



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 62.785/1
van 22 februari 2018

over

een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap
‘betreffende de uitbouw van de graduaatsopleidingen binnen de
hogescholen en de versterking van de lerarenopleidingen binnen
de hogescholen en universiteiten’

Op 5 januari 2018 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Onderwijs verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 16 februari 2018, een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap ‘betreffende de uitbouw van de graduaatsopleidingen binnen de hogescholen en de versterking van de lerarenopleidingen binnen de hogescholen en universiteiten’.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 8 februari 2018. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Brecht STEEN, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 22 februari 2018.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

1. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt ertoe, in beginsel met ingang van 1 september 2019, enerzijds de organisatie van de opleidingen van het hoger beroepsonderwijs, ook graduaatsopleidingen genoemd, – met uitzondering van de opleiding verpleegkunde die wordt aangeboden in de vierde graad van het voltijds secundair onderwijs – toe te vertrouwen aan de hogescholen en anderzijds de specifieke lerarenopleidingen, die structureel en inhoudelijk worden vernieuwd, te integreren in het hoger onderwijs dat wordt verstrekt door de hogescholen en universiteiten. Een en ander heeft tot gevolg dat de centra voor volwassenenonderwijs (CVO's) niet langer deze opleidingen kunnen aanbieden. Voor elk van beide soorten opleidingen regelt het voorontwerp de organisatie van de opleidingen, de financiering ervan alsook de rechtspositie van het personeel van de CVO's die momenteel actief zijn in de lerarenopleidingen en de opleidingen van het hoger beroepsonderwijs.

Daartoe wordt in de eerste plaats de Codex Hoger Onderwijs van 11 oktober 2013 ingrijpend gewijzigd en wordt ook het decreet van 15 juni 2007 'betreffende het volwassenenonderwijs' gewijzigd. Het decreet van 30 april 2009 'betreffende het secundair na secundair onderwijs en het hoger beroepsonderwijs' wordt opgeheven. Om het regelgevend kader in overeenstemming te brengen met deze hervormingen worden daarnaast verschillende wijzigingen aangebracht in beide rechtspositiedecreten¹, in het studiefinancieringsdecreet,² in het decreet van 30 april 2009 'betreffende de kwalificatiestructuur' en in de Codex Secundair Onderwijs van 17 december 2010.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Algemene opmerking: het wettigheidsbeginsel in onderwijsaangelegenheden (artikel 24, § 5, van de Grondwet)

2. Artikel 24, § 5, van de Grondwet bepaalt dat de inrichting³, de erkenning of de subsidiëring van het onderwijs door de gemeenschap wordt geregeld door de wet of het decreet.

Volgens de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof⁴ 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 of elementen van het onderwijs, wat de inrichting, erkenning of subsidiëring ervan betreft, doch verbiedt die bepaling niet dat onder bepaalde voorwaarden opdrachten aan andere overheden worden toevertrouwd. Die grondwettelijke bepaling vereist dat de door de decreetgever verleende delegaties alleen

¹ Decreet rechtspositie personeelsleden gemeenschapsonderwijs van 27 maart 1991 en decreet rechtspositie personeelsleden gesubsidieerd onderwijs van 27 maart 1991.

² Decreet van 8 juni 2007 'betreffende de studiefinanciering van de Vlaamse Gemeenschap'.

³ De inrichting van een bepaalde vorm van onderwijs sluit de financiering ervan in (*Parl.St.* Senaat BZ 1988, nr. 100-1/2°, 91).

⁴ Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, zie bijvoorbeeld GwH 15 maart 2011, nr. 40/2011, B.6.3, en GwH 12 juni 2012, nr. 72/2012, B.4.

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.

3. In het voorontwerp worden een aantal normatieve machtigingen verleend aan de Vlaamse Regering, in het bijzonder in het kader van de organisatie van de lerarenopleidingen.

3.1. In het ontworpen artikel II.110, § 2, van de Codex Hoger Onderwijs (artikel 106 van het voorontwerp) wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om middelen toe te kennen voor initiatieven die de kwaliteit van de lerarenopleidingen verbeteren of samenwerking tussen lerarenopleidingen bevorderen en om de nadere inhoudelijke, organisatorische en procedurale regels vast te stellen voor de toekenning van de middelen. Uit de memorie van toelichting blijkt duidelijk dat de stellers van het voorontwerp een subsidiëeringsmechanisme voor ogen hebben. Gelet op de aard van de te subsidiëren initiatieven en het feit dat de subsidies worden toegekend aan hogescholen, universiteiten of ambtshalve geregistreerde instellingen, kan niet betwist worden dat deze regeling betrekking heeft op de subsidiëring van het onderwijs.

De ontworpen bepaling regelt weliswaar de doelstellingen waaraan de te subsidiëren initiatieven moeten beantwoorden alsook de mogelijke bestemmingen van de subsidiëring, maar laat voor het overige een grote vrijheid aan de Vlaamse Regering om de inhoud van de subsidiëring nader te regelen. Aangezien het ontwerpdecreet op dat punt nauwelijks richtinggevend criteria heeft vastgelegd, lijkt de Vlaamse Regering niet anders te kunnen dan de onvoldoende omstandige gemaakte beleidskeuze verder te verfijnen. De bepaling is aldus niet in overeenstemming met artikel 24, § 5, van de Grondwet. De machtiging aan de Vlaamse Regering moet nader worden omschreven.

3.2. In het ontworpen artikel II.113, § 2, van de Codex Hoger Onderwijs (artikel 110 van het voorontwerp) wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om een lijst van onderwijsvakken vast te leggen die hogescholen mogen aanbieden binnen de educatieve bacheloropleidingen (artikel 110). Hierbij wordt geen enkel richtinggevend criterium meegegeven aan de Vlaamse Regering. Ook uit de algemene samenhang van de bestaande regelgeving volgt geen beperking van de beslissingsruimte van de Vlaamse Regering. Het komt aldus de Vlaamse Regering toe om naar eigen goeddunken⁵ het aantal en de soorten educatieve bacheloropleidingen te bepalen, weliswaar binnen het kader van de door de Vlaamse Regering vastgestelde basiscompetenties (zie artikel 102 van het voorontwerp) en binnen de bij decreet bepaalde studieomvang. Gelet op het feit dat er geen enkel richtinggevend criterium wordt bepaald, bijv. aansluiting bij de vakken van het secundair onderwijs, staat die bepaling op gespannen voet met artikel 24, § 5, van de Grondwet.⁶

⁵ Op dit ogenblik worden de onderwijsvakken bij decreet vastgelegd, nl. in artikel II.110, § 3, van de Codex Hoger Onderwijs.

⁶ Vgl. RvS 2 februari 1990, nr. 34.237, vzw *O.T.O.*, *Arr. R.v.St.* 1989, z.p., weliswaar in de context van de studierichtingen in het secundair onderwijs.

3.3. Eenzelfde opmerking kan worden gemaakt over de machtiging in het ontworpen artikel II.114, § 2, van de Codex Hoger Onderwijs aan de Vlaamse Regering om vast te leggen welke educatieve masteropleidingen de betrokken instellingen kunnen aanbieden (artikel 111 van het voorontwerp). De Vlaamse Regering is aan geen enkel criterium gebonden. Ook deze machtiging moet nader worden omschreven.

3.4. In het ontworpen artikel II.400 van de Codex Hoger Onderwijs wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om een bijkomende kwaliteitscontrole te organiseren voor alle educatieve opleidingen (artikel 161 van het voorontwerp). Indien deze machtiging wordt begrepen als een machtiging om een bijkomende controle te organiseren, maar niet om bijkomende kwaliteitsvereisten op te leggen, is ze aanvaardbaar. Met het oog daarop verdient het aanbeveling het doel en de aard van de controle in de tekst nader aan te geven.

4. In verschillende bepalingen van het voorontwerp, o.m. in de artikelen 99, 103, 109, 181, 184, 194 en 195, wordt verwezen naar bepalingen uit besluiten van de Vlaamse Regering. Verwijzen naar teksten van lager hiërarchisch niveau is af te raden, omdat dit problemen kan doen ontstaan bij wijziging van die lagere teksten.⁷ Uit de rechtspraak van het Grondwettelijk hof blijkt inderdaad dat in een aan de formele wetgeving voorbehouden aangelegenheid, hetgeen *in casu* het geval is gelet op artikel 24, § 5, van de Grondwet, een verwijzing naar een “lagere” rechtsnorm impliceert dat die norm in die zin dient te worden geïnterpreteerd dat wordt verwezen naar de “lagere” norm zoals hij van toepassing was op de datum van de totstandkoming van de “hogere” norm.⁸ Voor zover de verwijzing gebeurt in de context van een overgangsregeling die slechts één maal moet worden toegepast, lijkt die werkwijze echter aanvaardbaar.

Algemene opmerking: de actieve onderwijsvrijheid (artikel 24, § 1, eerste lid, van de Grondwet)

5.1. De ontworpen regeling heeft tot gevolg dat de centra voor volwassenenonderwijs niet langer graduaatsopleidingen en lerarenopleidingen kunnen aanbieden. Daardoor kunnen deze centra enkel nog secundair volwassenenonderwijs aanbieden.

Wat de graduaatsopleidingen betreft, worden de CVO's verplicht om de betrokken opleidingen over te dragen aan een welbepaalde hogeschool en om “naar aanleiding van d[i]e overdracht” een overeenkomst te sluiten (artikel 153 van het voorontwerp – ontworpen artikel II.394, § 2, tweede lid, van de codex hoger onderwijs).

De CVO's worden eveneens verplicht de specifieke lerarenopleidingen over te dragen aan een hogeschool of universiteit (artikel 160 van het voorontwerp). De CVO's moeten met betrekking tot deze overdracht een overeenkomst sluiten met een of meerdere hogescholen en/of meerdere universiteiten (artikel 173 van het voorontwerp). De betrokken hogescholen en

⁷ In gelijkaardige zin adv.RvS 27.612/1 van 30 april 1998 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 14 juli 1998 ‘houdende diverse maatregelen met betrekking tot het secundair onderwijs en tot wijziging van het decreet basisonderwijs’, *Parl.St.* VI.Parl. 1997-98, nr. 1058/1, opmerking 6.

⁸ Zie ook GwH 20 november 2008, nr. 159/2008, B.4.2 en GwH 1 september 2008, nr. 126/2008, B.6.

universiteiten moeten ook onderling een overeenkomst sluiten over de verdeling van de middelen en het personeel afkomstig van het CVO.

5.2. De ontworpen regeling bepaalt niet uitdrukkelijk dat de CVO's, de hogescholen en de universiteiten vrij kiezen met welke andere instellingen ze dergelijke overeenkomsten inzake de overdracht sluiten. De verwijzing naar de te sluiten overeenkomsten lijkt echter wel vrijwilligheid en instemming van de betrokken instellingen in te houden.

Voor de nieuwe onderwijsbevoegdheden van de hogescholen voor de graduaatsopleidingen, gaat het voorontwerp uit van de intentieverklaringen voor de overdracht van de opleidingen die door de centra voor volwassenenonderwijs en de hogescholen worden ondertekend. Uit de formulering in de artikelen 15 en 29 van het voorontwerp, lijkt te moeten worden afgeleid dat de betrokken hogeschool met deze intentieverklaring moet instemmen ("... de hogeschool waarmee het centrum een intentieverklaring over die opleiding afgesloten heeft").

6. Artikel 24, § 1, eerste lid, van de Grondwet waarborgt de vrijheid van onderwijs die voor privépersonen het vermogen impliceert om naar eigen inzicht onderwijs in te richten en te laten verstrekken, zowel naar de vorm als naar de inhoud van dat onderwijs.

De bij die bepaling gewaarborgde vrijheid is evenwel niet onbegrensd en staat niet eraan in de weg dat de decreetgever, met het oog op het algemeen belang en het verzekeren van de kwaliteit van het met overheidsmiddelen verstrekt onderwijs, "maatregelen neemt die op de onderwijsinstellingen van algemene toepassing zijn"⁹ of bepaalde voorwaarden oplegt, bijvoorbeeld voorwaarden van financiering en subsidiëring,¹⁰ die de vrijheid van onderwijs beperken. Dergelijke maatregelen kunnen als dusdanig niet worden beschouwd als een inbreuk op de vrijheid van onderwijs. Dit zou wel het geval zijn wanneer zou blijken dat de concrete beperkingen die aan die vrijheid worden gesteld, niet adequaat of onevenredig zouden zijn ten aanzien van het nagestreefde doel.¹¹

7. De verplichting voor de CVO's, onder meer uitgedrukt in de artikelen 153 en 160 van het voorontwerp, om bepaalde opleidingen over te dragen, kan, gelet op artikel 24, § 1, van de Grondwet niet als zodanig worden opgelegd, tenzij in het kader van de financiering en subsidiëring, waarbij bepaalde opleidingen niet langer betoelaagd wordt. Het verdient de voorkeur dat de tekst van het voorontwerp of de toelichting erbij, dit duidelijker zou aangegeven.¹²

⁹ Bijv. GwH 18 april 2001, nr. 49/2001, B.8.

¹⁰ GwH 21 april 2016, nr. 53/2016, B.22.3.2.

¹¹ Zie bijv. GwH 23 februari 2005, nr. 44/2005.

¹² Adv.RvS 35.979/1 van 30 oktober 2003 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 19 maart 2004 'betreffende de rechtspositieregeling van de student, de participatie in het hoger onderwijs en de begeleiding van de herstructurering van het hoger onderwijs in Vlaanderen', *Parl.St.* VI.Parl. 2003-04, nr. 1960/1, 197.

Voor de beperking van het recht op betoelaging van de CVO's zal een objectieve en redelijke verantwoording dienen te bestaan,¹³ alsook voor de in die beperking besloten ongelijke behandeling. In de memorie van toelichting wordt verantwoord waarom het nodig is dat de lerarenopleidingen en graduaatsopleidingen uitsluitend aan de hogescholen en universiteiten worden aangeboden. Onder voorbehoud van hetgeen *sub* 10.2 over de Evangelische Theologische Faculteit te Heverlee wordt opgemerkt, komt die verantwoording niet als onredelijk voor.

8. Aangezien de CVO's op deze wijze verplicht worden opleidingen over te dragen, rijst de vraag of de CVO's de mogelijkheid hebben – of de mogelijkheid hebben gehad – om de opleidingen over te dragen aan een instelling die overeenstemt met hun pedagogisch project.¹⁴ Daarnaast rijst de vraag in welke mate de onderwijsinstellingen van het hoger onderwijs – de universiteiten en hogescholen – vrij kunnen beslissen of zij bepaalde opleidingen overnemen.

De vrijheid van onderwijs houdt immers, voor vrije onderwijsinstellingen, het recht in om onderwijs te organiseren dat zijn eigenheid vindt in een bepaalde godsdienstige, filosofische of onderwijskundige opvatting.

9. De tekst van het voorontwerp is niet voldoende duidelijk op dit vlak. Het voorontwerp laat niet toe te beoordelen of de beperking aan de onderwijsvrijheid niet als onevenredig moet worden beschouwd, in het bijzonder indien de betrokken instellingen verplicht zouden worden opleidingen over te dragen aan of over te nemen van instellingen waarvan het pedagogisch project onverzoenbaar is met hun eigen pedagogisch project.

Zo zouden de bepalingen van het voorontwerp (artikelen 82 tot 99) waarin de onderwijsbevoegdheid aan de hogescholen wordt toegewezen de indruk kunnen wekken dat de instellingen niet over de vrije keuze beschikken om de onderwijsbevoegdheid over te nemen. In de memorie van toelichting wordt hierover evenwel gesteld dat de uitbreiding van de onderwijsbevoegdheid gebeurd is “op basis van de intentieverklaringen voor de overdracht van de opleidingen die door de centra voor volwassenenonderwijs en de hogescholen werden ondertekend”.

Hoewel dat niet zo duidelijk uit de teksten blijkt, hebben de betrokken instellingen klaarblijkelijk een intentieverklaring ondertekend,¹⁵ zodat niet moet worden aangenomen dat de CVO's enerzijds en de hogescholen en universiteiten anderzijds verplicht moeten samenwerken

¹³ “De door artikel 24, § 1, eerste en tweede lid, van de Grondwet gewaarborgde onderwijsvrijheid onderstelt, 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. Het recht op subsidiëring vindt 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” (zie onder meer GwH 2 april 1992, nr. 25/92, 4.B.2 en GwH 15 juli 1998, nr. 85/98, B.3.7).

¹⁴ Uit de artikelen 11 en 25 van het voorontwerp blijkt dat met de hypothese van de overdracht tussen vrije onderwijsinstellingen en instellingen van het officieel of het gemeenschapsonderwijs, uitdrukkelijk rekening gehouden wordt.

¹⁵ Een tabel van welke instellingen met elkaar zo'n overeenkomst hebben gesloten, werd door de gemachtigde ter beschikking gesteld.

in het kader van een samenwerking waarover zij niet mee hebben kunnen beslissen. Het verdient evenwel aanbeveling om minstens in de memorie van toelichting deze stap in de procedure nader te omschrijven, zodat er duidelijkheid ontstaat over de vraag of de instellingen in alle vrijheid hun partners hebben kunnen kiezen. De stellers van het voorontwerp dienen op dit punt de nodige verduidelijking aan te brengen, op zijn minst in de memorie van toelichting.

10. Ook al zou aldus voldoende gewaarborgd zijn dat de betrokken instellingen (CVO's, hogescholen en universiteiten) over voldoende vrijheid beschikken om te beslissen aan welke instellingen de opleidingen worden overgedragen, toch moet op de volgende specifieke problemen gewezen worden.

10.1.1. Uit artikel 189 (ontworpen artikel V.206/1) in samenhang met de artikelen 11 e.v. resp. 25 e.v. van het voorontwerp, vloeit voort dat de hogescholen in bepaalde gevallen, i.t.t. de universiteiten, verplicht worden om bepaalde personeelsleden van CVO's waarmee een overeenkomst is gesloten, over te nemen.

Volgens het Grondwettelijk Hof impliceert de vrijheid van onderwijs de vrijheid, voor de inrichtende macht, om het personeel te kiezen dat wordt tewerkgesteld met het oog op de verwezenlijking van de eigen onderwijsdoelstellingen. Zij verzet zich er niet tegen dat de bevoegde wetgever daaraan beperkingen aanbrengt, met name om de kwaliteit van het onderwijs te waarborgen, op voorwaarde dat die beperkingen redelijkerwijze verantwoord en evenredig zijn met het doel en de gevolgen van de maatregel.¹⁶

10.1.2. Wat de personeelsleden betreft die actief zijn in een graduaatsopleiding, houdt de verplichte overgang verband met de doelstelling van het voorontwerp, aangezien de hogeschool die opleiding volledig overneemt.

Wat de personeelsleden betreft die actief zijn in een specifieke lerarenopleiding, is dat verband minder duidelijk. Deze opleidingen gaan over naar universiteiten én hogescholen en zij sluiten over de verdeling van de middelen een overeenkomst. Het voorontwerp waarborgt evenwel niet dat er een evenwicht bestaat tussen de verdeling van de financiële middelen van de stopgezette CVO-opleiding tussen de hogescholen en de universiteiten enerzijds en het aantal aan de hogeschool overgedragen personeelsleden anderzijds. Een dusdanig onevenwicht tussen de financiële middelen en het door de hogeschool over te nemen personeel, dat door de automatische overgang van het personeel aan de hogeschool kan worden opgedrongen, zou op gespannen voet kunnen staan met de vrijheid van onderwijs en het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel.

10.2. Het ontworpen artikel II.399, § 3, van de Codex Hoger Onderwijs (artikel 160 van het voorontwerp) voorziet in de verplichte afbouw van de specifieke lerarenopleiding van de Evangelische Theologische Faculteit te Heverlee.

Deze onderwijsinstelling is een ambtshalve geregistreerde instelling is (artikel II.1 van de Codex Hoger Onderwijs), die een specifiek pedagogisch project heeft. Op grond van het ontworpen artikel II.110, § 1, van de Codex Hoger Onderwijs (artikel 106 van het voorontwerp)

¹⁶ Zie bijv. GwH 17 oktober 2007, nr. 132/2007, B.4.2; GwH 1 april 1998, nr. 34/98, B.4.4.

kan ook een ambtshalve geregistreerde instelling een overeenkomst sluiten over de organisatie van de lerarenopleidingen. Aangezien er evenwel in beginsel geen enkele hogeschool of universiteit is die een gelijkaardig pedagogisch project heeft, worden de studenten gedwongen hun lerarenopleiding te voltooien aan een instelling die mogelijk niet aansluit bij hun levensbeschouwelijke opvattingen.

Hierover ondervraagd, verklaarde de gemachtigde het volgende:

“Volgens de Codex kunnen de twee theologische faculteiten momenteel een lerarenopleiding (SLO) aanbieden. Aangezien de vroegere SLO van de Faculteit voor Protestantse Godgeleerdheid niet voldeed aan de kwaliteitsvereisten, kan op dit ogenblik enkel de Theologische Faculteit Heverlee een lerarenopleiding (SLO) aanbieden. Deze instelling zal dit ook in de toekomst kunnen doen. Dit moet evenwel nog verder decretaal geregeld worden.”

Gelet op de bovenvermelde opmerkingen en de toelichting van de gemachtigde, moet het ontworpen artikel II.399, § 3, van de Codex Hoger Onderwijs worden weggelaten.

Algemene opmerking: het gelijkheidsbeginsel in onderwijsaangelegenheden (artikel 24, § 4, van de Grondwet)

11. De ontworpen regeling heeft tot gevolg dat de CVO's, hun personeelsleden, en de hogescholen en universiteiten met nieuwe regels op het vlak van de organisatie en financiering van bepaalde opleidingen hebben te maken. Zowel op vlak van de organisatie van de opleiding, de overgang van het personeel en de financiering van de opleidingen voorziet het ontwerp evenwel in overgangsmaatregelen. Ook studenten en cursisten worden geconfronteerd met nieuwe regels; ook voor hen worden bepaalde overgangsregelingen getroffen.

Een bepaling zou niet strijdig kunnen worden verklaard met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet enkel omdat zij wordt vervangen door een nieuwe regel.¹⁷ Het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie verzet zich niet ertegen dat de wetgever terugkomt op zijn oorspronkelijke doelstellingen om er andere na te streven. In het algemeen trouwens moet de overheid haar beleid kunnen aanpassen aan de wisselende vereisten van het algemeen belang.¹⁸ Het komt derhalve toe aan de bevoegde wetgever, rekening houdend met de beperkte budgettaire armslag waarover hij beschikt, te oordelen of een beleidswijziging, te dezen inzake de organisatie van de lerarenopleidingen en de opleidingen van het hoger beroepsonderwijs, noodzakelijk is.¹⁹ Het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is niet geschonden om de enkele reden dat een nieuwe maatregel de berekeningen in de war stuurt van degenen die op het behoud van het

¹⁷ GwH 19 december 2007, nr. 160/2007, B.9.

¹⁸ Zie o.m. GwH 15 mei 1996, nr. 30/96, B.2.13; GwH 9 februari 2005, nr. 29/2005, B.10.2; GwH 19 december 2007, nr. 160/2007, B.9; GwH 17 april 2008, nr. 67/2008, B.4.2; GwH 18 juni 2009, nr. 100/2009, B.5; GwH 16 juli 2009, nr. 115/2009, B.4; GwH 17 september 2009, nr. 141/2009, B.4; GwH 27 januari 2001, nr. 13/2011, B.3; GwH 12 juni 2012, nr. 73/2012, B.5.1.

¹⁹ GwH 15 mei 1996, nr. 30/96, B.2.13; GwH 9 februari 2005, nr. 29/2005, B.10.2; GwH 12 juni 2012, nr. 73/2012, B.5.1.

vroegere beleid hadden gerekend.²⁰ Bovendien komt het de regelgever toe de meest geschikte financieringsmechanismen te kiezen met betrekking tot de instellingen die onder zijn bevoegdheidssfeer vallen. Het is niet aan de Raad van State om te oordelen of die keuze opportuun of wenselijk is.

Uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof blijkt daarnaast dat indien de wetgever een beleidswijziging noodzakelijk acht, hij vermag te oordelen dat die beleidswijziging met onmiddellijke ingang moet worden doorgevoerd en hij in beginsel niet ertoe gehouden is 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 bestaat²¹ of indien aan het vertrouwensbeginsel op buitensporige wijze afbreuk wordt gedaan.²² 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.²³ Het vertrouwensbeginsel is nauw verbonden met het rechtszekerheidsbeginsel, dat de wetgever verbiedt om zonder objectieve en redelijke verantwoording afbreuk te doen aan het belang van de rechtsonderhorigen om in staat te zijn de rechtsgevolgen van hun handelingen te voorzien.

Er kan worden aangenomen dat de ontworpen regeling niet op buitensporige wijze afbreuk doet aan het vertrouwensbeginsel. De personeelsleden gaan in principe over met de opleiding die wordt overgedragen, of zij kunnen geaffecteerd of gemuteerd worden naar een betrekking in een ambt in het secundair volwassenenonderwijs in dezelfde instelling. Voor de personeelsleden die overgedragen worden bestaat de kans dat de opleiding ruimtelijk op dezelfde plaats wordt aangeboden. Bovendien worden er maatregelen getroffen die waarborgen dat de meeste personeelsleden qua administratief en geldelijk statuut er niet op achteruit gaan. Ook ten aanzien van de andere betrokkenen lijken geen rechtmatige verwachtingen te worden geschonden.

12. Artikel 24, § 4, van de Grondwet herbevestigt voor onderwijszaken het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie. Volgens die bepaling zijn alle inrichtende machten (lees: schoolbesturen), instellingen en personeelsleden gelijk voor de wet of het decreet. Zij moeten derhalve allen op een gelijke manier worden behandeld, tenzij objectieve onderlinge verschillen een andere behandeling redelijk kunnen verantwoorden. In zijn rechtspraak inzake het gelijkheidsbeginsel in onderwijsaangelegenheden heeft het Grondwettelijk Hof er herhaalde malen op gewezen dat om een verschil in behandeling, bijv. tussen onderwijsinstellingen, ten

²⁰ GwH 15 mei 1996, nr. 30/96, B.2.13; GwH 9 februari 2005, nr. 29/2005, B.10.2; GwH 12 juni 2012, nr. 73/2012, B.5.1.

²¹ GwH 26 april 2007, nr. 71/2007, B.7.3.

²² Zie o.m. GwH 17 april 2008, nr. 67/2008, B.5.2; GwH 18 juni 2009, nr. 100/2009, B.6; GwH 16 juli 2009, nr. 115/2009, B.5; 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 27 januari 2011, nr. 13/2011, B.4; GwH 8 mei 2013, nr. 63/2013, B.4.1; GwH 8 mei 2014, nr. 80/2014, B.28.3.2.

²³ Zie o.m. GwH 17 april 2008, nr. 67/2008, B.5.2.; GwH 18 juni 2009, nr. 100/2009, B.6; 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 8 mei 2013, nr. 63/2013, B.4.1; GwH 8 mei 2014, nr. 80/2014, B.28.3.2.

aanzien van de regel van gelijkheid en niet-discriminatie te verantwoorden, het niet voldoende is te wijzen op het bestaan van objectieve verschillen tussen die instellingen. Bovendien moet worden aangetoond dat, ten aanzien van de geregelde aangelegenheid, het aangevoerde onderscheid relevant is om een verschillende behandeling in redelijkheid te verantwoorden.²⁴

De decreetgever, die tegelijk wordt geconfronteerd met de wensen van personeelsleden en anderzijds met de wens van de instellingen, beschikt ook in onderwijsaangelegenheden over een ruime beoordelingsbevoegdheid om rekening te houden met de diversiteit van de situaties.²⁵ De Raad van State, afdeling Wetgeving, beschikt niet over voldoende concrete gegevens om te beoordelen of de decreetgever een billijk evenwicht tot stand heeft gebracht tussen de belangen van alle betrokkenen en zijn beoordelingsmarge niet heeft overschreden. Bovendien zijn elk van de bepalingen van het ontwerp die elk een welbepaald verschil in behandeling tot gevolg hebben slechts een onderdeel van een ruimer pakket maatregelen, die overigens een in de tijd gespreide toepassing vinden, op het vlak van de volledige integratie van de graduaatsopleidingen en de lerarenopleidingen in de hogescholen en de universiteiten. Daardoor zou het voorontwerp, wat betreft het in overeenstemming zijn met het gelijkheidsbeginsel, uiteraard in een bredere context moeten worden beoordeeld, een context waarop de Raad van State, afdeling Wetgeving, gelet op de omvang en de complexiteit van het voorontwerp en het beperkte tijdsbestek waarbinnen hij het voorontwerp diende te onderzoeken, geen volledig zicht heeft. De stellers van het voorontwerp dienen er over te waken dat er voor de verschillen in behandeling een passende verantwoording kan worden gegeven.

Artikelsgewijze opmerkingen

Artikel 9

13. Het in artikel 88 van het decreet rechtspositie gemeenschapsonderwijs van 27 maart 1991 in te voegen punt 7° dient op een grammaticaal correcte wijze te worden geformuleerd. Men schrijve: “de weigering van een vastbenoemde lector van een centrum voor volwassenenonderwijs om op 1 september 2009 over te gaan naar een hogeschool, zoals bedoeld in artikel 103*undecies*”.

Eenzelfde opmerking geldt *mutatis mutandis* voor het punt 6° dat bij artikel 21 van het voorontwerp in artikel 62, eerste lid, van het decreet rechtspositie gesubsidieerd onderwijs wordt ingevoegd.

²⁴ Zie o.m. GwH 13 juli 2001, nr. 104/2001, B.5; GwH 23 april 2002, nr. 73/2002, B.3; GwH 11 juni 2008, nr. 90/2008, B.5. In dezelfde zin, GwH 21 maart 1995, nr. 27/95, B.5.

²⁵ Vgl. GwH 18 januari 2012, nr. 7/2012, B.14.2. en GwH 12 juni 2012, nr. 72/2012, B.8-B.9.1.

Artikel 10

14. In artikel 10 van het voorontwerp moet in 1° de zinsnede “of artikel 88, 3° en 7°” vervangen worden door de woorden “artikel 88, *eerste lid*, 3° en 7°”. In artikel 10, 2°, moet de verwijzing naar “88, 7°” worden vervangen door “88, *eerste lid*, 7°”.

Eenzelfde opmerking kan worden gemaakt bij het bij artikel 22 van het voorontwerp gewijzigde artikel 62*bis* van het decreet rechtspositie gesubsidieerd onderwijs en de verwijzing naar artikel 62.

Artikel 11

15. In het ingevoegde artikel 103*undecies*, eerste lid, van het decreet rechtspositie gemeenschapsonderwijs, schrijve men “88, *eerste lid*, 7°” in plaats van “88, 7°”.

Artikel 33

16. Artikel 33, 2°, van het voorontwerp voegt niet enkel een vijfde lid, maar ook een zesde lid toe. Het punt 2° moet in die zin worden aangepast. Bovendien lijkt aldus in artikel 23, § 3, eerste lid, van het decreet van 8 juni 2007 ‘betreffende studiefinanciering in de Vlaamse Gemeenschap’ ook te moeten worden verwezen naar het zesde lid, zodat het punt 1° in die zin moet worden aangepast.

Artikel 41

17. Artikel 20 van het decreet van 15 juni 2007 ‘betreffende het volwassenenonderwijs’ is reeds opgeheven bij artikel IV.18 van het decreet van 9 juli 2010.

Artikel 46

18. Het gewijzigde artikel 39 van het decreet van 15 juni 2007 bevat een opsomming van acht punten, waarvan er slechts zes genummerd zijn, zodat de indruk ontstaat dat artikel 39 ook een tweede en derde lid heeft. Door het gekozen wijzigingsprocedé, waarbij enkel dezelfde tekst als deze die voorkomt in deze twee leden wordt ingevoegd als een 6° en 7°, blijven die twee “leden” evenwel formeel bestaan. Het verdient aanbeveling om die twee leden ook uitdrukkelijk op te heffen of om deze leden uitdrukkelijk om te vormen tot een 6° en 7°. Een andere rechtszekere manier van werken zou er in kunnen bestaan om artikel 39 in zijn geheel te vervangen.

Artikel 90

19. Omwille van de coherentie met de andere bepalingen inzake de onderwijsbevoegdheid dient de onderwijsbevoegdheid in het hoger beroepsonderwijs telkens in punt b) te worden opgenomen als in het studiegebied ook hoger professioneel onderwijs wordt aangeboden, welke onderwijsbevoegdheid dan in punt a) moet worden opgenomen.

Artikel 143

20. Het ingevoegde artikel II.260/1, § 1, eerste lid, van de Codex Hoger onderwijs, bepaalt dat de onderwijstaal in de graduaatsopleidingen het Nederlands is.

Gelet op artikel II.261, § 1, eerste lid, van de Codex Hoger Onderwijs, dat bepaalt dat de onderwijstaal in de hogescholen en universiteiten het Nederlands is, is het ontworpen artikel II.260/1, § 1, eerste lid, evenwel overbodig. Het zou de rechtszekerheid ten goede komen om het bepaalde in artikel II.261, § 1, eerste zin, van de Codex Hoger Onderwijs (en in het ontworpen artikel II.260/1, § 1, eerste lid), op te nemen in een afzonderlijke bepaling die de onderwijstaal van de instellingen regelt, waarna de onderwijskundige bepalingen inzake de taalregeling in de verschillende opleidingen en de mogelijke afwijkingen volgen.

Artikel 173

21. Het ontworpen artikel III.33/1, § 1, van de Codex Hoger Onderwijs heeft betrekking op de overeenkomst(en) die moet(en) worden gesloten tussen het CVO en de hogescholen of universiteiten waaraan de specifieke lerarenopleidingen worden overgedragen. Die bepaling heeft als zodanig niet uitsluitend betrekking op de financiële middelen. Het verdient aanbeveling om die bepaling, of althans het eerste lid ervan, onder te brengen in de overgangsbepalingen voor de organisatie van de specifieke lerarenopleiding (*cf.* artikel 160 van het ontwerp). Uit die overgangsbepalingen (het ontworpen artikel II.399 van de Codex Hoger Onderwijs) blijkt immers niet, i.t.t. wat het geval is voor de overdacht van de graduaatsopleidingen, dat het CVO een overeenkomst moet sluiten met de universiteit of hogeschool.

Artikel 189

22. Uit de memorie van toelichting valt af te leiden dat de leden van het onderwijzend personeel die vast benoemd zijn of een tijdelijke aanstelling van doorlopende duur hebben, en die actief zijn in een specifieke lerarenopleiding aan een CVO, automatisch naar een hogeschool overgaan, als ze er niet vrijwillig voor gekozen hebben om naar de universiteit over te stappen (*cf.* artikel 181). In de memorie van toelichting is ook sprake van een vrijwillige overstap naar een hogeschool. Dat het ontworpen artikel V.206/1 een “restbepaling” zou zijn voor het geval het personeelslid geen vrijwillige keuze heeft gemaakt, komt evenwel geenszins duidelijk tot uiting in de tekst. Integendeel, de tekst wekt de indruk dat de betrokken personeelscategorieën te allen

tijde personeelslid van een hogeschool worden zonder dat zij een keuze hebben. Het verdient bijgevolg aanbeveling om de onderlinge verhouding tussen het bij artikel 181 ontworpen artikel V.79/1 van de Codex Hoger Onderwijs en het bij artikel 188 ontworpen artikel V.206/1 beter tot uiting te brengen.

Artikel 190

23. In het ontworpen artikel V.206/2, § 2, tweede lid, van de Codex Hoger Onderwijs dient in plaats van “tweede lid” “eerste lid” te worden geschreven.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME