secundair Onderwijs”, na artikel III.52. De artikelen III.76 en III.77 dienen dan te worden vernummerd tot de artikelen III.68 en III.69.

Hoofdstuk IV - Levenslang Leren

Afdeling I - Deeltijds kunstonderwijs

26. De meeste bepalingen van deze afdeling beogen de geldingsduur van een aantal (tijdelijke en piloot-) projecten in het deeltijds kunstonderwijs te verlengen tot hetgeen wordt omschreven als “de inwerkingtreding van het niveaudecreet deeltijds kunstonderwijs”. Uit de memorie van toelichting lijkt te kunnen worden afgeleid dat deze regeling van toepassing zou moeten zijn vanaf het schooljaar 2014-2015, aangezien er gewag wordt gemaakt van 31 augustus 2014 als einddatum voor deze projecten in het deeltijds kunstonderwijs.

De notie “niveaudecreet deeltijds kunstonderwijs” mag dan wellicht in de middens van het deeltijds kunstonderwijs een bekend begrip zijn, maar juridisch heeft ze geen enkele

betekenis, aangezien het gaat om een beleidsinitiatief dat nog in voorbereiding is.[38] Aangezien de steller van het ontwerp blijkbaar wel een precies tijdstip voor ogen heeft, namelijk 1 september 2014, verdient het aanbeveling om voor de einddatum van de betrokken projecten uitdrukkelijk melding te maken van 31 augustus 2014.[39]

27. In de memorie van toelichting wordt uiteengezet dat de projecten “regionale netwerken voor expertise-uitwisseling inzake kunst- en cultuureducatie tussen deeltijds kunstonderwijs en kleuter- en leerplichtonderwijs” verlengd worden en een nieuwe naam krijgen, met name projecten “professionalisering in zake muzische vorming”. In artikel IV.2, 1°, van het ontwerp wordt dit voornemen echter niet op een adequate wijze verwoord, aangezien door de resulterende tekst de indruk ontstaat dat de projecten “professionalisering inzake muzische vorming” altijd hebben bestaan en thans worden verlengd. Het verdient aanbeveling om uitdrukkelijk te bepalen dat de bestaande projecten, die met ingang van 1 september 2013 projecten “professionalisering in zake muzische vorming” worden genoemd, worden verlengd tot en met 31 augustus 2014.

Afdeling II - Decreet Volwassenenonderwijs

Artikel IV.11

28. Uit de memorie van toelichting kan worden opgemaakt dat het de bedoeling is dat voortaan slechts één Centrum voor Volwassenenonderwijs (CVO) wordt aangewezen voor de organisatie van de examencommissie voor de taalexamens van het onderwijspersoneel. Dit blijkt tot op zekere hoogte uit de tekst van het ontworpen artikel 63, § 3*bis*, tweede lid, van het decreet van 15 juni 2007 ‘betreffende het volwassenenonderwijs’, waar voortaan gewag wordt gemaakt van “het Centrum voor Volwassenenonderwijs dat een examencommissie mag organiseren”. De redenen die voor die beleidskeuze in de memorie van toelichting worden uiteengezet, lijken overtuigend, maar dit neemt niet weg dat de Vlaamse Regering, bij de concrete aanwijzing van het enige Centrum dat voortaan voor de organisatie van de examencommissie zal instaan, erover zal moeten waken dat de “regels voor (…) de aanwijzing” van dat Centrum in overeenstemming zijn met het gelijkheidsbeginsel.

Bovendien zou ook in het ontworpen artikel 63, § 3*bis*, eerste lid, meer uitdrukkelijk onder woorden moeten worden gebracht dat slechts één CVO zal worden aangewezen als examencommissie. Omwille van de duidelijkheid en de rechtszekerheid dient de decreetgever consequent te zijn. Zoals de ontworpen bepaling thans is geredigeerd, lijken de woorden “[u]itsluitend een Centrum voor Volwassenenonderwijs dat (…), kan een examencommissie organiseren” immers veeleer in te houden dat het volstaat aan de voorwaarde inzake onderwijsbevoegdheid te voldoen om een examencommissie te kunnen organiseren.

[38] Blijkens de regelgevingsagenda van de Vlaamse overheid wordt de indiening van een dergelijk ontwerpdecreet in het Vlaams Parlement in het vooruitzicht gesteld voor maart 2014 (http://regelgevingsagenda.bestuurszaken.be/regelgevingsagenda-initiatief/titel-ov-ov-10074).

[39] In dat geval kan artikel IV.7 overigens worden weggelaten uit het ontwerp.

Artikel 63, § 3*bis*, van het decreet van 15 juni 2007 kan dan ook beter als volgt worden geredigeerd:

"§ 3*bis*. Slechts één Centrum voor Volwassenenonderwijs wordt door de Vlaamse Regering aangewezen om de examencommissie te organiseren. Dit Centrum voor Volwassenenonderwijs moet beschikken over onderwijsbevoegdheid voor de opleidingen Nederlands tweede taal richtgraad 1 tot en met richtgraad 4 en Frans richtgraad 1 tot en met richtgraad 4. De Vlaamse Regering bepaalt de nadere regels voor de organisatie van de examencommissie en voor de aanwijzing van het Centrum voor Volwassenenonderwijs dat de examencommissie mag organiseren."

Hoofdstuk V - Hoger Onderwijs

Afdeling I - Decreet betreffende de universiteiten

Artikel V.11

29. Het ontworpen artikel 121*septies*, § 2, van het decreet van 12 juni 1991 'betreffende de universiteiten in de Vlaamse Gemeenschap' voorziet in de mogelijkheid dat naar aanleiding van een integratie van academische hogeschoolopleidingen in een universiteit, algemeen directeurs en bibliothecarissen die die functie uitoefenden voor de integratie en die na de integratie in het integratiekader van de universiteit zijn opgenomen, definitief worden ingeschaald in de salarisschaal van gewoon hoogleraar, respectievelijk in de salarisschaal die een bibliothecaris na tien jaar mandaatsperiode verwerft. Wat betreft de algemeen directeurs wordt met deze maatregel een gelijke behandeling verwezenlijkt met algemeen directeurs die naar aanleiding van een fusie van twee hogescholen een andere betrekking opnemen in de gefusioneerde hogeschool. Wat betreft de bibliothecarissen wordt evenwel een verschillende behandeling ingesteld ten aanzien van bibliothecarissen die met minder dan tien jaar mandaatsperiode een andere betrekking in de gefusioneerde hogeschool opnemen. Die laatstgenoemde categorie geniet immers niet het voordeel van een inschaling in de salarisschaal van een bibliothecaris na tien jaar mandaatsperiode. Het staat aan de steller van het ontwerp om in de memorie van toelichting te verantwoorden waarom het enkele gegeven van de overgang naar het integratiekader die verschillende behandeling verantwoordt voor de betrokken categorie van bibliothecarissen.

Tevens rijst de vraag waarom specifiek voor deze twee betrekkingen en niet voor andere vergelijkbare betrekkingen in gefusioneerde hogescholen voorzien wordt in een voordelige regeling inzake inschaling. Ook die verschillende behandeling moet in de memorie van toelichting worden verantwoord.

Artikel V.15

30. In artikel V.15 (ontworpen artikel 153, eerste lid, van het decreet van 12 juni 1991) wordt bepaald dat de begroting door het universiteitsbestuur moet worden opgemaakt volgens "het schema van het Europees systeem van nationale en regionale rekeningen in de Europese

Unie”. Het verdient aanbeveling ter wille van de rechtszekerheid de vindplaats van dit systeem te vermelden, bijvoorbeeld door een verwijzing naar verordening (EG) nr. 2223/96 van de Raad van 25 juni 1996 ‘inzake het Europees systeem van nationale en regionale rekeningen in de Gemeenschap’.

Deze opmerking geldt eveneens voor artikel V.28.

Artikel V.16

31. Artikel 156 van het decreet van 12 juni 1991 werd vervangen bij artikel 15 van het decreet van 21 december 2012 waardoor de woorden “en de sociale toelage” niet meer in de tekst voorkomen.[40] Artikel V.16 van het ontwerp, dat ertoe strekt deze woorden op te heffen, is dan ook overbodig en moet worden weggelaten uit het ontwerp.

Afdeling II - Decreet betreffende de hogescholen

Artikel V.31

32. Met het ontworpen artikel 245, § 2, derde lid, vierde zin, van het decreet van 13 juli 1994 betreffende de hogescholen in de Vlaamse Gemeenschap wordt beoogd een ongelijke behandeling weg te werken die bestaat tussen de personeelsleden van het college van commissarissen voor de hogescholen enerzijds en de personeelsleden van de regeringscommissarissen aan de universiteiten en de Vlaamse of onderwijspersoneelsleden die een bijzondere opdracht vervullen, anderzijds. Die ongelijke behandeling wordt evenwel enkel weggewerkt voor nieuwe personeelsleden. Daardoor wordt een ongelijke behandeling gecreëerd tussen de verschillende personeelsleden van het college van commissarissen, naargelang het personeel in dienst trad voor of na de inwerkingtreding van de ontworpen bepaling. De vraag is of voor die verschillende behandeling een afdoende verantwoording bestaat, te meer daar in de memorie van toelichting weliswaar wordt geargumenteerd waarom het voordeel wordt afgeschaft, maar niet waarom het wordt behouden voor een welbepaalde categorie van personeelsleden.

Het behoud van een voordeliger regeling voor de reeds aangestelde personeelsleden kan worden beschouwd als een overgangsregeling. Uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof blijkt dat het aan de wetgever toekomt de inwerkingtreding van een nieuwe wet te regelen en uit te maken of hij al dan niet in overgangsmaatregelen dient te voorzien. De artikelen 10 en 11 van de Grondwet zijn slechts geschonden indien het tijdstip van inwerkingtreding tot een verschil in behandeling leidt waarvoor geen redelijke verantwoording bestaat.[41]

[40] De weglating van die woorden was overigens toentertijd ook de uitdrukkelijke bedoeling van de decreetgever (zie de memorie van toelichting, *Parl.St.* Vl.Parl. 2012-13, nr. 1752/1, 5 (laatste zin bij de bespreking van het ontworpen artikel 15).

[41] GwH 26 april 2006, nr. 58/2006, B.9.2.

Indien de wetgever een beleidswijziging noodzakelijk acht, vermag hij te oordelen dat die beleidswijziging met onmiddellijke ingang moet worden doorgevoerd en is hij in beginsel niet ertoe gehouden in een overgangsregeling te voorzien. De artikelen 10 en 11 van de Grondwet zijn slechts geschonden indien de overgangsregeling of de afwezigheid daarvan tot een verschil in behandeling leidt waarvoor geen redelijke verantwoording bestaat[42] of indien aan het vertrouwensbeginsel op buitensporige wijze afbreuk wordt gedaan.[43] Dat laatste is het geval wanneer de rechtmatige verwachtingen van een bepaalde categorie van rechtsonderhorigen worden miskend zonder dat een dwingende reden van algemeen belang voorhanden is die het ontbreken van een overgangsregeling kan verantwoorden.[44]

Ook indien de overgangsregeling beschouwd kan worden als een regeling die de rechtmatige verwachtingen van een bepaalde categorie van rechtsonderhorigen erkent, dient zij nog verantwoord te worden. De memorie van toelichting zal bijgevolg moeten worden aangevuld met een verantwoording waarom een voordeligere regeling voor de reeds aangestelde personeelsleden wordt behouden.[45]

Afdeling V - Decreet betreffende de herstructurering van het hoger onderwijs

Artikel V.40

33. Men redigere deze bepaling als volgt: “In artikel 8*ter*, § 1, vierde lid, van hetzelfde decreet, ingevoegd bij het decreet van 13 juli 2012, wordt punt 1° opgeheven.”

Artikel V.41

34. Bij artikel V.41 van het ontwerp wordt voorzien in de mogelijkheid voor universiteiten om bachelordiploma’s te kunnen uitreiken voor opleidingen die aansluiten op de arbeidsmarkt.

---

[42] GwH 26 april 2007, nr. 71/2007, B.7.3; GwH 17 april 2008, nr. 67/2008, B.5.2; GwH 21 oktober 2008, nr. 135/2008, B.8.2; GwH 3 december 2008, nr. 172/2008, B.7; GwH 18 december 2008, nr. 188/2008, B.11.3; GwH 18 juni 2009, nr. 100/2009, B.6; GwH 16 juli 2009, nr. 115/2009, B.5; GwH 16 juli 2009, nr. 121/2009, B.6.3; GwH 17 september 2009, nr. 138/2009, B.4; GwH 17 september 2009, nr. 141/2009, B.5; GwH 20 oktober 2009, nr. 163/2009, B.8; GwH 20 januari 2010, nr. 2/2010, B.7; GwH 28 oktober 2010, nr. 119/2010, B.4; GwH 27 januari 2011, nr. 13/2011, B.4; GwH 31 mei 2011, nr. 99/2011, B.7; GwH 16 juni 2011, nr. 105/2011, B.13; GwH 16 juni 2011, nr. 107/2011, B.6.3; GwH nr. 2/2013, 17 januari 2013, B.9.2.

[43] GwH 17 april 2008, nr. 67/2008, B.5.2; GwH 21 oktober 2008, nr. 135/2008, B.8.2; GwH 3 december 2008, nr. 172/2008, B.7; GwH 18 juni 2009, nr. 100/2009, B.6; GwH 16 juli 2009, nr. 115/2009, B.5; GwH 16 juli 2009, nr. 121/2009, B.6.3; GwH 17 september 2009, nr. 138/2009, B.4; GwH 17 september 2009, nr. 141/2009, B.5; GwH 20 oktober 2009, nr. 163/2009, B.8; GwH 20 januari 2010, nr. 2/2010, B.7; GwH 28 oktober 2010, nr. 119/2010, B.4; GwH 27 januari 2011, nr. 13/2011, B.4; GwH 31 mei 2011, nr. 99/2011, B.7; GwH 16 juni 2011, nr. 105/2011, B.13; GwH 16 juni 2011, nr. 107/2011, B.6.3; GwH 17 januari 2013, nr. 2/2013, B.9.2.

[44] GwH 17 april 2008, nr. 67/2008, B.5.2; GwH 21 oktober 2008, nr. 135/2008, B.8.2; GwH 3 december 2008, nr. 172/2008, B.7; GwH 18 juni 2009, nr. 100/2009, B.6; GwH 16 juli 2009, nr. 121/2009, B.6.3; GwH 17 september 2009, nr. 138/2009, B.4; GwH 20 oktober 2009, nr. 163/2009, B.8; GwH 20 januari 2010, nr. 2/2010, B.7; GwH 27 januari 2011, nr. 13/2011, B.4; GwH 16 juni 2011, nr. 107/2011, B.6.3.

[45] Een recent door het Grondwettelijk Hof aanvaarde verantwoording in het kader van de pensioenregeling was bijvoorbeeld het gegeven dat de betrokken ambtenaren dicht bij de pensioenleeftijd stonden (GwH 17 januari 2013, nr. 2/2013, B.9.4).

Het Grondwettelijk Hof heeft eerder een dergelijke regeling vernietigd omdat, in zoverre de bacheloropleidingen ook een finaliteit van uitstroming naar de arbeidsmarkt hebben, zij ertoe leiden dat universitaire einddiploma's worden uitgereikt na het doorlopen van een opleiding die korter is dan de door de federale wetgever bepaalde minimumduur van vier jaar. Aangezien hierdoor een bijkomend niveau van universitair onderwijs van het korte type werd ingericht, oordeelde het Hof dat afbreuk werd gedaan aan artikel 127, § 1, eerste lid, 2°, van de Grondwet. Overeenkomstig deze grondwetsbepaling zijn de gemeenschappen immers bevoegd voor het onderwijs, behoudens de limitatief opgesomde aangelegenheden waarvoor de federale wetgever bevoegd is gebleven, zijnde onder meer "b) de minimale voorwaarden voor het uitreiken van de diploma's". De gemeenschappen hebben de volheid van bevoegdheid tot het regelen van het onderwijs in de ruimste zin van het woord. Die aan de federale wetgever voorbehouden aangelegenheden dienen strikt te worden geïnterpreteerd.[46]

Onder meer in arrest nr. 44/2005 van 23 februari 2005, heeft het Grondwettelijk Hof de draagwijdte van dit bevoegdheidsvoorbehoud in artikel 127, § 1, eerste lid, 2°, b), van de Grondwet als volgt omschreven:

> "B.7.2. Uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat de grondwetgever met de termen 'minimale voorwaarden voor het uitreiken van diploma's' heeft bedoeld 'de voorwaarden die werkelijk bepalend zijn voor de waarde en dus ook de gelijkwaardigheid van de diploma's: dit zijn enkel de grote indelingen van het onderwijs in niveaus, leidend tot de uitreiking van diploma's en eindgetuigschriften, alsook de minimale globale duur die aan elk van deze niveaus moet worden besteed' (Parl.St. Senaat, B.Z., 1988, nr. 100-2/1°, p. 3; Parl.St. Kamer, B.Z. 1988, nr. 10/59b-456/4, p. 26).
>
> B.7.3. Wat de indeling in niveaus betreft, vermeldt de parlementaire voorbereiding dat vijf niveaus moeten worden onderscheiden: het kleuter- en lager onderwijs, het secundair onderwijs, het hoger onderwijs van het korte type, het hoger onderwijs van het lange type, het universitair onderwijs. andere onderverdelingen van die niveaus zijn hier niet bedoeld (ibid.).
>
> Met diploma's worden einddiploma's bedoeld, dat wil zeggen diploma's met een zelfstandige finaliteit uitgereikt bij het afsluiten van elk van de bedoelde onderwijsniveaus.
>
> De minimale globale duur wordt omschreven als de resultante van het aantal studiejaren, het aantal weken per jaar en het aantal uren per week. de duur kan worden uitgedrukt in een totaal aantal uren of kredietpunten en eventueel in een aantal minimumjaren.
>
> Minimaal betekent dat elke gemeenschap wel hogere eisen mag stellen, maar niet mag dalen beneden de federaal vastgelegde drempel. De minimale voorwaarden voor het behalen van diploma's hebben per definitie geen betrekking op de inhoud van het onderwijs en met name op het leerplan.
>
> B.7.4. Uit hetgeen voorafgaat blijkt dat de federale overheid bevoegd is gebleven voor het vaststellen van de grote indelingen van het onderwijs in niveaus en van de voor elk van die onderwijsniveaus in acht te nemen minimumduur." [47]

[46] Zie o.m. GwH 23 februari 2005, nr. 44/2005, B.7.1.

[47] GwH 23 februari 2005, nr. 44/2005, B.7.2.-B.7.4. Zie reeds in dezelfde zin, GwH 17 december 1992, nr. 78/92, B.4.6.

Specifiek wat de “professionele bacheloropleidingen” aan de universiteit betreft, stelde het Grondwettelijk Hof het volgende:

> “B.9.3. In de structuur ingevoerd bij het decreet van 4 april 2003 bieden de universiteiten opleidingen aan die leiden tot de graad van bachelor en tot de graad van master. De masteropleidingen die leiden tot een einddiploma, uitgereikt na een studieduur van minimaal vier jaar, beantwoorden aan de vereisten inzake minimale studieduur zoals vastgelegd door de federale wetgever.
>
> B.9.4. De academisch gerichte bacheloropleidingen hebben volgens artikel 12, § 3, als hoofddoelstelling het doorstromen naar een masteropleiding en als aanvullende doelstelling het uitstromen naar de arbeidsmarkt. In zoverre de bacheloropleidingen als doelstelling het doorstromen naar een masteropleiding hebben, zoals de in het oude model bestaande kandidaturen, leiden zij niet tot het instellen van een bijkomend niveau van hoger onderwijs noch tot het uitreiken van einddiploma’s en zijn zij in overeenstemming met de federale wetgeving.
>
> B.9.5. In zoverre de bacheloropleidingen ook een finaliteit van uitstroming naar de arbeidsmarkt hebben, leiden de bestreden bepalingen echter ertoe dat universitaire einddiploma’s worden uitgereikt na het doorlopen van een opleiding die korter is dan de door de federale wetgever bepaalde minimumduur van vier jaar.
>
> Doordat ze aldus een bijkomend niveau van universitair onderwijs van het korte type inrichten, doen zij afbreuk aan de door artikel 127, § 1, eerste lid, 2°, van de Grondwet aan de federale wetgever voorbehouden bevoegdheid.
>
> De gemeenschap kan een dergelijke regeling slechts aannemen indien de door de federale wetgever vastgestelde minimale voorwaarden voor het behalen van universitaire diploma’s zijn aangepast.”

Met de wet van 3 augustus 2012 ‘tot wijziging van de gecoördineerde wetten van 31 december 1949 op het toekennen van de academische graden en het programma van de universitaire examens en van de wet van 7 juli 1970 betreffende de algemene structuur van het hoger onderwijs’ werden de minimale voorwaarden voor het behalen van universitaire diploma’s aangepast. Bij artikel 2 van deze wet werd artikel 1, § 1, van de wet van 7 juli 1970 vervangen. De indeling in “niveaus” die in artikel 1, § 1, van de betrokken wet was vastgelegd, werd daarbij niet gewijzigd, maar er werd wel een verband gelegd met het zogenaamde Europese kwalificatiekader.[48] Dit kwalificatiekader bevat generieke descriptoren van kennis, vaardigheden en competenties die op het einde van een niveau van de kwalificatiestructuur moeten worden behaald.

Bij artikel 3 van de wet van 3 augustus 2012 worden de bepalingen in de wet van 7 juli 1970 opgeheven over de samenstelling van het hogescholenonderwijs uit opleidingsvormen van het korte type of lange type. Ook de bepaling die stelt dat die opleidingsvormen bestaan uit respectievelijk één enkele cyclus of twee cycli en die de duur van een cyclus vastlegt op minstens twee jaren, wordt opgeheven. Ten slotte wordt ook een bepaling in de gecoördineerde wetten van 31 december 1949 ‘op het toekennen van de academische graden en het programma van de universitaire examens’ opgeheven. Deze bepaling hield onder meer in dat om de graden van kandidaat en licentiaat te behalen, telkens ten minste twee jaar moest worden gestudeerd.

[48] EKK of EQF genoemd en vastgelegd in aanbeveling 2008/C 111/01 van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2008 ‘tot vaststelling van een Europees kwalificatiekader voor een leven lang leren’.

Bij de wet van 3 augustus 2012 wordt aldus het fundamentele onderscheid tussen hogeschoolopleidingen en universitaire opleidingen afgeschaft en wordt niet langer een minimumduur vastgelegd voor de opleidingen in het hoger onderwijs. De gelijkwaardigheid van de diploma's lijkt ingevolge deze wetswijziging voortaan te worden verzekerd door een generieke omschrijving van de verwachtingen op vlak van kennis, vaardigheden en competenties die op het einde van een niveau op de kwalificatiestructuur moeten worden bereikt. De federale wetgever heeft aldus de minimale voorwaarden voor het uitreiken van diploma's op een nieuwe manier ingevuld. Aangezien enerzijds het onderscheid is weggevallen tussen de verschillende vormen van hoger onderwijs, wat betreft de instellingen die het organiseren, alsook wat betreft de studieduur, en er anderzijds geen federale voorwaarden inzake minimumduur voor opleidingen zijn vastgesteld, staat niets de gemeenschapswetgever in de weg om binnen het niveau van het hoger onderwijs nieuwe soorten opleidingen in te voeren met een door hem zelf te bepalen duur.

35. De terugwerkende kracht die bij artikel V.82 van het ontwerp wordt verleend aan artikel V.41, wordt in de memorie van toelichting niet verantwoord. Die terugwerkende kracht lijkt zinloos, aangezien tot hiertoe in beginsel geen enkele professionele bacheloropleiding aan een universiteit kon worden ingericht, ook al heeft de federale wetgever het zo-even uiteengezette bevoegdheidsbezwaar weggenomen. Door aan artikel V.41 terugwerkende kracht te verlenen tot het begin van het academiejaar 2012-2013 kunnen universiteiten bacheloropleidingen die thans academisch zijn, niet alsnog omvormen tot professionele bacheloropleidingen, aangezien de aangeboden opleidingsonderdelen een academische finaliteit hadden.

Artikel V.43

36. Het ontworpen artikel 24, § 8, van het decreet van 4 april 2003 'betreffende de herstructurering van het hoger onderwijs in Vlaanderen' bevat een overgangsregeling voor studenten in een academische opleiding die vanaf het volgend schooljaar wordt geïntegreerd in een universiteit en die in het lopend academiejaar genieten van begeleiding in het kader van geïntegreerd onderwijs (GON). Daardoor wordt een verschillende behandeling gecreëerd in vergelijking met studenten die een "traditionele" universitaire opleiding volgen en die eveneens zouden beantwoorden aan de voorwaarden om aan een hogeschool GON-begeleiding te verkrijgen.

Zoals reeds werd aangegeven *sub* 32 vermag de wetgever, indien hij een beleidswijziging noodzakelijk acht, te oordelen dat die beleidswijziging met onmiddellijke ingang moet worden doorgevoerd en is hij in beginsel niet ertoe gehouden in een overgangsregeling te voorzien. De artikelen 10 en 11 van de Grondwet zijn slechts geschonden indien de overgangsregeling of de afwezigheid daarvan tot een verschil in behandeling leidt waarvoor geen redelijke verantwoording bestaat of indien aan het vertrouwensbeginsel op buitensporige wijze afbreuk wordt gedaan. Dat laatste is het geval wanneer de rechtmatige verwachtingen van een bepaalde categorie van rechtsonderhorigen worden miskend zonder dat een dwingende reden van algemeen belang voorhanden is die het ontbreken van een overgangsregeling kan verantwoorden.

Op het eerste gezicht worden door de ontworpen bepaling geen rechtmatige verwachtingen in het gedrang gebracht, wel integendeel. Voorts wordt de verschillende behandeling in de memorie van toelichting verantwoord, enerzijds aan de hand van het bestaande verschil tussen universiteiten en hogescholen en anderzijds met verwijzing naar de nakende hervorming van de GON-begeleiding voor het hele hoger onderwijs. Die argumentatie lijkt niet onredelijk.

Artikel V.47

37. Aangezien artikel 53/1, § 2, van het decreet van 4 april 2003 reeds een punt 7° bevat (dat werd ingevoegd bij artikel V.19 van het decreet van 21 december 2012) en het kennelijk niet in de bedoeling van de steller van het ontwerp ligt om die bepaling te vervangen, dient de ontworpen bepaling in artikel V.47, 2°, van het ontwerp als een punt 8° te worden toegevoegd, veeleer dan als een punt 7°.

Afdeling VI - Decreet betreffende de rechtspositieregeling van de student

Artikel V.55

38. Het ontworpen artikel II.18, § 3, van het decreet van 19 maart 2004 ‘betreffende de rechtspositieregeling van de student, de medezeggenschap in het hoger onderwijs, de integratie van bepaalde afdelingen van het hoger onderwijs voor sociale promotie in de hogescholen en de begeleiding van de herstructurering van het hoger onderwijs in Vlaanderen’ voorziet in een quotum van twee derden leden van hetzelfde geslacht in de Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbeslissingen. Naar luid van het tweede lid van die ontworpen bepaling wordt “zolang het quotum niet gerealiseerd is, een kandidaat van het ondervertegenwoordigde geslacht aangewezen”.

In een advies over een vergelijkbare federale regeling heeft de algemene vergadering van de Raad van State uiteengezet dat een dergelijk quotum onder meer in overeenstemming moet zijn met het evenredigheidsbeginsel en beoordeeld moet worden in het licht van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. In dat advies werd onder meer het volgende uiteengezet:

> “De onverkort opgelegde verplichting om een quotum na te leven van vrouwen of mannen in de samenstelling van de raad van bestuur van een economisch overheidsbedrijf of van de Nationale Loterij, beknot, naar het zich laat aanzien, niet nodeloos de rechten van de enen of de anderen, echter op voorwaarde:
>
> - dat deze verplichting een vergelijking mogelijk maakt van de aanspraken en verdiensten van de kandidaten van verschillend geslacht [49];
>
> - dat door deze verplichting een persoon van een bepaald geslacht slechts moet worden gekozen voor zover de aanspraken en verdiensten van deze persoon vergelijkbaar zijn met

[49] *Voetnoot 14 uit advies 49.473/AV:* Over de verplichting om de aanspraken en verdiensten te vergelijken van de kandidaten voor een benoeming als bestuurder van een economisch overheidsbedrijf, zie RvS, Matthis, nr. 118.044, 4 april 2003.

> die van een of meerdere andere kandidaten van het andere geslacht met wie hij wedijvert en die, zoals hij, geschikt worden bevonden voor de vacante functie.
>
> De quotumregel kan de met benoemingsbevoegdheid beklede overheidsinstantie immers niet ontslaan van de verplichting de aanspraken en verdiensten te vergelijken [50], en het naleven van deze verplichting moet blijken uit de motivering van de akte van benoeming.
>
> Het laat zich echter niet aanzien dat zulks het geval is in de regeling die het wetsvoorstel invoert. Doordat het een absoluut quotum vaststelt dat onvoorwaardelijk moet worden nageleefd, zou het wetsvoorstel er kunnen toe leiden dat de met benoemingsbevoegdheid beklede overheidsinstantie een persoon kiest van een bepaald geslacht op grond alleen van het feit dat hij van dat geslacht is [51], dat wil zeggen los van zijn aanspraken en verdiensten."[52]

De Raad suggereerde voorts, met verwijzing naar de rechtspraak van het Hof van Justitie, om een zogenaamde "openingsclausule" toe te voegen.[53] Een dergelijke clausule houdt in dat personen van het ondervertegenwoordigde geslacht niet bij voorrang moeten worden verkozen, indien met de persoon van een kandidaat van het andere geslacht verband houdende redenen de balans in diens voordeel doen doorslaan.

Er wordt weliswaar geen sanctie gekoppeld aan de niet-naleving van de ontworpen regeling, maar het valt niet uit te sluiten dat de rechtsgeldigheid van de beslissingen van de Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbeslissingen op grond daarvan zou worden betwist. Alleen al om die reden verdient het aanbeveling om de ontworpen regeling aan te passen in het licht van de voorwaarden die in het voormelde advies worden weergegeven en van de zo-even geschetste openingsclausule.

Afdeling VII - Decreet betreffende de flexibilisering van het hoger onderwijs

Artikel V.62

39. Het ontworpen artikel 18*ter*, tweede lid, van het decreet van 30 april 2004 'betreffende de flexibilisering van het hoger onderwijs in Vlaanderen en houdende dringende hogeronderwijsmaatregelen' bepaalt dat de instellingsbesturen bij het onderzoek van de vrijstelling "de bepalingen en de principes" van het zgn. Lissabonverdrag[54] dienen toe te passen. Uit de tekst van dit verdrag blijkt dat sommige bepalingen betrekking hebben op de bevoegde

---

[50] *Voetnoot 15 uit advies 49.473/AV:* RvS, Van Brantegem, nr. 196.546, 1 oktober 2009.

[51] *Voetnoot 16 uit advies 49.473/AV:* De benoeming van een bestuurder zou zelfs in het gedrang kunnen komen doordat er geen kandidaat van het vereiste geslacht is om het quotum na te leven.

[52] Adv.RvS 49.473/AV van 26 april 2011 over een wetsvoorstel dat heeft geleid tot de wet van 28 juli 2011 'tot wijziging van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven, het Wetboek van vennootschappen en de wet van 19 april 2002 tot rationalisering van de werking en het beheer van de Nationale Loterij teneinde te garanderen dat vrouwen zitting hebben in de raad van bestuur van de autonome overheidsbedrijven, de genoteerde vennootschappen en de Nationale Loterij', *Parl.St.* Kamer 2010-11, nr. 53-211/7, 9.

[53] *Ibid.*, 9-11.

[54] Verdrag van de Raad van Europa en UNESCO 'betreffende de erkenning van diploma's hoger onderwijs in de Europese regio', opgemaakt in Lissabon op 11 april 1997.

autoriteiten, terwijl andere bepalingen dan weer betrekking hebben op onderwijsinstellingen. Niettemin kan er onduidelijkheid bestaan over de draagwijdte van de verplichtingen van de instellingen van hoger onderwijs. De stellers van het ontwerp doen er dan ook goed aan om die verplichtingen duidelijker te identificeren, bijvoorbeeld door een verwijzing naar de relevant geachte bepalingen van het verdrag.

Afdeling XI - Decreet betreffende de integratie van de academische hogeschoolopleidingen in de universiteiten

Artikel V.79

40. In de memorie van toelichting wordt voor de verantwoording van de terugwerkende kracht die wordt verleend aan artikel V.79 van het ontwerp, aangevoerd dat het gaat om de correctie van een foutieve verwijzing. Dit neemt niet weg dat door de ontworpen bepaling artikel 144 van het decreet van 13 juli 2012 ‘betreffende de integratie van de academische hogeschoolopleidingen in de universiteiten’ eerst in werking zal zijn getreden op 1 januari 2013, veeleer dan op 1 januari 2012. De laatstgenoemde bepaling heeft betrekking op de verdeelsleutel van het variabele onderzoeksdeel van een universiteit. Het is dan ook niet uitgesloten dat door het uitstel met terugwerkende kracht van de inwerkingtreding van die bepaling sommige instellingen worden benadeeld. Enkel indien zou vaststaan dat de betrokken regeling in de praktijk reeds werd toegepast zoals ze thans wordt aangepast, kan de terugwerkende kracht worden gebillijkt.

Afdeling XII - Decreet betreffende het onderwijs XII

Artikel V.80

41. Bij artikel V.80 van het ontwerp wordt een verwijzing ingevoegd naar artikel V.29, § 6, van het decreet van 19 (lees: 21) december 2012 ‘betreffende het onderwijs XXII’. De laatstgenoemde bepaling bevat evenwel geen paragraaf 6, maar voegt een artikel 42*ter* in, dat een paragraaf 6 bevat. Om de wijziging op een legistiek correcte wijze door te voeren dient artikel 42*ter*, § 6, van het decreet van 14 maart 2008 ‘betreffende de financiering van de werking van de hogescholen en de universiteiten in Vlaanderen’ te worden vervangen door een gelijkluidende bepaling, die uitwerking dient te krijgen op 1 januari 2013.

42. In de memorie van toelichting wordt uiteengezet dat de terugwerkende kracht die aan de ontworpen bepaling wordt verleend, is ingegeven door de overweging dat de datum waarop het toezicht door de commissarissen van de Vlaamse Regering kan worden uitgeoefend, zo dicht mogelijk bij de inwerkingtredingsdatum van het onderzoeksluik moet liggen. Bovendien wordt gesteld dat deze commissarissen “in de praktijk” nu al toekijken op deze instellingen. Het is zeer de vraag of deze verantwoording volstaat om een toezichtsregeling retroactief van toepassing te maken. Er kan immers niet worden uitgesloten dat de commissarissen bepaalde toezichtshandelingen hebben gesteld op een ogenblik dat de betrokken instellingen er van mochten uitgaan dat een dergelijk toezicht nog niet mogelijk was. Indien er daarentegen geen

reden is om "onwettige" toezichtshandelingen te regulariseren, is de retroactieve inwerkingtreding dan weer overbodig. Er kan dan ook beter van worden afgezien.

Hoofdstuk VI : Rechtspositie onderwijspersoneel

Artikelen VI.3 en VI.15

43. Het opleggen van de verplichting om de internationale en grondwettelijke beginselen inzake de rechten van de mens en van het kind in het bijzonder te respecteren, is als zodanig overbodig, omdat die verplichting inherent is aan die beginselen. Wel is het zo dat de concrete inhoud van die beginselen in het kader van het onderwijs niet altijd even duidelijk is.[55] Bovendien wordt het respecteren van die beginselen in dit geval opgelegd als een ambtsverplichting waarvan de niet-naleving desgevallend tot tuchtmaatregelen kan leiden. Gelet hierop dienen de na te leven verplichtingen die voortvloeien uit die beginselen zo nauwkeurig mogelijk te worden geformuleerd.

Hoofdstuk VII - Kwaliteit van onderwijs

Artikel VII.3

44. Zie de opmerking bij de artikelen VI.3 en VI.15.

Hoofdstuk VIII - Andere bepalingen

45. Het heeft weinig zin om dit hoofdstuk in twee afdelingen onder te verdelen. Aangezien het hoofdstuk enkel bepalingen bevat over de kwalificatiestructuur zou men bovendien het opschrift van het hoofdstuk kunnen herformuleren als "Hoofdstuk VIII – Decreet betreffende de kwalificatiestructuur".

[55] Zie in dat verband B. STEEN, "Doorwerking van internationaal recht in het (Vlaamse) onderwijsrecht", in J. WOUTERS en D. VAN EECKHOUTTE (eds.), *Doorwerking van internationaal recht in de Belgische rechtsorde. Recente ontwikkelingen in een rechtstakoverschrijdend perspectief*, Antwerpen, Intersentia, 2006, 521 e.v.

Artikel VIII.1

46. In de inleidende zin van artikel VIII.1 van het ontwerp moet ook melding worden gemaakt van de wijziging van artikel 14 bij het besluit van de Vlaamse Regering van 17 december 2010.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES Marnix VAN DAMME