RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 78.987/1
van 9 april 2026

over

een voorontwerp van decreet ‘over het onderwijs XXXVI’

‡LW-AJE[PEICA-HIJIHQW‡

Op 2 maart 2026 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Onderwijs, Justitie en Werk verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet ‘over het onderwijs XXXVI’.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 24 en 31 maart 2026. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, kamervoorzitter, Brecht STEEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

De verslagen zijn uitgebracht door Barbara SPEYBROUCK, eerste auditeur, Ronald VAN CROMBRUGGE, Allan MAGEROTTE en Sander MEERT, auditeurs.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 9 april 2026.

*

‡LW-AJE[PEICA-HIJIHQW‡

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 toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond[1], alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet bevat een ruime waaier aan uiteenlopende wijzigingen aan een zeventiental onderwijsdecreten van de Vlaamse Gemeenschap, met als doel enerzijds de onderwijswetgeving te corrigeren, aan te vullen en te verduidelijken en anderzijds een aantal inhoudelijke wijziging door te voeren die het gevolg zijn van afspraken gemaakt in het Vlaams Regererakkoord, de Beleidsnota Onderwijs en Vorming en een aantal door de Vlaamse Regering goedgekeurde concept- en visienota's. De wijzigingen hebben zowel betrekking op de zogenaamde niveaudecreten als op de zogenaamde themadecreten.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

HOOFDSTUK 1 – INLEIDENDE BEPALING

3. Bij dit hoofdstuk zijn geen opmerkingen te maken.

HOOFDSTUK 2 – WIJZIGING VAN DE WET VAN 4 AUGUSTUS 1986 TOT REGELING VAN DE OPPENSIOENSTELLING VAN DE LEDEN VAN HET ONDERWIJZEND PERSONEEL VAN HET UNIVERSITAIR ONDERWIJS EN TOT WIJZIGING VAN ANDERE BEPALINGEN VAN DE ONDERWIJSWETGEVING

4. Bij dit hoofdstuk zijn geen opmerkingen te maken

HOOFDSTUK 3 – WIJZIGINGEN VAN HET DECREET RECHTSPOSITIE PERSONEELSLEDEN GEMEENSCHAPSONDERWIJS VAN 27 MAART 1991

Artikel 3

5. De stellers van het voorontwerp worden erop gewezen dat artikel 3 van het voorontwerp dat aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, op 2 maart 2026 voor advies werd voorgelegd met rolnummer 78.980/1[2] ook voorziet in de wijziging van artikel 3 van het decreet rechtspositie personeelsleden gemeenschapsonderwijs, zodat de beide voorontwerpen op elkaar

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

[2] Adv.RvS 78.980/1 over een voorontwerp van decreet 'tot wijziging van diverse decreten betreffende het onderwijs in de gemeenschapsinstellingen die ter uitvoering van het jeugddelinquentierecht zijn opgericht'.

‡LW-AJE[PEICA-HIJIHQW‡

zullen moeten worden afgestemd wat betreft de vermelding van de nog geldende wijzigingen van die bepaling.

Hetzelfde geldt voor artikel 7 van het voorontwerp, dat eveneens wordt gewijzigd bij artikel 31 van het voormelde voorontwerp.

Artikel 5

6. In de bij artikel 5 van het voorontwerp ontworpen artikelen 20*bis*, § 3, van het decreet rechtspositie personeelsleden gemeenschapsonderwijs en 20*bis*, § 3, van het decreet rechtspositie personeelsleden gesubsidieerd onderwijs is bepaald dat "(…) een startend personeelslid (…) *het recht op* aanvangsbegeleiding, vermeld in paragraaf 1, gedeeltelijk kan uitoefenen in maximum 20% van diens toegekende opdracht, rekening houdend met de afspraken en de criteria die lokaal worden vastgelegd, vermeld in het vierde lid". Dit vierde lid bepaalt dat "[o]ver de aanwending van eenheden inductie of organieke omkadering in de vorm van bijzondere pedagogische taken voor dat doel voor de startende personeelsleden, vermeld in het eerste lid, (…) in het bevoegde lokaal comité algemene afspraken [worden] onderhandeld. Mits een akkoord binnen het bevoegde lokaal comité kunnen er daarbij criteria worden vastgelegd om te bepalen voor welke groepen startende personeelsleden de eenheden inductie prioritair worden aangewend. Een startend personeelslid heeft ook dan altijd recht op een deel van deze eenheden inductie als het aangeeft nood te hebben aan een inductiejaar. Zonder een akkoord in het lokaal comité over de aanwendingscriteria worden de eenheden inductie in verhouding tot hun opdracht evenredig verdeeld over de startende personeelsleden."

De memorie van toelichting vermeldt over de ontworpen bepaling het volgende:

> "Mits een akkoord in het bevoegde lokale onderhandelingscomité van de scholengemeenschap of van de school, indien die niet tot een scholengemeenschap behoort, kunnen de nodige criteria onderhandeld worden om te bepalen voor welke groepen van startende leerkrachten de eenheden inductie (prioritair) zullen worden aangewend. Een startende leerkracht die in een gesprek met diens eerste evaluator aangeeft nood te hebben aan een inductiejaar, heeft evenwel altijd het recht op een deel van de uren of lestijden inductie *tenzij de eenheden inductie op dat ogenblik al uitgeput zijn* (zie verder).
>
> Zonder een akkoord in het lokaal comité over de aanwendingscriteria worden de eenheden inductie in verhouding tot hun opdracht evenredig verdeeld over alle startende leerkrachten. Een school kan evenwel niet verplicht worden om boven op de toegekende eenheden inductie nog bijkomende omkadering aan te wenden voor inductie, bijvoorbeeld als in de loop van het schooljaar een startende leerkracht een vervanging op zich neemt en de eenheden inductie *op dat ogenblik al uitgeput zijn*." (eigen cursivering)

Gevraagd om nadere toelichting over de te maken afspraken, verklaarde de gemachtigde het volgende:

> "Lokaal moeten er allerlei afspraken gemaakt worden:
>
> - op basis van welke criteria zullen de middelen binnen de scholengemeenschap verdeeld worden over de verschillende scholen?

‡LW-AJE[PEICA-HIJIHQW‡

- hoe zal het inductiejaar concreet georganiseerd worden binnen de school of de scholen van de scholengemeenschap?

- als er binnen het lokaal onderhandelingscomité een akkoord wordt bereikt, kunnen er ook criteria vastgelegd worden over welke startende leerkrachten al dan niet voor een deel van hun lesopdracht worden vrijgesteld en hoe groot dat deel is."

Het eerste lid van de ontworpen paragraaf 3 bepaalt uitdrukkelijk dat de school of scholengemeenschap "ervoor [zorgt] dat een startend personeelslid (…) het recht op aanvangsbegeleiding, vermeld in paragraaf 1, gedeeltelijk kan uitoefenen in maximum 20% van diens toegekende opdracht, rekening houdend met de afspraken en de criteria die lokaal worden vastgelegd". In het vierde lid van het de ontworpen § 3, wordt uitdrukkelijk bepaald dat "[e]en startend personeelslid (…) altijd recht [heeft] op een deel van deze eenheden als het aangeeft nood te hebben aan een inductiejaar". Aldus wekt de tekst van de ontworpen bepaling de indruk dat een recht wordt toegekend aan het startend personeelslid, dat weliswaar kan worden beperkt door lokaal afgesproken criteria. Dat de school of de scholengemeenschap "ervoor zorgt" dat dit recht kan worden uitgeoefend, doet geen afbreuk aan het bestaan van dat recht. De memorie van toelichting wekt echter de indruk dat dit recht op eenheden inductie niet geldt indien de eenheden inductie reeds zijn uitgeput. De vraag is dan ook of het recht van een startend personeelslid dat aangeeft nood te hebben aan een inductiejaar wel effectief zal worden gewaarborgd. De discrepantie tussen de tekst van het voorontwerp en de memorie van toelichting dient te worden verholpen. Desgevallend moet de precieze aard en omvang van het recht op een meer nauwkeurige wijze in de ontworpen bepaling tot uiting worden gebracht.

Artikel 9

7.1. Artikel 9 van het voorontwerp wijzigt artikel 61, § 1, tweede lid, van het decreet rechtspositie personeelsleden gemeenschapsonderwijs. Zoals die bepaling momenteel is geformuleerd houdt ze in dat aan een leerkracht levensbeschouwelijk onderricht enkel een tuchtstraf kan worden opgelegd "op voorstel of met instemming van de bevoegde instantie van de betrokken godsdienst of de niet-confessionele zedenleer". Als gevolg van de ontworpen wijziging zal de tussenkomst van de bevoegde instantie van de betrokken godsdienst of de niet-confessionele zedenleer (hierna: bevoegde instantie) vóór het opleggen van de tuchtstraf worden opgeheven, en "wordt de tuchtstraf meegedeeld aan de bevoegde instantie van de betrokken godsdienst of de niet-confessionele zedeneer". Op grond van de ontworpen bepaling zal de bevoegde instantie dus op geen enkel moment nog kunnen tussenkomen in de tuchtprocedure.

7.2.1. Recent heeft het Grondwettelijk Hof zich in arrest 49/2025 van 20 maart 2025 uitgesproken over de grondwettigheid van de te wijzigen bepaling. Aan het Hof werd de vraag voorgelegd of die bepaling door het opleggen van een tuchtmaatregel aan een leerkracht levensbeschouwelijk onderricht in een instelling van het Gemeenschapsonderwijs afhankelijk te stellen van de instemming van de bevoegde instantie, terwijl voor het opleggen van een tuchtmaatregel aan de andere personeelsleden een instemming van een derde instantie niet is vereist, en terwijl die bepaling geen onderscheid maakt tussen inbreuken op de ambtsplichten die een rechtstreeks verband vertonen met het levensbeschouwelijk vak en die welke niet zo een

‡LW-AJE[PEICA-HIJIHQW‡

rechtstreeks verband vertonen, het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel schond.[3] Het Hof kwam tot de conclusie dat dit niet het geval is, althans als artikel 61, § 1, tweede lid, van het decreet rechtspositie personeelsleden gemeenschapsonderwijs op een bepaalde manier wordt geïnterpreteerd.

7.2.2 In het arrest nr. 49/2025 van 20 maart 2025 kwam het Grondwettelijk Hof in de eerste plaats tot de vaststelling dat artikel 61, § 1, tweede lid, zoals het nu is geformuleerd, ertoe strekt de autonomie van de geloofsgemeenschappen te waarborgen bij het bepalen van de inhoud van het godsdienstonderwijs.

Nadat het Grondwettelijk Hof achtereenvolgens het grondwettelijk kader met onder meer de organisatorische autonomie van de geloofsgemeenschappen die wordt gewaarborgd door de artikelen 19 en 21 van de Grondwet en artikel 9 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens (hierna: EVRM),[4] het geheel van bepalingen van het decreet rechtspositie personeelsleden gemeenschapsonderwijs die voorzien in verschillende vormen van tussenkomst van de bevoegde instantie in het kader van de beroepsloopbaan van de leerkrachten levensbeschouwelijk onderricht[5] en de historische antecedenten van de onderzochte bepaling[6] in herinnering had gebracht, kwam het Hof tot de volgende vaststelling:

> “B.10.1. Door te bepalen dat, in de onderwijsinstellingen van de Vlaamse Gemeenschap, aan een leerkracht levensbeschouwelijk onderricht enkel een tuchtstraf kan worden opgelegd met instemming van de bevoegde instantie van het betrokken godsdienst- of niet-confessioneel zedenleeronderwijs, gaat de in het geding zijnde bepaling uit van de zorg om de authenticiteit van het godsdienst- en het niet-confessioneel onderwijs te waarborgen door het de bevoegde instantie van de betrokken eredienst en van de niet-confessionele zedenleer mogelijk te maken om niet alleen tussen te komen in de aanstelling en de benoeming van de leerkracht levensbeschouwelijk onderricht, maar ook om deel te nemen aan de tuchtrechtelijke vervolging van de betrokken leerkracht. Zij strekt bijgevolg ertoe de autonomie van de geloofsgemeenschappen te waarborgen bij het bepalen van de inhoud van het godsdienstonderwijs.
>
> De in het geding zijnde bepaling strekt aldus ertoe de eerbiediging te verzekeren van de organisatorische autonomie van de geloofsgemeenschappen, zijnde een doelstelling die, zoals werd vermeld in B.5.1, voortvloeit uit artikel 21, eerste lid, van de Grondwet.”

Vervolgens stelde het Hof vast dat de autonomie van de geloofsgemeenschappen de decreetgever er niet toe heeft gebracht om de functie van leerkracht levensbeschouwelijk onderricht volkomen over te laten aan de bevoegde instantie en onder meer de beslissing tot het opleggen van een tuchtstraf overliet aan de raad van bestuur van de scholengroep waar het betrokken personeelslid werkzaam is. Daarbij beklemtoonde het Hof het hybride statuut van de leerkracht

[3] GwH 20 maart 2025, nr. 49/2025, B.2.1.

[4] GwH 20 maart 2025, nr. 49/2025, B.4-B.6.4.

[5] GwH 20 maart 2025, nr. 49/2025, B.7 en B.8.

[6] GwH 20 maart 2025, nr. 49/2025, B.9.1 en B.9.2.

‡LW-AJE[PEICA-HIJIHQW‡

levensbeschouwelijk onderricht die "zowel [ressorteert] onder de sfeer van de eredienst als onder het openbaar ambt".[7]

7.2.3. Vertrekkend vanuit die elementen stelde het Grondwettelijk Hof in de tweede plaats vast dat de leerkrachten levensbeschouwelijk onderricht zijn onderworpen aan een ander statuut dan dat van de leerkrachten van de andere vakken. Dat verschil vloeit volgens het Hof voort uit de gezamenlijke tussenkomst van de scholengroep en van de bevoegde instantie in de loopbaan van de leerkracht levensbeschouwelijk onderricht.[8] Vervolgens toetste het Hof dit verschil in behandeling.

Het Hof oordeelde dat dit verschil in behandeling op een objectief en pertinent criterium berust, "namelijk de aangelegenheid waarop het onderwijs van de leerkracht die het voorwerp van de tuchtsanctie uitmaakt, betrekking heeft, aangelegenheid die verantwoordt dat de bevoegde instantie van de eredienst en van de niet-confessionele zedenleer wordt betrokken bij de tuchtregeling van de leerkrachten die zij voor de aanstelling of de benoeming heeft voorgedragen"[9]. Daarbij beklemtoonde het Hof dat "[d]e omstandigheid dat (…) de in het geding zijnde bepaling geen onderscheid maakt tussen inbreuken op de ambtsplichten die een rechtstreeks verband vertonen met het levensbeschouwelijk vak en die welke niet zo een rechtstreeks verband vertonen, (…) aan het voorgaande geen afbreuk [doet]. Niet de aard van de ambtsplicht die wordt geschonden verklaart de tussenkomst van de bevoegde instantie (…), wel het feit dat de tuchtrechtelijk vervolgde gelast is met het onderricht van een levensbeschouwing; dat onderricht vertoont (…) een nauwe band met de uitoefening van die levensbeschouwing."[10]

Ten slotte onderzoekt het Hof of de verschillende behandeling geen onevenredige gevolgen heeft ten aanzien van het nagestreefde doel. Het uitgangspunt hierbij is dat "[i]ndien de voorwaarde van de instemming van de bevoegde instantie (…) zo moet worden geïnterpreteerd dat zij aan die instanties een absoluut vetorecht toekent tegen een door de raad van bestuur voorgestelde tuchtstraf, zonder enige controle op de redenen die aan de weigering tot instemming ten grondslag liggen, (…) de in het geding zijnde bepaling gevolgen [heeft] die verder reiken dan hetgeen de eerbiediging van de autonomie van de geloofsgemeenschappen vereist en die onevenredig zijn ten aanzien van het nagestreefde doel".[11]

Een dergelijke interpretatie zou immers de "raad van bestuur (…) verhinderen zijn uit artikel 24, § 3, van de Grondwet voorvloeiende positieve verplichting na te komen en kan (…) afbreuk doen aan de bij artikel 24, § 1, eerste lid, van de Grondwet gewaarborgde vrijheid van onderwijs en (…) de daarvan deel uitmakende vrijheid van de inrichtende macht om het pedagogisch project van het onderwijs te bepalen en in dat kader te waken over de medewerking

[7] GwH 20 maart 2025, nr. 49/2025, B.10.2.

[8] GwH 20 maart 2025, nr. 49/2025, B.11.

[9] GwH 20 maart 2025, nr. 49/2025, B.12.

[10] GwH 20 maart 2025, nr. 49/2025, B.12.

[11] GwH 20 maart 2025, nr. 49/2025, B.15.1. Zie ook B.15.5.

‡LW-AJE[PEICA-HIJIHQW‡

van de leerkrachten aan dat project[12] en is niet bestaanbaar met het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel.

Maar als de bepaling zo wordt geïnterpreteerd dat "[w]anneer de bevoegde instantie (…) haar instemming weigert met een door de raad van bestuur van de betrokken scholengroep voorgestelde tuchtstraf, (…) de raad van bestuur en, in voorkomend geval, de kamer van beroep van het Gemeenschapsonderwijs en de Raad van State [beschikken] (…) over de mogelijkheid om na te gaan of die beslissing behoorlijk is gemotiveerd, niet is aangetast door willekeur en niet is genomen met een oogmerk dat vreemd is aan de uitoefening van de autonomie van de betrokken geloofsgemeenschap" is zij wel bestaanbaar met het gelijkheidsbeginsel. Hierbij beklemtoonde het Hof dat "[i]n geval van een inbreuk op een van (…) de ambtsplichten, (…) [de raad van bestuur en, in voorkomend geval, de kamer van beroep van het Gemeenschapsonderwijs en de Raad van State] (…), in het kader van hun controle, een grondig onderzoek [moeten] wijden aan de omstandigheden van de zaak en moeten zij een uitvoerige afweging maken van de tegenstrijdige in het geding zijnde belangen." In dit verband wees het Hof er overigens terecht op dat "niet elke daad of verklaring die door een godsdienst of levensbeschouwing is 'beïnvloed of gemotiveerd', kan worden beschouwd als een 'uiting' ervan in de zin van artikel 19 van de Grondwet en artikel 9, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens (EHRM, 12 oktober1978, Arrowsmith t. Verenigd Koninkrijk, ECLI:CE:ECHR:1978:1012REP000705075, § 71; 29 april 2002, Pretty t. Verenigd Koninkrijk, ECLI:CE:ECHR:2002:0429JUD000234602, § 82), en dat de vrijheid van eredienst met name niet kan worden aangewend om de waarden en de beginselen te ondergraven die aan de Grondwet en aan het Europees Verdrag voor de rechten van de mens ten grondslag liggen (vgl. arrest nr. 203/2019 van 19 december 2019, ECLI:BE:GHCC:2019:ARR.203, B.48)."

7.3.1. De ontworpen bepaling wijzigt de tekst van artikel 61, § 1, tweede lid, van het decreet rechtspositie personeelsleden gemeenschapsonderwijs niet in een zin dat hij meer in overeenstemming wordt gebracht met de door het Grondwettelijk Hof gebillijkte interpretatie. Hij gaat veel verder en schaft elke betrokkenheid van de bevoegde instantie volledig af. Aldus raakt de maatregel aan de organisatorische autonomie van de betrokken erkende erediensten en derhalve aan de vrijheid van eredienst en godsdienst.

Uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, gebaseerd op de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, blijkt dat een inmenging in het recht van de erkende erediensten om hun werking autonoom te regelen, verenigbaar kan zijn met de vrijheid van godsdienst en met de vrijheid van eredienst, op voorwaarde dat de maatregel het voorwerp uitmaakt van een voldoende toegankelijke en precieze regeling, een wettig doel nastreeft en nodig is in een democratische samenleving, hetgeen inhoudt dat de inmenging moet beantwoorden aan "een dwingende maatschappelijke behoefte" en dat een redelijk verband van evenredigheid moet bestaan tussen het nagestreefde wettige doel, enerzijds, en de beperking van die vrijheden, anderzijds.[13]

[12] GwH 20 maart 2025, nr. 49/2025, B.15.5. De weerslag van het recht op onderwijs en de vrijheid van onderwijs op de tuchtbevoegdheid wordt uitgewerkt in de punten B.15.3 en B.15.4.

[13] GwH 1 oktober 2015, nr. 135/2015, B.18; GwH 27 april 2017, nr. 45/2017, B.7.1. In dezelfde zin, GwH 19 december 2019, nr. 203/2019, B.33.3.

‡LW-AJE[PEICA-HIJIHQW‡

7.3.2. In de memorie van toelichting wordt de ontworpen regeling als volgt toegelicht:

“Op 20 maart 2025 oordeelde het Grondwettelijk Hof (arrest 49/2025) dat de bepalingen in de rechtspositieregeling waarbij een tuchtsanctie tegen leerkrachten levensbeschouwelijke vakken alleen kan als de betrokken levensbeschouwelijke instantie daar vooraf mee instemt, ongrondwettig zijn.

De uitspraak was een antwoord op een prejudiciële vraag van de Raad van State bij de regeling in het decreet rechtspositie voor het personeel van het Gemeenschapsonderwijs (art. 61, §1). Een identieke regeling staat in het decreet rechtspositie voor het personeel van het gesubsidieerd onderwijs (art. 64).

Het Grondwettelijk Hof stelde dat dergelijk absoluut vetorecht in strijd is met het gelijkheidsbeginsel, ook al is het nagestreefde doel – de vrijwaring van de autonomie van geloofsgemeenschappen – legitiem.

De onderliggende reden voor de huidige instemmingsplicht van de betrokken levensbeschouwelijke instantie was inderdaad de bescherming van de leerkrachten tegen willekeurige tuchtmaatregelen en een aantasting van de autonomie van de geloofsgemeenschappen.

Het Grondwettelijk Hof haalt een reeks arresten aan van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens waarin wordt aangegeven dat niet elke daad of verklaring die door een levensbeschouwing wordt gemotiveerd, kan worden beschouwd als een uiting ervan in de zin van het EVRM. Ze verwijst ook naar rechtspraak die aangeeft dat de vrijheid van eredienst niet kan worden aangewend om de waarden en beginselen te ondergraven die aan het EVRM en de Grondwet ten grondslag liggen.

De uitspraak was met andere woorden genuanceerd. Het Hof erkent dat het onderscheid berust op een objectief criterium (leraar levensbeschouwelijke vakken versus leerkrachten niet-levensbeschouwelijke vakken) en dat er een legitiem doel aan ten grondslag ligt (het waarborgen van de organisatorische autonomie van geloofsgemeenschappen). Een volledig gelijke behandeling is dus niet nodig, maar het absolute vetorecht legt te sterk de eindbeslissing bij de levensbeschouwelijke instanties.

Een voorafgaand niet-bindend advies is een optie. Eén van de nadelen hiervan is dat het de duur van de procedure sterk kan verlengen en het vragen opwerpt wat moet gebeuren als de betrokken instantie geen of een laattijdig advies bezorgt. Daarnaast zou het de procedure voor het schoolbestuur verzwaren. Het schoolbestuur wordt dan immers geacht dit advies mee te nemen bij de uiteindelijke tuchtbeslissing. De motiveringsplicht brengt met zich mee dat het schoolbestuur dan zal moeten verantwoorden waarom het eventueel anders beslist dan de levensbeschouwelijke instantie heeft geadviseerd.

Bovendien moet de zorg voor de bescherming van de leraren levensbeschouwelijke vakken niet noodzakelijk via een advies vooraf verzekerd worden. In regel zal een tuchtsanctie immers geen verband houden met de inhoud van het vak aangezien een tuchtstraf enkel kan opgelegd worden naar aanleiding van een schending van één van de in de decreten rechtspositie opgenomen plichten. In dat opzicht is een tuchtzaak voor een leerkracht levensbeschouwelijke vakken niet anders dan voor alle andere personeelsleden. De in de decreten rechtspositie vermelde plichten staan immers los van het vakinhoudelijke en behoren dus tot de relatie werkgever-werknemer.

Voor de evaluatie van de leerkrachten levensbeschouwelijke vakken is er daarentegen wel een link met het vakinhoudelijke. Daarom werd in de evaluatieprocedure een onderscheid gemaakt tussen het vakinhoudelijke, wat tot de autonomie van de geloofsgemeenschappen behoort, en het niet-vakinhoudelijke. Voor wat dat laatste betreft, evalueren de scholen een leerkracht levensbeschouwelijke vakken volledig autonoom. Er is

‡LW-AJE[PEICA-HIJIHQW‡

dan ook geen reden waarom een school ook niet volledig autonoom zou kunnen instaan voor de beoordeling van het al dan niet naleven van de plichten en dus voor het al dan niet opleggen van een tuchtstraf.

Indien het personeelslid toch zou argumenteren dat hij is gestraft omwille van een vakinhoudelijke reden, en dat dus de godsdienstvrijheid zou geschonden zijn, kan hij in beroep gaan bij de bevoegde beroepsinstantie in tuchtzaken. Die zal onafhankelijk afwegen of er grond is om de tuchtstraf te vernietigen of te bevestigen. De toetssteen daarbij zal altijd het hoofdstuk 'Plichten' zijn, opgenomen in de decreten rechtspositie.

Deze beleidsoptie heeft als voordeel dat ze voor schoolbesturen eenvoudiger en helderder is en aansluit bij de evaluatieregeling van de leerkrachten levensbeschouwelijke vakken. We voorzien wel dat de schoolbesturen de betrokken levensbeschouwelijke instantie op de hoogte moeten stellen indien er een tuchtstraf werd opgelegd aan een leerkracht levensbeschouwelijke vakken."

Gevraagd om te verantwoorden dat de ontworpen regeling verenigbaar is met de organisatorische autonomie van de geloofsgemeenschappen, zoals gewaarborgd bij artikel 21, eerste lid, van de Grondwet, antwoordde de gemachtigde:

"Anders dan bij de evaluatie van deze personeelsleden, waarin het vakinhoudelijke een belangrijke rol speelt, behoort het tuchtrecht volledig autonoom toe aan de werkgever (= het schoolbestuur). Een tuchtstraf houdt immers verband met een tekortkoming aan de plichten (opgenomen in de decreten rechtspositie). Het komt aan de werkgever toe om te beoordelen of er een inbreuk is op deze plichten. Op vraag van de geloofsgemeenschappen hebben we bovendien uitdrukkelijk voorzien dat een tuchtstraf altijd moet worden gecommuniceerd aan de betrokken geloofsgemeenschap. Op die manier borgen we dat de betrokken instantie op de hoogte is van de tuchtstraf en bij een eventuele schorsing of ontslag een vervanger kan toewijzen aan de school."

7.3.3.1. Uit de memorie van toelichting en de verklaring van de gemachtigde komt niet duidelijk naar voor welke van de wettige doelstellingen die in artikel 9, tweede lid, van het EVRM limitatief[14] worden opgesomd precies wordt nagestreefd. Uit die bepaling volgt immers dat beperkingen van de vrijheid van godsdienst slechts kunnen worden opgelegd met het oog op de openbare orde, gezondheid, zedelijkheid of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

De door de stellers van het voorontwerp nagestreefde doelstelling wordt niet duidelijk verwoord, maar samengevat lijkt het de bedoeling te zijn om de autonomie van de tuchtoverheid en de efficiëntie van de tuchtprocedure te vergroten. In het licht van het hierboven aangehaalde arrest van het Grondwettelijk Hof zou eventueel aangenomen kunnen worden dat de ontworpen maatregel ertoe strekt de rechten en vrijheden van schoolbesturen, in dit geval de raad van bestuur van de betrokken scholengroep van gemeenschapsonderwijs, met name de vrijheid van onderwijs en de verplichting om het recht op onderwijs te realiseren, beter te waarborgen.

De Raad van State wijst erop dat de aanduiding van de nagestreefde doelstelling bij het onderzoek naar de rechtmatigheid van een inmenging met een grondrecht cruciaal is. Slechts in het licht daarvan kan op zinvolle wijze worden nagegaan of, zoals in dit geval vereist is, voor de

[14] EHRM 13 februari 2024, *Affaire Executief van de moslims van België e.a./België*, § 92.

‡LW-AJE[PEICA-HIJIHQW‡

maatregel een dwingende maatschappelijke behoefte bestaat en er een redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de maatregel en de nagestreefde doelstelling. De stellers van het voorontwerp dienen de nagestreefde wettige doelstelling in de memorie van toelichting nauwkeuriger te identificeren.

7.3.3.2. Bovendien, in de veronderstelling dat er met de maatregel een wettig doel wordt nagestreefd, wordt op onvoldoende wijze aangetoond dat de maatregel is ingegeven door een "dwingende maatschappelijk behoefte" en dat de beperking aan de vrijheid van godsdienst in hoofde van de bevoegde instantie proportioneel is.

In elk geval wordt niet verduidelijkt waarom de ontworpen regeling noodzakelijk is om de rechten van de schoolbesturen te waarborgen. Uit het hierboven aangehaalde arrest van het Grondwettelijk Hof blijkt immers dat de huidige bepaling, zij het in een bepaalde interpretatie, reeds voldoende de autonomie van de tuchtrechtelijke overheid waarborgt.

Daarnaast stelt de Raad van State vast dat de ontworpen regeling niet belet dat de raad van bestuur van de scholengemeenschap, onder controle van de Kamer van beroep van het Gemeenschapsonderwijs en de Raad van State, in geval van een inbreuk op een van de ambtsplichten, in het kader van een tuchtprocedure een grondig onderzoek wijdt aan de omstandigheden van de zaak en een uitvoerige afweging maakt van de tegenstrijdige in het geding zijnde belangen. Daarmee is voldaan aan de vereiste die het Grondwettelijk Hof in zijn arrest formuleerde met het oog op het waarborgen van de autonomie *van de tuchtoverheid*.[15] Maar de ontworpen maatregel waarborgt niet dat de *bevoegde instantie* is betrokken bij de tuchtprocedure of zelfs maar haar belangen in de tuchtprocedure kenbaar kan maken aan de tuchtoverheid. Nochtans heeft het Grondwettelijk Hof, zoals hierboven werd aangehaald, aangenomen dat de aangelegenheid waarop het onderwijs van de leerkracht die het voorwerp van de tuchtsanctie uitmaakt, betrekking heeft, "*verantwoordt* dat de bevoegde instantie (…) *wordt betrokken* bij de tuchtregeling van de leerkrachten die zij voor de aanstelling of de benoeming heeft voorgedragen". Er wordt in elk geval niet aangetoond dat in de specifieke context van de tuchtprocedure tegen een leerkracht levensbeschouwelijke vakken het melden achteraf van de tuchtsanctie en de eventuele controle achteraf door de bevoegde rechtbank, zoals die geldt voor elke rechtzoekende, volstaan om de rechten en belangen van de bevoegde instantie voldoende te waarborgen.

In de memorie van toelichting en de verklaring van de gemachtigde wordt geen afdoende afweging gemaakt tussen de in het geding zijnde grondrechten en belangen. De klemtoon wordt gelegd op het belang van het schoolbestuur om tot een efficiënte tuchtbeslissing te komen. Op geen enkel moment wordt het belang van de bevoegde instantie en de door de vrijheid van godsdienst gewaarborgde autonomie van de geloofsgemeenschappen ernstig in overweging genomen. In de memorie van toelichting wordt enkel het belang van de *individuele leerkracht* om zelf een tuchtbeslissing aan te vechten die op het vakinhoudelijke betrekking heeft, mee afgewogen. Uit de passage in de memorie van toelichting zou kunnen worden afgeleid dat de stellers van het voorontwerp van oordeel zijn dat de tussenkomst van de bevoegde instantie niet langer nodig is omdat haar belangen reeds voldoende gewaarborgd worden in het kader van de evaluatieprocedure. Daarbij gaan de stellers van het voorontwerp uit van een strikte scheiding tussen het zogenaamde

[15] GwH 20 maart 2025, nr. 49/2025, B.16.2.

‡LW-AJE[PEICA-HIJIHQW‡

vakinhoudelijke, dat het voorwerp is van evaluatie, en het niet-vakinhoudelijke, dat het voorwerp is van het tuchtrecht waarover het schoolbestuur autonoom beslist. Nochtans oordeelde het Grondwettelijk Hof dat de omstandigheid dat artikel 62, § 1, tweede lid van het decreet rechtspositie personeelsleden gemeenschapsonderwijs geen onderscheid maakt tussen inbreuken op de ambtsplichten die een rechtstreeks verband vertonen met het levensbeschouwelijk vak en die welke niet zo een rechtstreeks verband vertonen, geen afbreuk doet aan het feit dat de aangelegenheid waarop het onderwijs van de leerkracht betrekking heeft, verantwoordt dat de bevoegde instantie wordt betrokken bij de tuchtregeling. “Niet de aard van de ambtsplicht die wordt geschonden verklaart de tussenkomst van de bevoegde instantie van de eredienst en van de niet-confessionele zedenleer, wel het feit dat de tuchtrechtelijk vervolgde gelast is met het onderricht van een levensbeschouwing; dat onderricht vertoont (…) een nauwe band met de uitoefening van die levensbeschouwing.”[16] In de memorie van toelichting wordt niet aannemelijk gemaakt dat er elementen zijn waardoor de bevindingen die het Grondwettelijk Hof op dit punt heeft gemaakt niet langer dienstig zijn.

Er wordt evenmin aangetoond dat de nagestreefde wettige doelstellig niet kan worden bereikt met een maatregel die een minder verregaande impact heeft op de organisatorische autonomie van de betrokken geloofsgemeenschappen. Weliswaar wordt het niet-bindend advies in de memorie van toelichting in overweging genomen, en afgedaan als een niet efficiënt alternatief. Andere alternatieven werden klaarblijkelijk niet in overweging genomen. Er lijken nochtans andere beperkingen van de autonomie van de geloofsgemeenschappen denkbaar waarbij tegelijk een zinvolle tussenkomst van de bevoegde instantie wordt gewaarborgd en de tuchtrechtelijke overheid niet verhinderd wordt om op een efficiënte(re) wijze (dan nu het geval is) tot een tuchtbeslissing te komen, zoals het opleggen van een redelijke vervaltermijn waarbinnen de bevoegde instantie advies moet uitbrengen of het creëren van een beroepsmogelijkheid voor de bevoegde instantie bij de Kamer van Beroep nadat de tuchtmaatregel is opgelegd.

Dat in de memorie van toelichting wordt opgeworpen dat het Grondwettelijk Hof[17] erop gewezen heeft dat niet elke daad of verklaring die door een godsdienst of levensbeschouwing is beïnvloed of gemotiveerd, kan worden beschouwd als een uiting ervan in de zin van artikel 19 van de Grondwet en artikel 9, lid 1, van het EVRM,[18] en dat de vrijheid van eredienst met name niet kan worden aangewend om de waarden en de beginselen te ondergraven die aan de Grondwet en aan het EVRM ten grondslag liggen,[19] doet aan de gemaakte vaststellingen niets af. Het is niet omdat sommige meningsuitingen of gedragingen door de leerkracht niet worden beschermd door artikel 9 van het EVRM en voor dergelijke meningsuitingen en gedragingen een vetorecht of een tussenkomst van de bevoegde instantie in de tuchtprocedure niet verantwoord kan worden, dat het verantwoord is om voor alle gedragingen of meningsuitingen van de leerkracht, dus ook deze die

[16] GwH 20 maart 2025, nr. 49/2025, B.12.

[17] GwH 20 maart 2025, nr. 49/2025, B.16.2.

[18] EHRM, 12 oktober 1978, *Arrowsmith t. Verenigd Koninkrijk,* § 71*;* EHRM 29 april 2002, *Pretty t. Verenigd Koninkrijk*, § 82.

[19] GwH 19 december 2019, nr. 203/2019, B.48.

‡LW-AJE[PEICA-HIJIHQW‡

wel onder bescherming van artikel 9 van het EVRM vallen, de tussenkomst van de bevoegde instantie in de tuchtprocedure uit te sluiten.

7.3.4. De conclusie is dan ook dat zolang ervoor geen afdoende verantwoording voorhanden is die de toets van artikel 9 van het EVRM doorstaat, de ontworpen maatregel geen doorgang kan vinden.

Artikel 11

8. Er bestaat een discrepantie tussen het bij artikel 11, 3°, van het voorontwerp ontworpen artikel 88, § 2, van het decreet rechtspositie personeelsleden gemeenschapsonderwijs en het bij artikel 12 van het voorontwerp ontworpen artikel 88*ter* van datzelfde decreet. In het ontworpen artikel 88, § 2, dat betrekking heeft op het ontslag van een personeelslid dat de pensioengerechtigde leeftijd heeft bereikt, is enkel sprake van "[d]e raad van bestuur of de afgevaardigd bestuurder, in geval van een vormingscentrum," als entiteit die een einde maakt aan de vaste benoeming of de tijdelijke aanstelling van doorlopende duur, terwijl het ontworpen artikel 88*ter*, dat betrekking heeft op de ontslagbescherming van het personeelslid dat de pensioengerechtigde leeftijd heeft bereikt, sprake is van "[d]e raad van bestuur of de afgevaardigde bestuurder, voor de leden van de pedagogische begeleidingsdienst en het vormingscentrum" als entiteit die een einde maakt aan de vaste benoeming of tijdelijke aanstelling van doorlopende duur.

Aangezien de gemachtigde erop wees dat de afgevaardigd bestuurder van de Raad van het Gemeenschapsonderwijs als "schoolbestuur" optreedt voor de pedagogische begeleidingsdienst, dient in het ontworpen artikel 88, § 2, van het decreet rechtspositie personeelsleden gemeenschapsonderwijs ook melding te worden gemaakt van de pedagogische begeleidingsdienst, om niet de indruk te wekken dat de raad van bestuur van het Gemeenschapsonderwijs de personeelsleden van de pedagogische begeleidingsdienst die de pensioengerechtigde leeftijd hebben bereikt, zal kunnen ontslaan.

Artikel 12

9. Artikel 12 van het voorontwerp strekt ertoe om aan personeelsleden van het gemeenschapsonderwijs die de wettelijke pensioenleeftijd hebben bereikt en die op grond van andere bepalingen van het voorontwerp kunnen worden ontslagen, een ontslagbescherming te bieden voor het uitoefenen van bepaalde rechten in verband met verlof. Een vergelijkbare regeling is opgenomen in de artikelen 21, wat het personeel van het gesubsidieerd onderwijs betreft, in artikel 24, wat het personeel van de inspectie en de begeleiding van de levensbeschouwelijke vakken betreft, in artikel 74, wat de personeelsleden van onderwijsinspectie betreft, en in artikel 173 wat het personeel van de centra voor basiseducatie betreft. Deze bepalingen worden hierna in samenhang onderzocht.

‡LW-AJE[PEICA-HIJIHQW‡

9.1. Aangaande deze maatregelen vermeldt de memorie van toelichting het volgende:

> “De Europese richtlijnen 2019/1158 van 20 juni 2019 betreffende het evenwicht tussen werk en privéleven voor ouders en mantelzorgers en tot intrekking van Richtlijn 2010/18/EU van de Raad en 2019/1152 van 20 juni 2019 betreffende transparante en voorspelbare arbeidsvoorwaarden in de Europese Unie bevatten een ontslagbescherming voor de uitoefening van de in die richtlijnen opgenomen rechten. Personeelsleden die een geboorteverlof, ouderschapsverlof of zorgverlof hebben aangevraagd of opgenomen of die om een flexibele werkregeling verzocht hebben, mogen op grond daarvan niet worden ontslagen. Hetzelfde geldt voor personeelsleden die gebruik hebben gemaakt van de rechten die voortvloeien uit hoofdstuk 3 uit de richtlijn 2019/1152 over minimumvereisten inzake arbeidsvoorwaarden. Het gaat hier over de maximale duur van de proeftijd, het feit dat een werkgever geen nevenactiviteiten mag verbieden, tenzij dit verbod door de wetgever opgelegd is en het recht om meer voorspelbare en zekere arbeidsvoorwaarden te vragen via een ambtswijziging. Het is evenmin toegelaten tijdens de beschermingsperiode het ontslag voor te bereiden.”

De gemachtigde verduidelijkte welke bepalingen van richtlijn (EU) 2019/1152 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 ‘betreffende transparantie en voorspelbare arbeidsvoorwaarden in de Europese Unie’ en richtlijn (EU) 2019/1158 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 ‘betreffende het evenwicht tussen werk en privéleven voor ouders en mantelzorgers’ door de ontworpen regeling worden omgezet. Hij verklaarde het volgende:

> “De ontslagbescherming voor omstandigheidsverlof naar aanleiding van de bevalling is een omzetting van artikel 4, in combinatie met artikel 12 van de richtlijn 2019/1158 betreffende het evenwicht tussen werk en privéleven voor ouders en mantelzorgers en tot intrekking van Richtlijn 2010/18/EU van de Raad.
>
> De ontslagbescherming voor loopbaanonderbreking voor ouderschapsverlof is een omzetting van artikel 5 in combinatie met artikel 12 van de richtlijn 2019/1158.
>
> De ontslagbescherming voor een afwezigheid voor verminderde prestaties voor zorgdoeleinden is een omzetting van artikel 6 in combinatie met artikel 12 van de richtlijn 2019/1158.
>
> De ontslagbescherming in verband met het recht om een flexibele werkregeling aan te vragen is een omzetting van artikel 9 in combinatie met artikel 12 van de richtlijn 2019/1158.
>
> De ontslagbescherming in verband met het recht om een nevenactiviteit uit te oefenen is een omzetting van artikel 9 in combinatie met artikel 18 van de richtlijn 2019/1152 betreffende transparante en voorspelbare arbeidsvoorwaarden in de Europese Unie.
>
> De ontslagbescherming in verband met het recht op een ambtswijziging is een omzetting van artikel 12 in combinatie met artikel 18 van de richtlijn 2019/1152.”

Krachtens de artikelen 21, lid 2, van richtlijn (EU) 2019/1152 en 20, lid 3, van richtlijn (EU) 2019/1158 dienen de lidstaten, wanneer zij maatregelen vaststellen tot omzetting van de betrokken richtlijn, ervoor te zorgen dat “in die bepalingen zelf of bij de officiële bekendmaking ervan naar deze richtlijn [wordt] verwezen”.

In het voorontwerp moet derhalve nog een artikel worden opgenomen dat bepaalt dat het strekt tot de gedeeltelijke omzetting van de voormelde richtlijnen.

‡LW-AJE[PEICA-HIJIHQW‡

9.2. Uit het hierboven weergegeven antwoord van de gemachtigde blijkt dat de artikelen 12, 21, 24, 74 en 173 van het voorontwerp strekken tot omzetting van onder meer artikel 18 van richtlijn (EU) 2019/1152, dat een ontslagverbod omvat van werknemers op grond dat zij gebruik hebben gemaakt van onder meer het recht vastgesteld in artikel 12 van die richtlijn.

Artikel 12 van die richtlijn luidt:

> "1. De lidstaten zorgen ervoor dat een werknemer met ten minste zes maanden anciënniteit bij dezelfde werkgever, die zijn proeftijd heeft doorlopen, kan verzoeken om een vorm van werk met meer voorspelbare en zekere arbeidsvoorwaarden, indien beschikbaar, en een gemotiveerd schriftelijk antwoord ontvangen. De lidstaten kunnen de frequentie beperken van de verzoeken die resulteren in de verplichting uit hoofde van dit artikel.
>
> 2. De lidstaten zorgen ervoor dat de werkgever binnen een maand na het verzoek een in lid 1 bedoeld gemotiveerd schriftelijk antwoord verstrekt. Voor natuurlijke personen die handelen als werkgever en kleine, middelgrote en micro-ondernemingen mogen de lidstaten die termijn verlengen tot maximaal drie maanden en een mondeling antwoord op opeenvolgende soortgelijke verzoeken van dezelfde werknemer toestaan als de motivering voor het antwoord met betrekking tot de situatie van de werknemer ongewijzigd blijft."

Het bij artikel 24 van het voorontwerp ontworpen artikel 22/1, eerste lid, 6°, van het decreet van 1 december 1993 'betreffende de inspectie en de begeleiding van de levensbeschouwelijke vakken' en het bij artikel 74 van het voorontwerp ontworpen artikel 152/1, eerste lid, 6°, van het decreet van 8 mei 2009 'betreffende de kwaliteit van onderwijs' houden een verbod tot ontslag in om redenen die verband houden met de uitoefening van het recht op een ambtswijziging, "als dat opgenomen is in een reglement of in het arbeidsreglement van de inspectie". Het bij artikel 173 van het voorontwerp ontworpen artikel 88/2 van het decreet Rechtspositie Basiseducatie houdt een vergelijkbaar verbod tot ontslag in om redenen die verband houden met de uitoefening van het recht op een ambtswijziging, "als dat opgenomen is in een reglement of in het arbeidsreglement van het centrumbestuur".[20]

Voormelde ontworpen bepalingen lijken op zichzelf niet te beantwoorden aan hetgeen is bepaald in artikel 12, lid 1, van richtlijn (EU) 2019/1152. Die bepaling vereist immers dat de lidstaten ervoor zorgen dat een werknemer met ten minste zes maanden anciënniteit bij dezelfde werkgever, die zijn proeftijd heeft doorlopen, kan verzoeken om een vorm van werk met meer voorspelbare en zekere arbeidsvoorwaarden, indien beschikbaar, terwijl de ontworpen bepalingen weliswaar het recht op een ambtswijziging vermelden, maar op voorwaarde dat dit recht is opgenomen in een reglement of in het arbeidsreglement van de inspectie respectievelijk het centrumbestuur. De Raad van State stelt trouwens vast dat de gewijzigde decreten geen gewag maken van het begrip "ambtswijziging", en dat uit die decreten niet afgeleid kan worden dat een wijziging van opdracht, ambt of functie zou moeten worden geregeld in een intern reglement of het arbeidsreglement.

[20] De Raad van State stelt vast dat noch de notie ambtswijziging, noch de notie reglement of arbeidsreglement voorkomt in de decreten van 1 december 1993 en 8 mei 2009 en in het decreet Rechtspositie Basiseducatie.

‡LW-AJE[PEICA-HIJIHQW‡

Aldus lijken de ontworpen bepalingen de ontslagbescherming te koppelen aan een bijkomende voorwaarde of beperking, met name dat de ambtswijziging moet zijn geregeld in een reglement.

De stellers van het voorontwerp dienen dan ook na te gaan of de regelingen inzake de mogelijkheid van een ambtswijziging voor de betrokken personeelsleden wel in overeenstemming zijn met artikel 12, lid 1, van richtlijn (EU) 2019/1152. Indien geen verduidelijking of wijziging van de ontworpen bepalingen nodig wordt geacht, doen zij er goed aan om minstens in de memorie van toelichting te verduidelijken welke bestaande bepalingen de volle werking van de betrokken richtlijnbepaling garanderen.

9.3. Artikel 18, lid 1, van richtlijn (EU) 2019/1152 bepaalt:

> "1. De lidstaten nemen de nodige maatregelen om het ontslag of een soortgelijke maatregel en alle voorbereidingen voor een ontslag van werknemers op grond dat zij gebruik hebben gemaakt van de rechten vastgesteld in deze richtlijn, te verbieden."

Artikel 12, lid 1, van richtlijn (EU) 2019/1158 luidt als volgt:

> "1. De lidstaten nemen de nodige maatregelen om te verbieden dat werknemers die in de artikelen 4, 5 of 6 bedoeld verlof hebben opgenomen of hiertoe een aanvraag hebben ingediend, of gebruik hebben gemaakt van het in artikel 9 bedoelde recht om flexibele werkregelingen te verzoeken, op grond daarvan worden ontslagen of dat hun ontslag op grond daarvan wordt voorbereid."

De ontworpen regeling voorziet in een ontslagbescherming die ingaat op de dag van de aanvraag van de betrokken rechten[21] en die eindigt dertig dagen na de uiterste datum van de uitoefening van het recht.

Weliswaar laten de artikelen 18, lid 1, van richtlijn (EU) 2019/1152 en 12, lid 1, van richtlijn (EU) 2019/1158 het aan de lidstaten over om de nodige maatregelen te nemen om het ontslag of een soortgelijke maatregel op grond dat zij gebruik hebben gemaakt van de betrokken rechten te verbieden. Maar uit de formulering van die bepalingen kan op geen enkele wijze worden afgeleid dat de lidstaten dit ontslagverbod zouden mogen beperken in de tijd. Er dient derhalve te worden afgezien van het ontworpen voorschrift dat het verbod eindigt dertig dagen na de uiterste datum van de uitoefening van het recht.

Het voorgaande houdt in dat in het voorschrift in de artikelen 12, 21, 24, 74 en 173 van het voorontwerp dat "[e]lke handeling (…) na afloop van de periode, vermeld in het *tweede lid*, die als doel heeft om de aanstelling te beëindigen waarvoor tijdens de periode, vermeld in het *tweede lid*, voorbereidingen zijn getroffen, wordt gelijkgesteld met een ontslag (…) als vermeld in het eerste lid" tevens moet worden weggelaten of aangepast.

[21] Met uitzondering van het recht op loopbaanonderbreking voor ouderschapsverlof, dat ingaat op de dag van de geboorte van het kind.

‡LW-AJE[PEICA-HIJIHQW‡

10. De ontslagbescherming bepaald in de artikelen 12, 21, 24, 74 en 173 van het voorontwerp schrijft voor dat als de ingeroepen redenen niet vreemd zijn aan de uitoefening van het recht waarvan het personeelslid gebruikmaakt of als er geen reden opgegeven is, aan het personeelslid aanvullend op de opzeggingstermijn een forfaitaire vergoeding moet worden betaald die gelijk is aan het brutoloon voor zes maanden. Er wordt evenwel telkens aan toegevoegd dat die forfaitaire vergoeding bij het ontslag van een personeelslid dat gebruikmaakt van het recht op omstandigheidsverlof naar aanleiding van de bevalling, het recht op loopbaanonderbreking voor ouderschapsverlof of het recht om een nevenactiviteit uit te oefenen, niet samen genoten mag worden met andere vergoedingen die in het kader van een bijzondere beschermingsprocedure tegen ontslag zijn bepaald.

Gevraagd of de ontworpen regeling inhoudt dat het personeelslid, behalve de forfaitaire vergoeding, geen recht heeft op enige schadevergoeding, met name een schadevergoeding voor de werkelijk geleden schade indien de forfaitaire vergoeding deze niet volledig vergoedt, antwoordde de gemachtigde:

> "Dat klopt. De boete voor het overtreden van de ontslagbescherming is in de regelgeving opgenomen. Dit is eenzelfde regeling als in het gewone arbeidsrecht, bijvoorbeeld artikel 101, §2, eerste lid, van de herstelwet houdende sociale bepalingen van 22 januari 1985."

Als dat effectief de bedoeling is van de stellers van het voorontwerp, lijkt dit een afwijking in te houden van het gemene aansprakelijkheidsrecht waarvoor de decreetgever in beginsel niet bevoegd is. Een dergelijke afwijking dient ook verantwoord te moeten kunnen worden in het licht van het gelijkheidsbeginsel. In elk geval lijken de artikelen 19 van richtlijn (EU) 2019/1152 en 13 van richtlijn (EU) 2019/1158, waarvan de forfaitaire vergoeding de omzetting vormt, hiervoor geen afdoende verantwoording te bieden.

11. Uit de bepalingen die bij de artikelen 12, 21, 24, 74 en 173 van het voorontwerp wordt ingevoegd, blijkt dat de forfaitaire vergoeding niet samen genoten mag worden met andere vergoedingen die in het kader van een bijzondere beschermingsprocedure tegen ontslag zijn bepaald, uitsluitend wanneer het een ontslag betreft van een personeelslid dat gebruikmaakt van het recht op omstandigheidsverlof naar aanleiding van de bevalling, het recht op loopbaanonderbreking voor ouderschapsverlof of het recht om een nevenactiviteit uit te oefenen.

Gevraagd waarom dit voorschrift enkel op die gevallen betrekking heeft, en niet op het ontslag van een personeelslid dat gebruik heeft gemaakt van het recht op afwezigheid voor verminderde prestaties voor zorgdoeleinden, het recht om een flexibele werkregeling aan te vragen of het recht op een nieuwe affectatie, mutatie of ambtswijziging, antwoordde de gemachtigde:

> "Deze bepaling is een overname van gelijkaardige bepalingen uit het gewone arbeidsrecht, bijvoorbeeld artikel 101, §2, tweede lid, van de herstelwet houdende sociale bepalingen van 22 januari 1985. Op die manier geldt voor meerdere overheden een gelijkaardige regeling."

‡LW-AJE[PEICA-HIJIHQW‡

Dit antwoord van de gemachtigde overtuigt niet. In de eerste plaats is de decreetgever van de Vlaamse Gemeenschap, gelet op de autonomie van de Vlaamse Gemeenschap, niet gebonden door beleidsopties die andere overheden genomen hebben en bovendien is het onderwijs een specifieke sector waar mogelijk een aangepaste regeling noodzakelijk kan zijn. Tenzij het vaststaat dat een personeelslid dat gebruik heeft gemaakt van het recht op afwezigheid voor verminderd prestaties voor zorgdoeleinden, het recht om een flexibele werkregeling aan te vragen of het recht op een nieuwe affectatie, mutatie of ambtswijziging, op geen enkele wijze een recht kan hebben op een andere vergoeding in het kader van een bijzonder beschermingsprocedure, zal in het licht van artikel 24, § 4, van de Grondwet moeten kunnen worden verantwoord waarom deze personeelsleden bij ontslag wel en personeelsleden die gebruik hebben gemaakt van hun recht op omstandigheidsverlof naar aanleiding van de bevalling, hun recht op loopbaanonderbreking voor ouderschapsverlof of hun recht om een nevenactiviteit uit te oefenen, de forfaitaire vergoeding niet samen kunnen genieten met andere vergoedingen in het kader van een bijzondere beschermingsprocedure.

12. In de artikelen 12, 21, 24, 74 en 173 van het voorontwerp wordt verwezen naar verschillende besluiten van de Vlaamse Regering. Een verwijzing in een regelgevende bepaling heeft in beginsel een dynamisch karakter, hetgeen betekent dat de tekst waarnaar verwezen wordt van toepassing is, rekening houdend met de eventuele toekomstige wijzigingen ervan.[22]

Los van het feit dat het verwijzen naar teksten van lager hiërarchisch niveau in beginsel valt af te raden, omdat dit problemen kan doen ontstaan bij wijziging van die lagere teksten,[23] blijkt uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof evenwel dat in een aan de formele wetgever voorbehouden aangelegenheid, wat *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.[24]

---

[22] Zie *Beginselen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbeveling nr. 74, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be); in dezelfde zin omzendbrief VR 2019/4 'betreffende de Wetgevingstechniek', aanwijzing 142. Zie ook o.m. adv.RvS 73.003/1 van 10 maart 2023 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 24 mei 2023 'houdende maatregelen inzake het loonoverleg voor de periode 2023-2024', *Parl.St.* Kamer 2022-23, nr. 55-3261/1, opmerking 6.

[23] Zie in gelijkaardige zin reeds 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 van 25 februari 1997 betreffende het basisonderwijs', *Parl.St*. Vl.Parl. 1997-98, nr. 1058/1, opmerking 6; adv.RvS 63.140/1 van 23 april 2018 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 15 juni 2018 'betreffende het onderwijs XXVIII', *Parl.St.* Vl.Parl. 2017-18, nr. 1574/1, opmerking 7, adv.RvS 64.929/1 van 23 januari 2019 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 5 april 2019 'betreffende het onderwijs XXIX', *Parl.St.* Vl.Parl. 2018-19, nr. 1876/1, opmerking 27, en adv.RvS 67.151/1 van 30 april 2020 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 3 juli 2020 'over het onderwijs XXX', *Parl.St.* Vl.Parl. 2019-20, nr. 328/1 opmerking 37.

[24] Zie GwH 20 november 2008, nr. 159/2008, B.4.2 (m.b.t. het fiscaal legaliteitsbeginsel): "Wanneer de normatieve draagwijdte van een wettelijke norm, door verwijzing, wordt bepaald door wat in een koninklijk besluit is geregeld, dient die wettelijke norm in die zin te worden geïnterpreteerd dat wordt verwezen naar het koninklijk besluit zoals het van toepassing was op de datum van de bekrachtiging en de afkondiging door de Koning van de door de wetgevende Kamers aangenomen wettekst. Er anders over oordelen zou met zich meebrengen dat de Koning bij machte is om de draagwijdte van de wettelijke norm te wijzigen, wat op gespannen voet zou staan met het algemeen beginsel

‡LW-AJE[PEICA-HIJHQW‡

Om te vermijden dat er discussie ontstaat over de precieze draagwijdte van de verwijzing, verdient het aanbeveling om de verloven waarover het gaat op een meer generieke wijze te omschrijven (bijv. “het recht op ouderschapsverlof naar aanleiding van de bevalling volgens de geldende regeling”) zoals bijvoorbeeld het geval is de bestaande regelingen inzake de flexibele werkregeling.[25]

HOOFDSTUK 4 – WIJZIGINGEN VAN HET DECREET RECHTSPOSITIE PERSONEELSLEDEN GESUBSIDIEERD ONDERWIJS VAN 27 MAART 1991

Artikel 15

13. Aangezien de bepaling nagenoeg gelijkluidend is aan de bepaling die werd ingevoegd bij artikel 5 van het voorontwerp, kan worden verwezen naar de opmerkingen die bij dat artikel werden gemaakt (opmerking 6).

Artikel 21

14. Aangezien de ingevoegde bepaling nagenoeg gelijkluidend is aan de bepaling die bij artikel 12 van het voorontwerp wordt ingevoegd voor de personeelsleden van het gemeenschapsonderwijs, kan worden verwezen naar de relevante opmerkingen die bij dat artikel werden gemaakt (opmerkingen 9.1-12).

15. In het ontworpen artikel 62*ter*, eerste lid, 4°, van het decreet rechtspositie personeelsleden gesubsidieerd onderwijs schrijve men “artikel 17*decies*” in plaats van “artikel 12*undecies*”.

Artikel 22

16. Artikel 22 van het voorontwerp vervangt in artikel 64, derde lid, van het decreet rechtspositie personeelsleden gesubsidieerd onderwijs het voorschrift dat het schoolbestuur enkel een tuchtstraf kan opleggen “op voorstel of met instemming van de bevoegde instantie van de betrokken godsdienst of de niet-confessionele zedenleer” door een verplichting voor het schoolbestuur om de tuchtstraf “[mee te delen] aan de bevoegde instantie van de betrokken godsdienst of de niet-confessionele zedenleer”.

betreffende de hiërarchie der rechtsnormen. (...)”. In dezelfde zin, GwH 1 september 2008, nr. 126/2008, B.6 (m.b.t. het legaliteitsbeginsel in gerechtelijke aangelegenheden).

[25] Zie bijv. artikel 12*undecies* van het decreet rechtspositie personeelsleden gemeenschapsonderwijs.

‡LW-AJE[PEICA-HIJIHQW‡

Over deze bepaling dienen dezelfde opmerkingen te worden gemaakt als bij de gelijkaardige wijziging die artikel 9 van het voorontwerp doorvoert voor wat het gemeenschapsonderwijs betreft (opmerking 7).

HOOFDSTUK 5 – WIJZIGING VAN HET VAN HET DECREET VAN 1 DECEMBER 1993 BETREFFENDE DE INSPECTIE EN DE BEGELEIDING VAN DE LEVENSBESCHOUWELIJKE VAKKEN

Artikel 24

17. Aangezien de ingevoegde bepaling nagenoeg gelijkluidend is aan de bepaling die bij artikel 12 van het voorontwerp wordt ingevoegd voor de personeelsleden van het gemeenschapsonderwijs, kan worden verwezen naar de relevante opmerkingen die bij dat artikel werden gemaakt (opmerkingen 9.1-12).

HOOFDSTUK 6 – WIJZIGINGEN VAN HET DECREET VAN 20 JUNI 1996 BETREFFENDE DE SUBSIDIËRING VAN OUDERKOEPELVERENIGINGEN

Artikel 28

18. Het bij artikel 28 van het voorontwerp vervangen artikel 4, § 1, van het decreet van 20 juni 996 ‘betreffende de subsidiëring van ouderkoepelverenigingen’ heeft tot gevolg dat slechts één vereniging zonder winstoogmerk als aanspreekpunt voor ouderbetrokkenheid en ouderparticipatie wordt gesubsidieerd, die bovendien, zoals blijkt uit het ontworpen artikel 3, 1°, en 2°, van het decreet van 20 juni 1996, zijn opdrachten “netoverschrijdend” zal moeten uitvoeren.

Uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof[26] en de adviespraktijk van de afdeling Wetgeving van de Raad van State[27] blijkt dat het (erkennen en) subsidiëren van slechts één vereniging niet *per se* in strijd is met het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie (artikelen 10 en 11 van de Grondwet) of met de vrijheid van vereniging (artikel 27 van de Grondwet). Een dergelijke regeling is echter slechts aanvaardbaar voor zover daar een afdoende verantwoording voor bestaat. Behalve de vermelding dat het Vlaamse regeerakkoord in een hervorming voorziet, wordt in de memorie van toelichting evenwel nagelaten te verantwoorden waarom slechts één vereniging kan worden erkend als aanspreekpunt. De stellers van het voorontwerp doen er goed aan om dat in de memorie van toelichting meer afdoende te verantwoorden.

De Raad van State heeft in het verleden bovendien meermaals opgemerkt dat ingeval slechts één vereniging werd gesubsidieerd, de rechten van andere geïnteresseerde verenigingen niet op onevenredige wijze mogen worden aangetast.[28] Dat zou het geval zijn indien niet met een zekere

[26] GwH van 14 mei 2003, nr. 60/2003, B.3.1 en B.3.2.

[27] Zie bijv. adv.RvS 45.661/1 van 7 januari 2008 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 3 april 2009 ‘houdende de toekenning van subsidies voor de uitbouw, de coördinatie en de promotie van het sportaanbod van de studentensportvoorzieningen van de Vlaamse universiteiten en hogescholen en de erkenning en subsidiëring van een Vlaamse overkoepelende studentensportorganisatie’.

[28] Adv.RvS 45.661/1 van 7 januari 2008.

‡LW-AJE[PEICA-HIJIHQW‡

regelmaat zou worden herbekeken of geen andere vereniging in aanmerking komt om als aanspreekpunt te worden erkend.[29] Aan deze vereiste lijkt te zijn voldaan nu het ontworpen artikel 4, § 1, bepaalt dat met het "gekozen" aanspreekpunt voor een periode van drie jaar een beheersovereenkomst wordt gesloten. Niettemin verdient het aanbeveling om de procedure op grond waarvan op transparante wijze de keuze wordt gemaakt nader in het voorontwerp te regelen. In elk geval zal erover gewaakt moeten worden dat bij het aflopen van de beheersovereenkomst eventuele andere gegadigden de kans krijgen om door de Vlaamse Regering te worden gesubsidieerd.

HOOFDSTUK 7 – WIJZIGINGEN VAN HET DECREET BASISONDERWIJS VAN 25 FEBRUARI 1997

Artikel 31

19. Het bij artikel 31 van het voorontwerp vervangen artikel 12/1 van het decreet basisonderwijs regelt de gevallen waarin leerlingen die zes jaar worden vóór 1 januari van het lopende schooljaar al dan niet nog zijn toegelaten tot het kleuteronderwijs.

Overeenkomstig het ontworpen tweede lid van artikel 12/1 van het decreet basisonderwijs kunnen leerlingen die het kleuteronderwijs met vrucht hebben beëindigd of die een IAC-verslag hebben en mogen doorstromen, niet meer inschrijven in *een erkende school voor het gewoon Nederlandstalig kleuteronderwijs* tenzij gunstige beslissing van de klassenraad *van de school waar de leerling het voorafgaande schooljaar kleuteronderwijs heeft gevolgd*.

Overeenkomstig het ontworpen derde lid van artikel 12/1 kan de leerling die voldoet aan dezelfde voorwaarden als hierboven aangegeven in geval van schoolverandering nog één schooljaar gewoon Nederlandstalig kleuteronderwijs volgen na een gunstige beslissing van de klassenraad kleuteronderwijs *van de school waar de leerling zich wil inschrijven*.

Het is onduidelijk of bij een schoolverandering beide leden van artikel 12/1 samen gelezen moeten worden en of met andere woorden in geval van schoolverandering zowel een beslissing van de klassenraad van de oorspronkelijke school (omdat die beslissing nodig lijkt om in het kleuteronderwijs te kunnen blijven) als een beslissing van de klassenraad van de nieuwe school vereist is. De gemachtigde verklaarde evenwel uitdrukkelijk dat bij schoolverandering "het de klassenraad van de nieuwe school [is] die de beslissing neemt." Die lezing lijkt ook te sporen met de memorie van toelichting waar beide gevallen als twee aparte situaties worden weergegeven waarin leerlingen kunnen worden toegelaten tot het gewoon kleuteronderwijs.

[29] Adv.RvS 45.661/1 van 7 januari 2008. In dezelfde zin adv.RvS 60.171/3 van 26 oktober 2016 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 17 februari 2017 'houdende regeling tot erkenning en subsidiëring van een Vlaamse organisatie ter ondersteuning van welzijnsbevordering en samenlevingsopbouw'; zie ook adv.RvS 60.983/1 van 31 maart 2017 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 7 juli 2017 'tot oprichting van een publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap Vlaams Agentschap voor de Uitbetaling van Toelagen in het kader van het Gezinsbeleid, tot vaststelling van vergunningsnormen voor private uitbetalingsactoren en tot wijziging van het decreet van 30 april 2004 betreffende de oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid Kind en Gezin', opmerking 9.

‡LW-AJE[PEICA-HIJIHQW‡

Deze bedoeling blijkt echter niet voldoende uit de tekst van het ontworpen artikel 12/1 die in die zin moet worden verduidelijkt.

Artikel 32

20.1. Met het bij artikel 32 van het voorontwerp ontworpen artikel 13 van het decreet basisonderwijs wordt een fundamentele wijziging doorgevoerd, met name de invoering van een evaluatie aan het einde van het kleuteronderwijs. De klassenraad kleuteronderwijs dient te oordelen of de leerling het kleuteronderwijs met vrucht heeft beëindigd. Daarbij evalueert de klassenraad kleuteronderwijs of de leerlingen in *voldoende mate* de doelen uit het leerplan die de te bereiken minimumdoelen zoals vermeld in artikel 44, § 1, 3°, beogen, hebben bereikt. Daarnaast wordt rekening gehouden met de mate waarin die leerlingen de doelen uit het leerplan die de *na te streven minimumdoelen* vermeld in artikel 44, § 1, 2°, beogen, hebben nagestreefd (ontworpen artikel 13, § 1).

Zoals in het basis- en secundair onderwijs[30] gaat de ontworpen regeling uit van de autonomie van de klassenraad. Die oordeelt autonoom of de individuele leerling in voldoende mate de doelen uit het leerplan heeft bereikt of nagestreefd die zelf de realisatie beogen van de minimumdoelen, die in het kleuteronderwijs door de school bij de leerlingen op populatieniveau dienen te worden bereikt of nagestreefd.

Bij de beoordeling dient de klassenraad een onderscheid te maken tussen enerzijds de doelen uit het leerplan die de *te bereiken* minimumdoelen beogen en anderzijds de doelen uit het leerplannen die de *na te streven* minimumdoelen beogen. Wat de eerste categorie van doelen betreft, dient de klassenraad na te gaan of die door de leerling “in voldoende mate” worden bereikt. Wat de tweede categorie van doelen betreft, moet de klassenraad enkel “rekening (…) houden met de mate waarin” de leerlingen die doelen hebben nagestreefd. Het is echter niet duidelijk wat het onderscheid is tussen “rekening houden met” en evalueren of doelen “in voldoende mate” zijn bereikt, nu de gemachtigde erop wees dat het mogelijk is dat een leerling het kleuteronderwijs niet met vrucht beëindigt omdat de klassenraad ermee rekening houdt dat de leerling de tweede categorie van doelen niet in voldoende mate heeft nagestreefd, terwijl die achterliggende minimumdoelen door de school slechts moeten worden nagestreefd op populatieniveau en de leerling die doelen van het leerplan die de laatstgenoemde minimumdoelen beogen niet moet hebben bereikt maar enkel nagestreefd. Het verdient aanbeveling om minstens in de memorie van toelichting te verduidelijken welke doelen van het leerplan werkelijk moeten worden bereikt en welke de beslissingsmarge is van de klassenraad in het bijzonder ten aanzien van de tweede categorie van doelen.

Voor het overige kan erop gewezen worden dat de na te streven minimumdoelen, vermeld in artikel 44, § 1, 2°, van het decreet basisonderwijs, krachtens die laatste bepaling *door de school* moeten worden nagestreefd op populatieniveau. Het is terminologisch en conceptueel onzuiver om in het ontworpen artikel 13, § 1, eerste lid, te bepalen dat rekening gehouden moet

[30] De gemachtigde verwees naar artikel 53 van het decreet basisonderwijs en artikel 60 van het besluit van de Vlaamse Regering van 15 juli 2022 ‘over de organisatie van het secundair onderwijs, wat leerlingen betreft’.

‡LW-AJE[PEICA-HIJIHQW‡

worden met de mate waarin *de leerling* de doelen die de na te streven minimumdoelen beogen, zelf heeft nagestreefd. Het verdient aanbeveling om voor de leerling in plaats van de term “nastreven” een ander term te gebruiken (bijvoorbeeld “eigen heeft gemaakt”) waardoor duidelijker wordt dat de plicht om de onderwijsdoelen na te streven bij de school zelf berust, maar dat de leerling niettemin ook individueel wordt geëvalueerd in het licht van de leerplandoelen die deze onderwijsdoelen beogen.

20.2. Het ontworpen artikel 13, § 5, van het decreet basisonderwijs stelt dat bij de beslissing over het al dan niet met vrucht beëindigen van het kleuteronderwijs, de klassenraad kleuteronderwijs beslist of de leerling in het volgend schooljaar een taalintegratietraject als vermeld in artikel 11*quater*, § 3, moet volgen in het gewoon kleuteronderwijs of in het gewoon lager onderwijs. Er wordt met andere woorden een bijkomend geval bepaald waarin een taalintegratietraject kan worden opgelegd aan de leerling. Krachtens het bestaande artikel 11*quater*, § 4, van het decreet basisonderwijs kan dit taalintegratietraject, dat bestaat uit intensieve onderwijsactiviteiten die tot doel hebben de leerling door onderdompeling in de onderwijstaal deze onderwijstaal te laten verwerven in functie van een snelle integratie in de reguliere onderwijsactiviteiten, een voltijds traject zijn, dat maximaal één schooljaar kan duren. Voor zover dit taalintegratietraject ertoe kan leiden dat kleuters of leerlingen die starten in het lager onderwijs en de onderwijstaal onvoldoende beheersen weliswaar tijdelijk, in aparte klassen zouden worden ondergebracht, wil de Raad van State wijzen op de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in dat verband in het arrest Orsus[31]. Hoewel de situatie van de betrokken kleuters niet zonder meer kan worden gelijkgesteld met de situatie die aan de basis lag van het arrest Orsus (aangezien het voorliggende voorontwerp niet meteen lijkt te leiden tot discriminatie op etnische gronden van een welbepaalde kwetsbare minderheid), vraagt de Raad van State zich af of er voldoende waarborgen zijn dat enkel wordt overgegaan tot een taalintegratietraject wanneer dit werkelijk noodzakelijk is voor de leerling.[32]

In dat verband rijst overigens de vraag of door de klassenraad kleuteronderwijs de mogelijkheid te geven een taalintegratietraject op te leggen aan leerlingen die met vrucht het kleuteronderwijs hebben beëindigd en die gewoon lager onderwijs zullen volgen, het ontworpen artikel 13, § 5, eerste lid, van het decreet basisonderwijs niet in zekere mate in tegenspraak is met het ontworpen artikel 13, § 1, eerste lid, van het decreet basisonderwijs. Uit laatstgenoemde bepaling vloeit immers voort dat een leerling pas met vrucht het gewoon kleuteronderwijs heeft beëindigd als hij “in voldoende mate” de doelen uit het leerplan heeft bereikt, die de te bereiken minimumdoelen in artikel 44, § 1, 3°, beogen, dat zijn onder meer de minimumdoelen voor woordenschat en luistervaardigheden Nederlands. De vraag kan worden gesteld hoe een klassenraad kan verantwoorden dat een leerling die in voldoende mate de leerplandoelen voor woordenschat en luistervaardigheden Nederlands heeft bereikt, alsnog een verplicht taalintegratietraject moet volgen, terwijl hij op vlak van Nederlands op het eerste gezicht voldoet aan wat verwacht kan worden van een leerling die het kleuteronderwijs heeft beëindigd. In dat

[31] EHRM (Grote Kamer) 16 maart 2010, *Orsus e.a. t. Kroatië*.

[32] Zie hierover ook adv.RvS 78.894/1 van 18 maart 2026 over een voorontwerp van decreet ‘tot wijziging van het decreet basisonderwijs van 25 februari 1997, het decreet van 8 mei 2009 betreffende de kwaliteit van onderwijs en de codificatie sommige bepalingen voor het onderwijs van 28 oktober 2016, wat betreft taalmaatregelen’, opmerkingen 11.3.2-11.3.5.

‡LW-AJE[PEICA-HIJIHQW‡

verband dient nogmaals te worden vastgesteld dat er met uitzondering van de zogenaamde KOALA-test die hier niet van toepassing is, geen enkele objectieve maatstaf wordt vastgelegd om te bepalen wanneer leerlingen nood hebben aan een taalintegratietraject. Het verdient aanbeveling de ontworpen bepaling vanuit dit oogpunt aan een nieuw onderzoek te onderwerpen.

21. Het ontworpen artikel 13, § 6, derde lid, van het decreet basisonderwijs regelt de interne beroepsprocedure voor ouders die niet akkoord gaan met de beslissing dat het kleuteronderwijs niet met vrucht beëindigd is. Er is evenwel niet in een beroepsmogelijkheid voorzien voor het geval dat wordt geregeld in het ontworpen artikel 12/1, § 1, tweede lid, van het decreet basisonderwijs (artikel 31 van het voorontwerp), namelijk het geval waarin het verzoek van de ouders wordt afgewezen om de leerling die zes jaar wordt vóór 1 januari van het lopende schooljaar en het kleuteronderwijs met vrucht heeft beëindigd, alsnog (opnieuw) in te schrijven in een erkende school voor Nederlandstalig kleuteronderwijs. De vraag rijst of in het licht van het gelijkheidsbeginsel ook ten aanzien van deze beslissingen geen beroepsmogelijkheid moet mogelijk zijn, aangezien die beslissing, in tegenstelling tot de beslissing over het taalintegratietraject waartegen ook geen intern beroep mogelijk is, wel degelijk een invloed heeft op de studievoortgang.

Artikel 33

22.1. Het bij artikel 33 van het voorontwerp ontworpen artikel 13/0, § 1, eerste lid, van het decreet basisonderwijs bevat een aantal nieuwe toelatingsvoorwaarden voor het lager onderwijs. De toegang tot het lager onderwijs voor leerlingen die de leeftijd van zeven jaar nog niet hebben bereikt vóór 1 januari van het lopende schooljaar en ingeschreven waren in een erkende school van het Nederlandstalig gewoon onderwijs wordt afhankelijk van een evaluatie over het met vrucht beëindigen van het kleuteronderwijs (ontworpen artikel 13/0, § 1, eerste lid, 1°).

Deze maatregel vormt derhalve een beperking van het recht op onderwijs van de betrokken leerling.

22.2. Met betrekking tot een wijziging van de toelatingsvoorwaarden voor het gewoon lager onderwijs heeft de afdeling Wetgeving van de Raad van State in haar advies 67.151/1[33] het volgende in herinnering gebracht aangaande de beperking van het recht op onderwijs:

> “Artikel 24, § 3, van de Grondwet waarborgt het recht van iedereen om onderwijs te krijgen ‘met eerbiediging van de fundamentele rechten en vrijheden’, terwijl artikel 24, § 4, herinnert aan het beginsel van gelijkheid tussen alle leerlingen en studenten. Artikel 2 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens bepaalt: ‘Niemand zal het recht op onderwijs worden ontzegd. Bij de uitoefening van alle functies welke de Staat in verband met de opvoeding en het onderwijs op zich neemt zal de Staat het recht eerbiedigen van de ouders om [voor hun kinderen] zich van die opvoeding en van dat onderwijs te verzekeren welke overeenstemmen met hun eigen godsdienstige en filosofische overtuigingen’. Uit het geheel van deze beginselen, versterkt door de in artikel 24, § 3, van de Grondwet vermelde leerplicht, volgt de verplichting voor de

[33] Adv.RvS 67.151/1 van 30 april 2020 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 3 juli 2020 ‘over het onderwijs XXX’.

‡LW-AJE[PEICA-HIJIHQW‡

bevoegde overheden om te waarborgen dat in beginsel een voldoende aanbod van kwalitatief gelijkwaardig onderwijs beschikbaar is, dat in beginsel de vrije keuze van het kind en zijn ouders mogelijk maakt.

Het door artikel 24, § 3, van de Grondwet gewaarborgde recht op onderwijs staat een reglementering van de toegang tot het onderwijs op grond van de behoeften en de mogelijkheden van de gemeenschap en het individu, zoals zijn bekwaamheid, niet in de weg.[34]

Het Europees Hof voor de rechten van de mens heeft gesteld[35] dat artikel 2 van het eerste aanvullend protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens (hierna: EVRM) onder meer een recht op toegang waarborgt tot de onderwijsinstellingen die op een bepaald ogenblik bestaan. Voorts stelt het Hof dat het recht op onderwijs niet absoluut is, maar het voorwerp kan zijn van beperkingen, voor zover deze de kern van het recht op onderwijs niet aantasten, dat het recht op toegang 'by its very nature calls for regulation by the State', dat de reglementering van onderwijs ook kan variëren volgens 'the distinctive features of different levels of education', en dat de beperkingen van het recht op onderwijs voorzienbaar moeten zijn, een legitieme doelstelling moeten nastreven en dat er een redelijk verband van evenredigheid moet bestaan tussen de gebruikte middelen en het nagestreefde doel.

In het algemeen kunnen voor de toegang tot onderwijsinstellingen de aanleg en bekwaamheid van de leerling of student in aanmerking genomen worden als objectieve en aanvaardbare voorwaarden die een beperking van het recht op bepaald onderwijs of een bepaalde ongelijke behandeling kunnen verantwoorden. Daarbij moet evenwel rekening gehouden worden met de bijzondere betekenis van het lager onderwijs in de verwerkelijking van het recht op onderwijs, en in het bijdragen tot de intellectuele en sociale ontwikkeling van het kind. Artikel 28, lid 1, a), van het Verdrag van 20 november 1989 inzake de rechten van het kind (Kinderrechtenverdrag) en artikel 13, lid 2, a), van het internationaal verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten, opgemaakt op 19 december 1966, benadrukken het belang van het primair onderwijs, dat voor iedereen verplicht moet zijn en kosteloos. De verwijzing naar 'primair onderwijs' moet daarbij niet zozeer begrepen worden als een verwijzing naar een bepaalde leeftijd vanaf dewelke onderwijs moet worden opgelegd, als wel naar een minimaal niveau van onderwijs en kennis dat alle kinderen dienen te verwerven.[36-37] Het bijzondere belang van het primaire onderwijs maakt dat de

---

[34] *Voetnoot 10 van het geciteerde advies*: Zie o.m. GwH 2 april 1992, nr. 25/92, 4.B.5; GwH 18 december 1996, nr. 76/96, B.4.7; GwH 27 mei 1997, nr. 32/97, B.4.2; GwH 14 juli 1997, nr. 47/97, B.3.2; GwH 1 april 1998, nr. 35/98, B.4.2; GwH 16 juni 2004, nr. 107/2004, B.7.2. De arresten hebben wel telkens betrekking op het onderwijs dat wordt verstrekt na afloop van de leerplicht.

[35] *Voetnoot 11 van het geciteerde advies*: EHRM 11 januari 2011, *Ali vs. Verenigd Koninkrijk*, §§ 51-54. EHRM 2 april 2013, *Tarantino e.a. vs. Italië*, §§ 44-45.

[36] *Voetnoot 12 van het geciteerde advies*: Zie *Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observation générale nr. 13 (1999) sur l'application du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, § 9. Op grond van deze "General Comment nr. 13" kan vastgesteld worden dat "primair onderwijs" moet beantwoorden aan de "besoins éducatifs fondamentaux" ("basic learning needs"). Deze "besoins éducatifs fondamentaux" houden in: "les outils d'apprentissage essentiels (lecture, écriture, expression orale, calcul, résolution de problèmes) que les contenus éducatifs fondamentaux (connaissances, aptitudes, valeurs, attitudes) dont l'être humain a besoin pour survivre, pour développer toutes ses facultés, pour vivre et travailler dans la dignité, pour participer pleinement au développement, pour améliorer la qualité de son existence, pour prendre des décisions éclairées et pour continuer à apprendre". Zie ook B. SAUL, D. KINLEY en J. MOWBRAY, *The international Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, Oxford, Oxford University Press, 2014, 1101.

[37] *Voetnoot 13 van het geciteerde advies*: Zie M. VERHEYDE, "Article 28. The Right to Education" in *A Commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child*, A. ALEN e.a. (eds), Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2006, 23.

‡LW-AJE[PEICA-HIJIHQW‡

beperking of het voorwaardelijk maken van de toegang tot het lager onderwijs aan een strenger toezicht moet worden onderworpen

De ontworpen maatregel geldt slechts voor leerlingen tot de leeftijd van zeven jaar, en beperkt zich tot het vereisen van een niveau van beheersing van het Nederlands dat nodig is voor het aanvatten van het lager onderwijs. Bovendien gaat de toelatingsvoorwaarde gepaard met maatregelen die erop gericht zijn de beheersing van de onderwijstaal te verbeteren en aldus de – eventueel uitgestelde – toegang tot het lager onderwijs te ondersteunen. De ontworpen maatregel houdt aldus geen onevenredige beperking van het recht op onderwijs in."

22.3. Gevraagd om nadere uitleg over de evenredigheid van de beoogde beperking van de toegang tot het lager onderwijs in functie van een beslissing van de klassenraad met betrekking tot het al dan niet met vrucht beëindigen van het kleuteronderwijs, verklaarde de gemachtigde:

"In casu is eveneens voorzien dat leerlingen die 7 jaar of ouder worden, altijd toegelaten zijn tot het lager onderwijs. Bovendien zijn enkel leerlingen die niet in voldoende mate de minimumdoelen bereikt of nagestreefd hebben, niet toegelaten tot het lager onderwijs. Ook worden er diverse maatregelen genomen om de scholen te ondersteunen (bijv. de inspiratiescholen, het plan Ieder Kind een Taalheld etc.)."

Mede gelet op het feit dat leerlingen die zes jaar worden vóór 1 januari van het lopende schooljaar en het kleuteronderwijs niet met vrucht hebben beëindigd enerzijds nog één schooljaar toegelaten zijn tot een erkende school voor het Nederlandstalig gewoon kleuteronderwijs (ontworpen artikel 12/1, § 1, 1°, van het decreet basisonderwijs – artikel 31 van het voorontwerp) en anderzijds dat ze het daaropvolgende jaar wanneer ze zeven jaar zijn vóór 1 januari van het dan lopende schooljaar zonder meer toegang hebben tot het lager onderwijs (ontworpen artikel 13/0, § 1, 2°, van het decreet basisonderwijs), lijkt de ontworpen regeling geen onevenredige beperking van het recht op onderwijs in te houden.

23. Het ontworpen artikel 13/0, § 1, eerste lid, van het decreet basisonderwijs bewerkstelligt een verschillende behandeling van leerlingen in het gewoon onderwijs op grond van hun leeftijd met het oog op de toegang tot het lager onderwijs.[38] Leerlingen die vallen onder de categorieën 2° en 3° van het ontworpen artikel 13/0, § 1, eerste lid, werden niet onderworpen aan een evaluatie met het oog op het met vrucht beëindigen van het kleuteronderwijs (hetgeen dus een voldoende bereiken van te bereiken minimumdoelen inhoudt en het "rekening houden" met het nastreven van na te streven doelen) om te worden toegelaten tot het lager onderwijs, terwijl dat voor de leerlingen die onder categorie 1° vallen en die zes jaar worden vóór 1 januari van het lopende schooljaar wel het geval is.

De door de gemachtigde verstrekte verantwoording voor dit verschil in behandeling klonk niet onredelijk en luidde als volgt:

"Voor de 7-jarigen wordt verwezen naar de verantwoording (…) in het kader van het recht op onderwijs. Vanaf een bepaalde leeftijd moeten die leerlingen immers sowieso toegang kunnen krijgen tot het lager onderwijs.

[38] Vgl. adv.RvS 67.151/1 van 30 april 2020 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 3 juli 2020 'over het onderwijs XXX', opmerking 8.

‡LW-AJE[PEICA-HIJIHQW‡

De 6-jarigen die in het voorafgaande schooljaar niet ingeschreven waren in een school voor het gewoon Nederlandstalig onderwijs, bevinden zich in een fundamenteel verschillende situatie ten opzichte van kinderen die in het voorafgaande schooljaar wel ingeschreven waren in het Nederlandstalig kleuteronderwijs. De klassenraad kleuteronderwijs kon hen niet evalueren. Het is echter niet te verantwoorden dat die leerlingen sowieso geen toegang krijgen tot het lager onderwijs. Daarom worden zij toegelaten onder ontbindende voorwaarde van beslissing van de klassenraad.

Dezelfde regeling geldt ook in het secundair onderwijs voor leerlingen die eerder les volgden in het buitenland (artikel 10, eerste lid, 2°, van het Besluit van de Vlaamse Regering van 15 juli 2022 over de organisatie van het secundair onderwijs, wat leerlingen betreft).”

24. Het ontworpen artikel 13/0, § 3, van het decreet basisonderwijs heeft betrekking op de toelatingsvoorwaarden tot het buitengewoon lager onderwijs. In het ontworpen artikel 13/0, § 3, tweede en derde lid, wordt gesproken van een “gunstig advies” en “ongunstig advies” van de klassenraad van de school waar de leerling voorafgaand aan de instap in het buitengewoon lager onderwijs kleuteronderwijs volgde. Het is niet duidelijk of dat over een andere handeling gaat dan de “beslissing” waarvan sprake in het ontworpen artikel 13/0, § 1, aangezien het over hetzelfde kleuteronderwijs gaat. In het ontworpen artikel 13/0, § 1, derde lid, tweede zin, is overigens sprake van “die beslissing”, terwijl die tweede zin betrekking heeft op het “advies” dat wordt vermeld in de eerste zin.

Op het voorgaande gewezen, antwoordde de gemachtigde:

“Er wordt inderdaad best gesproken over beslissing. We bekijken om dit aan te passen.”

Telkens wanneer het daadwerkelijk gaat om een beslissing, en niet een louter advies, van de klassenraad dient het voorontwerp dat begrip te hanteren. De stellers van het voorontwerp dienen de tekst dan ook in dat licht aan te passen.

25. In het ontworpen artikel 13/0, § 1, tweede lid,[39] en § 3, derde lid,[40] van het decreet basisonderwijs wordt verwezen naar een inschrijving in het lager onderwijs onder ontbindende voorwaarde. Gevraagd wat in beide gevallen gebeurt wanneer de leerling een negatieve beslissing tot toelating krijgt teneinde het recht op onderwijs van de leerling te waarborgen, antwoordde de gemachtigde:

“Die leerling blijft toegelaten tot het kleuteronderwijs (conform (nieuw) artikel 12/1 decreet basisonderwijs). De ouders van de leerling kunnen hun kind dus inschrijven in het kleuteronderwijs van de school waar de inschrijving ontbonden is of van een andere school (in zoverre er nog capaciteit is).”

[39] De leerling die de leeftijd van zeven jaar nog niet heeft bereikt voor 1 januari van het lopende schooljaar en het voorafgaande schooljaar niet ingeschreven was in een erkende school voor Nederlandstalig gewoon kleuteronderwijs.

[40] De leerling die de leeftijd van zes jaar voor 1 januari van het lopende schooljaar niet bereikt heeft, vraagt om ingeschreven te worden in het buitengewoon lager onderwijs, maar wordt geconfronteerd met (wanneer toepasselijk) een negatieve beslissing van de klassenraad van de school waar deze zich wil inschrijven.

‡LW-AJE[PEICA-HIJIHQW‡

Voor de duidelijkheid van de regelgeving verdient het aanbeveling om dit tot uitdrukking te brengen in de tekst van het ontworpen artikel 13/0, § 1, tweede lid, en § 3, derde lid, bijvoorbeeld door verwijzing naar de betrokken bepaling ((nieuw) artikel 12/1, § 1 voor het gewoon onderwijs en artikel 12/1, § 2 voor het buitengewoon onderwijs).

26. In de inleidende zin van artikel 33 van het voorontwerp dienen in de vermelding van de wetshistoriek de woorden “18 juli 2025” te worden vervangen door de woorden “21 november 2025”.

Artikel 40

27. In het bij artikel 40 van het voorontwerp vervangen artikel 35, § 2, tweede lid, van het decreet basisonderwijs kan de Vlaamse Regering de criteria vermeld in het eerste lid, op grond waarvan het CLB het recht op permanent onderwijs aan huis toekent, “verder uitwerken”. In het licht van artikel 24, § 5, van de Grondwet kan deze machtiging er niet toe leiden dat de Vlaamse Regering bijkomende criteria vaststelt op grond waarvan het CLB het recht op permanent onderwijs aan huis toekent of bijvoorbeeld het vage criterium “contextfactoren” op een manier zou invullen dat er sprake is van een beperking van dat criterium.

28. Tussen de woorden “en de centra voor leerlingenbegeleiding” en de woorden “en artikel 15, § 7, van dit decreet” in het ontworpen artikel 35, § 5, dienen de woorden “van 27 april 2018” te worden weggelaten.

Artikel 45

29. Artikel 45 van het voorontwerp wijzigt verschillende onderdelen van artikel 37/3 van het decreet basisonderwijs om telkens de hypothese in te voegen waarbij de klassenraad heeft beslist dat het kleuteronderwijs niet met vrucht is beëindigd of dat de leerling met een IAC-verslag niet kan doorstromen naar het gewoon lager onderwijs.

De bewoordingen die artikel 45, 2°, van het voorontwerp invoegt in artikel 37/3, § 2, eerste lid, 2°, van het decreet basisonderwijs maken evenwel geen melding van de subhypothese “of dat de leerling met een IAC-verslag niet kan doorstromen naar het gewoon lager onderwijs”. De gemachtigde verklaarde dat dit een vergetelheid is. Ter wille van de leesbaarheid en de coherentie dient de in te voegen zinsnede te worden aangevuld met “of dat de leerling met een IAC-verslag niet kan doorstromen naar het gewoon lager onderwijs”.

Artikel 51

30. In de bij artikel 51, 6°, van het voorontwerp gewijzigde paragraaf 8, eerste lid, van artikel 44 van het decreet basisonderwijs wordt de zinsnede “eindtermen in het lager onderwijs” vervangen door de zinsnede “na te streven minimumdoelen in het kleuteronderwijs of te bereiken minimumdoelen in het lager onderwijs”.

‡LW-AJE[PEICA-HIJIHQW‡

Aangezien krachtens artikel 44, § 1, 3°, van het decreet basisonderwijs ook voor het kleuteronderwijs “te bereiken” minimumdoelen worden bepaald, rijst de vraag of de ontwikkelingsdoelen voor het buitengewoon basisonderwijs type 7 voor het kleuteronderwijs niet enkel het statuut moeten krijgen van na te steven minimumdoel, maar ook van “te bereiken” minimumdoel.

Hierover bevraagd, bevestigde de gemachtigde dat de zinsnede “te bereiken minimumdoelen” inderdaad moet worden toegevoegd.

Artikel 52

31. Het bij artikel 52 van het voorontwerp vervangen artikel 44*bis*, § 2, van het decreet basisonderwijs wijzigt de beoordelingscriteria voor de beoordeling van de gelijkwaardigheidsaanvraag voor minimumdoelen en voegt onder meer een vierde criterium toe, “de ordening van de minimumdoelen, vermeld in artikel 44, § 1, 1°”.

Volgens de gemachtigde wordt hiermee het volgende bedoeld:

> “Wanneer een bestuur een aanvraag doet voor gelijkwaardige minimumdoelen moet het helder zijn welke alternatieve doelen corresponderen met de decretale. Daarom is het belangrijk dat die doelen zo geordend zijn dat het duidelijk is welke alternatieve doelen in de plaats komen van decretale. Het is dus een criterium dat samenhangt met de nood aan een heldere aanvraag.
>
> Met artikel 44, §1, 1° wordt verwezen naar de ordening volgens de drie scharnierpunten. Voor het basisonderwijs betekent dat concreet dat de vervangende minimumdoelen uit drie sets bestaan: één set voor het einde van het kleuteronderwijs, één set voor het vierde jaar en één set voor het einde van het lager onderwijs.”

Het verdient aanbeveling om in de tekst van het voorontwerp, of minstens in de memorie van toelichting te verduidelijken wat precies met de ordening van de minimumdoelen wordt bedoeld.

32. Wat de terugwerkende kracht van de ontworpen bepaling betreft, zie opmerking 83.3.1 bij artikel 198.

33. Aangezien de “oude” eindtermen basisonderwijs in de schooljaren 2026-27 en 2027-28 nog deels kunnen worden toegepast, zou een schoolbestuur nog de gelijkwaardigheid kunnen aanvragen of hebben kunnen aangevraagd voor die oude eindtermen. Hoewel die mogelijkheid volgens de gemachtigde theoretisch en weinig waarschijnlijk is, is ze toch niet uitgesloten. De stellers van het voorontwerp dienen dan ook zorgvuldig na te gaan of er geen aanleiding is om de bestaande beoordelingscriteria nog niet te vervangen en ze – bij wijze van overgangsregeling – een tijd te laten bestaan naast de nieuwe beoordelingscriteria.

‡LW-AJE[PEICA-HIJIHQW‡

Artikel 53

34. Aangezien het decreet basisonderwijs het laatst is gewijzigd bij het decreet van 21 november 2025, dienen in de inleidende zin van artikel 53 van het voorontwerp de woorden “18 juli 2025” te worden vervangen door de woorden “21 november 2025”.

Artikel 54

35.1. Het bij artikel 54 van het voorontwerp ontworpen artikel 44*octies* van het decreet basisonderwijs voert een verplichting in voor de school die op basis van een representatieve steekproef wordt geselecteerd om deel te nemen aan de kleuterpeiling. De kleuterpeiling is een representatieve, wetenschappelijke en gestandaardiseerde evaluatie. De Vlaamse Regering bepaalt daarvoor de procedure. De kleuterpeiling peilt, om de drie jaar (de eerste keer binnen drie jaar na 1 september 2025), naar het bereiken van de minimumdoelen en de leerwinst bij kleuters.

Een dergelijke verplichting vormt een inmenging in de actieve vrijheid van onderwijs van de betrokken scholen, zoals vervat in artikel 24, § 1, van de Grondwet, aangezien de deelname aan deze onderzoeken een deel van de onderwijstijd in beslag neemt.

35.2. De vrijheid van onderwijs is evenwel niet absoluut. Overeenkomstig vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof staat de vrijheid van onderwijs 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 verstrekte onderwijs, “maatregelen neemt die op de onderwijsinstellingen van algemene toepassing zijn”.[41] Om in overeenstemming te zijn met de vrijheid van onderwijs, dienen “de concrete beperkingen die door de genomen maatregelen aan de vrijheid van onderwijs worden gesteld, (…) adequaat en evenredig te zijn ten aanzien van de door de decreetgever nagestreefde doelstellingen.”[42]

35.3. In de memorie van toelichting wordt verduidelijkt dat de inmenging wordt gerechtvaardigd door de doelstelling om een voldoende responsgraad te waarborgen, zodat het onderzoek in kwestie kan bijdragen aan de onderwijskwaliteit in Vlaanderen, wat als een legitieme doelstelling kan worden beschouwd.

Wat de precieze aard van de kleuterpeiling betreft, preciseerde de gemachtigde het volgende:

> “De kleuterpeiling is nog in ontwikkeling. Hij zal pas in 2028 voor de eerste keer worden afgenomen en vanaf dan om de 3 jaar in een representatieve steekproef van scholen. Dit betekent dat er slechts om de 3 jaar in een selectie van scholen onderwijstijd dient te gaan naar deelname aan de kleuterpeiling.

[41] Bijv. GwH 18 april 2001, nr. 49/2001, B.8; GwH 11 januari 2006, nr. 2/2006, B.18.2. Vgl. GwH 16 juni 2022, nr. 82/2022, B.13.1.

[42] Bijv. GwH 23 februari 2005, nr. 44/2005; GwH 16 juni 2022, nr. 82/2022, B.13.2.

‡LW-AJE[PEICA-HIJIHQW‡

De opdracht tot ontwikkeling van de kleuterpeiling vraagt expliciet om de belasting van de peiling op de leraren en op de kleuters zo minimaal mogelijk te houden en dit zal ook strikt bewaakt worden.

De afnames gebeuren niet door de leerkracht maar door een toetsassistent die ter plaatse komt. De toetsassistenten zijn verbonden aan de instelling die de peiling organiseert.

De recente toetsafnames binnen het Vlaamse luik van de 'International Early Learning and Child Well-being Study' (IELS) leren dat Vlaamse kleuters geen problemen ondervonden bij een individuele, digitale toetsafname onder leiding van een voor hen aanvankelijk onbekende toetsassistent. Daarbij worden tablets gebruikt waarbij de kleuter op visueel en auditief aangeboden informatie kon reageren door manueel te tikken of te slepen op het scherm. Gegeven deze positieve ervaringen en gegeven het feit dat ook in ander onderzoek en in andere landen toetsen worden afgenomen bij kleuters wordt binnen dit peilingsonderzoek verder gewerkt binnen dit afnamestramien van IELS.

Er wordt hierbij bewust gekozen voor korte en speelse formats die aansluiten bij de leefwereld en de aandachtsspanne van kleuters. De peiling is weliswaar tijd die de school zelf moet 'afstaan', maar is voor de kleuters zelf een leerervaring die per definitie aansluit bij leerplandoelen.

Deelnemende scholen ontvangen schoolfeedback waarmee ze aan de slag kunnen gaan voor hun interne kwaliteitszorg."

De peiling en de deelname eraan lijken geen rechtstreeks impact te hebben op de vorm en de inhoud van het ingerichte kleuteronderwijs. Evenmin lijkt het resultaat van de peiling rechtstreeks gevolgen te hebben voor de erkenning en de financiering of subsidiëring van de betrokken onderwijsinstellingen. De opgelegde verplichting lijkt derhalve geen onevenredige gevolgen te hebben in het licht van de nagestreefde legitieme doelstelling.

36. De laatste zin van het ontworpen artikel 44*octies*, § 2, bepaalt dat de afwezigheid van een leerplichtige leerling tijdens de kleuterpeiling "alleen geldig [is] als ze gewettigd is". De bepaling wekt de indruk dat bij een ongewettigde afwezigheid van een kleuter de peiling niet geldig is afgenomen. Maar het is onduidelijk of dit werkelijk de bedoeling is van de stellers van het voorontwerp en het voorontwerp regelt ook niet wat het gevolg hiervan zou zijn. Het verdient aanbeveling de draagwijdte van die bepaling in de tekst zelf voldoende te verduidelijken.

37. Aangezien het decreet basisonderwijs het laatst is gewijzigd bij het decreet van 21 november 2025, dienen in de inleidende zin van artikel 54 van het voorontwerp de woorden "18 juli 2025" te worden vervangen door de woorden "21 november 2025".

Artikel 55

38. Het bij artikel 55 van het voorontwerp ontworpen artikel 44*novies* van het decreet basisonderwijs voert een verplichting in voor scholen die op basis van een representatieve steekproef worden geselecteerd om deel te nemen aan internationaal vergelijkend onderwijsonderzoek waarbij prestaties worden gemeten en waaraan de Vlaamse Gemeenschap deelneemt. Een dergelijke verplichting vormt een inmenging in de actieve vrijheid van onderwijs

‡LW-AJE[PEICA-HIJIHQW‡

van de betrokken scholen, zoals vervat in artikel 24, § 1, van de Grondwet, aangezien de deelname aan deze onderzoeken een deel van de onderwijstijd in beslag zal nemen.

Die beperking lijkt aanvaardbaar, aangezien de maatregel redelijk verantwoord is en de gevolgen ervan voor de schoolbesturen niet onevenredig lijken te zijn. In dat verband verklaarde de gemachtigde het volgende:

> "De toetsen worden maar om de 4 tot 5 jaar georganiseerd bij een representatieve steekproef van scholen. Gemiddeld genomen neemt dit voor elke school die deelneemt ongeveer een halve dag onderwijstijd in beslag. Voor PIRLS moet er daarnaast nog een extra lesuur (ruim gerekend) ingepland worden voor een aanvullende woordenschattoets.
>
> Er is daarnaast nog wat administratieve voorbereiding, waarbij de leerlingen niet zijn betrokken (inschrijvingsformulier invullen, ICT-infrastructuur testen, namenlijsten doorgeven, afstemmen met de onderzoekers en leerkracht/directievragenlijst invullen).
>
> Over langere tijd bekeken is de tijdsinvestering per school zeer beperkt.
>
> Scholen die deelnemen krijgen feedback, en op die manier levert hun tijdsinvestering hen nuttige informatie op."

Het verdient evenwel aanbeveling om die verduidelijking in de memorie van toelichting op te nemen.

Artikel 57

39. Het bij artikel 57 van het voorontwerp ontworpen artikel 51, § 4, 3°, tweede en derde lid, van het decreet basisonderwijs beoogt te bepalen dat sponsoring en mededelingen die betrekking hebben op betalende bijlessen niet verenigbaar zijn met de pedagogische en onderwijskundige taken en doelstellingen van een school.

39.1. De Raad van State stelt vast dat het begrip "sponsoring", in tegenstelling tot wat het geval is in de Codex Secundair Onderwijs, voor het eerst wordt gebruikt in het decreet basisonderwijs, en dat in artikel 51 van het decreet basisonderwijs tot nog toe enkel sprake was van mededelingen.

Gevraagd of de term "mededelingen" niet volstaat en of het, gelet op de coherentie van artikel 51, wel aangewezen is om het begrip sponsoring in te voeren, verklaarde de gemachtigde het volgende:

> "Het klopt dat in het decreet basisonderwijs nu nergens sprake is van de term sponsoring. In de codex secundair onderwijs en het decreet deeltijds kunstonderwijs wordt inzake zorgvuldig bestuur wel systematisch verwezen naar 'sponsoring en mededelingen die rechtstreeks of onrechtstreeks ten doel hebben de verkoop van producten of diensten te bevorderen'. We zullen bekijken hoe we de formulering van artikel 57 in het decreet basisonderwijs in lijn kunnen brengen met artikel 10 in codex secundair onderwijs en artikel 170 in decreet deeltijds kunstonderwijs."

Het verdient inderdaad aanbeveling om het gebruik van de term "sponsoring" aan een nieuw onderzoek te onderwerpen, en om, indien het begrip niet in zijn gebruikelijke betekenis zou worden gebruikt, deze term minstens nader te omschrijven.

‡LW-AJE[PEICA-HIJIHQW‡

39.2. Uit de memorie van toelichting blijkt dat "[t]herapeutische tussenkomsten, zoals kinesitherapie of logopedie (…) niet beoogd [worden] door dit artikel". Het is met andere woorden niet de bedoeling van de stellers van het voorontwerp dat sponsoring en mededelingen die betrekking hebben op betalende bijlessen waarin therapeutische tussenkomsten worden verstrekt, niet als onverenigbaar met de pedagogische en onderwijskundige taken en doelstellingen van de basisscholen worden beschouwd en dat dergelijke sponsoring en mededeling derhalve niet verboden zijn. Gelet evenwel op de brede definitie van "bijles" in het ontworpen artikel 51, § 4, derde lid, van het decreet basisonderwijs, kan evenwel niet worden uitgesloten dat dergelijke therapeutische tussenkomsten in bepaalde gevallen, met name wanneer zij betalend zijn en bijdragen aan de realisatie van onderwijsinhouden van de leerling, als betalende bijles in de zin van de ontworpen bepaling kunnen worden beschouwd en toch onder het verbod zouden vallen. Om elke twijfel hierover weg te nemen, verdient het aanbeveling dat de stellers van het voorontwerp uitdrukkelijk in de tekst zelf van het ontworpen artikel 51, § 4, derde lid, aangeven dat lessen die worden gegeven in het kader van therapeutische tussenkomsten niet beschouwd worden als bijles.

39.3. Artikel 57 van het voorontwerp beoogt twee nieuwe leden in te voegen "in punt 3°" van artikel 51, § 4, van het decreet basisonderwijs. Het is evenwel problematisch om verschillende leden of tussenzinnen te gebruiken binnen een opsomming, aangezien dit de opsomming onderbreekt en ertoe leidt dat een lid wordt ingevoegd binnen een bestaand lid.[43]

Doordat het in te voegen eerste lid verwijst naar "het eerste lid, 3°", wekt de tekst trouwens de indruk dat het veeleer de bedoeling is om in artikel 51, § 4, twee nieuwe leden in te voegen na het bestaande punt 4°. Aangezien de gemachtigde dit bevestigde, dient de inleidende zin van de bepaling als volgt te worden geformuleerd:

"Art. 57. In artikel 51, § 4, van hetzelfde decreet, toegevoegd bij het decreet van 13 juli 2001, wordt een tweede en een derde lid toegevoegd, die luiden als volgt: …"

Artikel 60

40. Aangezien het decreet basisonderwijs het laatst is gewijzigd bij het decreet van 21 november 2025, dienen in de inleidende zin van artikel 60 van het voorontwerp de woorden "18 juli 2025" te worden vervangen door de woorden "21 november 2025".

Artikel 62

41. In artikel 62 van het voorontwerp wordt de berekening, toekenning en aanwending van eenheden inductie geregeld. Gevraagd naar verduidelijking van deze complexe regeling, werkte de gemachtigde volgend cijfervoorbeeld uit:

> "Er wordt een bedrag van 48,7 miljoen euro voorzien om eenheden inductie toe te kennen in het basis- en secundair onderwijs.

[43] Zie Omzendbrief Wetgevingstechniek, §110: https://www.vlaanderen.be/intern/beleid-en-regelgeving/regelgeving/legistieke-en-taalkundige-aanwijzingen/dispositief/vorm.

‡LW-AJE[PEICA-HIJHQW‡

Dit bedrag wordt over het gewoon basisonderwijs, buitengewoon basisonderwijs, voltijds gewoon secundair onderwijs en buitengewoon secundair onderwijs verdeeld op basis van het aandeel van elk van deze niveaus in het totale aantal startende personeelsleden (uitgedrukt in budgettair voltijdse equivalenten) aangesteld in de maand december van de drie voorgaande schooljaren.

De verdeling van het budget per niveau en de omzetting naar eenheden inductie gebeurt op de onderstaande wijze. De gehanteerde percentages in dit voorbeeld kunnen elk schooljaar wijzigen.

- Gewoon basisonderwijs: 33,51% van het aantal starters = 16.319.370 euro

  16.319.370 € * 7,53 = 122.884.856 eenheden inductie

- Buitengewoon basisonderwijs: 4,55% van het aantal starters = 2.215.850 euro

  2.215.850 € * 7,51 = 16.641.034 eenheden inductie

- Gewoon secundair onderwijs: 54,18% van het aantal starters = 26.385.660 euro

  26.385.660 € * 6,62 = 174.673.069 eenheden inductie

- Buitengewoon secundair onderwijs: 7,76% van het aantal starters = 3.779.120 euro

  3.779.120 € * 7,18 = 27.134.082 eenheden inductie

Het totale aantal eenheden inductie berekend per school komt overeen met het aandeel van de school in het totale aantal startende personeelsleden (uitgedrukt in budgettair voltijdse equivalenten) in de maand december van de drie voorgaande schooljaren in het betrokken niveau. Een school voor gewoon secundair onderwijs met 0,5% van het aantal startende personeelsleden (uitgedrukt in budgettair voltijdse equivalenten) in de maand december van de drie voorgaande schooljaren in gewoon secundair onderwijs, genereert dus 0,5 % van het totaal aantal eenheden inductie berekend voor het gewoon secundair onderwijs.

Voorbeeld aanwending

- Voorbeeld 1

Een startend personeelslid heeft een opdracht van 20/24 gedurende 30 dagen. Hiervoor wordt 20% inductie voorzien. Dit komt neer op 4/24 gedurende 30 dagen.

Berekening van het aantal eenheden inductie:

1) Omzetting in 10.000sten: 4/24 = 1666/10.000

2) Formule toepassen:

1666 * 30/7 = 7140 eenheden inductie

- Voorbeeld 2

‡LW-AJE[PEICA-HIJIHQW‡

Een startend personeelslid heeft een opdracht van 17/21 gedurende 55 dagen. Hiervoor wordt 20 % inductie voorzien. Dit komt neer op 3/21 gedurende 55 dagen.

Berekening van het aantal eenheden inductie:

1) Omzetting in 10.000sten: 3/21 = 1428/10.000

2) Formule toepassen:

1428 * 55/7 = 11.220 eenheden inductie."

Het verdient aanbeveling om die voorbeelden en de toelichting erbij in de memorie van toelichting op te nemen.

42. In het ontworpen artikel 153*tricies*, § 3, eerste en tweede lid, wordt telkens gewag gemaakt van het aantal eenheden inductie "dat *aan iedere school* voor [gewoon of buitengewoon] basisonderwijs wordt *toegekend*". Nochtans stelt het ontworpen artikel 153*tricies*, § 1, dat "jaarlijks eenheden inductie [worden] *toegekend aan iedere scholengemeenschap en aan iedere school* die geen deel uitmaakt van een scholengemeenschap". Daarnaast bepaalt het ontworpen artikel 125*novies*, § 1, 9°, (artikel 58 van het voorontwerp) dat *de scholengemeenschap* afspraken maakt over de verdeling over haar scholen van de eenheden inductie, vermeld in artikel 153*tricies* en erover lokaal onderhandelt. In de memorie van toelichting wordt met betrekking tot artikel 62 gepreciseerd dat aan scholengemeenschappen en aan scholen die geen deel uitmaken van een scholengemeenschap eenheden inductie worden toegekend en dat "[h]et aantal eenheden inductie (…) per school wordt *berekend*".

Gevraagd hoe de hierboven aangehaalde ontworpen bepalingen zich precies tot elkaar verhouden en in welke mate de scholengemeenschap kan afwijken van het aantal eenheden inductie dat een bepaalde school toekomt op grond van artikel 153*tricies*, § 3, antwoordde de gemachtigde:

> "In artikel 153tricies, §1 staat vermeld dat de eenheden inductie toegekend worden aan iedere scholengemeenschap en aan iedere school die geen deel uitmaakt van een scholengemeenschap. Verderop bepaalt deze paragraaf dat het aantal eenheden inductie van een scholengemeenschap de som is van de eenheden inductie die, in overeenstemming met paragraaf 3, eerste en tweede lid, aan iedere school van de scholengemeenschap worden toegekend. Artikel 125novies, §1 is dus volledig in lijn met het artikel met de berekeningswijze."

en:

> "De beleidsintentie van het artikel is om de eenheden inductie toe te kennen aan de scholengemeenschap, zoals blijkt uit artikel 153 tricies, §1. Om dit te verduidelijken kan het aangewezen zijn om in paragraaf 1 en 3 de formulering 'toegekend aan de school' telkens te vervangen door 'berekend voor de school'."

Het verdient ter wille van de regelduidelijkheid in elk geval aanbeveling om in het ontworpen artikel 153*tricies*, § 3, telkens te spreken van het aantal eenheden inductie dat "voor iedere school wordt berekend" in plaats van "aan iedere school wordt toegekend".

‡LW-AJE[PEICA-HIJIHQW‡

HOOFDSTUK 8 – WIJZIGINGEN VAN HET DECREET VAN 15 JUNI 2007 BETREFFENDE HET VOLWASSENENONDERWIJS

Artikel 68

43. Met artikel 68 van het voorontwerp wordt de laatste bestaande taak[44] waarvoor Vocvo vzw volgens artikel 72*octies* van het decreet volwassenenonderwijs subsidies kon krijgen, opgeheven. De overige onderdelen van het subsidiemechanisme worden evenwel niet opgeheven. Aangezien het subsidiemechanisme bij gebrek aan te subsidiëren opdrachten een "lege doos" zal worden, en er *de facto* geen subsidiëring van het Vocvo op grond van artikel 72*octies* meer mogelijk is, verdient het aanbeveling, zoals de gemachtigde overigens beaamde, om artikel 72*octies* van het decreet volwassenenonderwijs volledig op te heffen.

HOOFDSTUK 9 – WIJZIGINGEN VAN HET DECREET VAN 8 MEI 2009 BETREFFENDE DE KWALITEIT VAN ONDERWIJS

Artikel 71

44. Het ontworpen 149, § 3, van het decreet van 8 mei 2009 regelt de situatie waarbij een einde wordt gemaakt aan de tewerkstelling van een personeelslid van de onderwijsinspectie dat de wettelijke pensioenleeftijd heeft bereikt.

44.1. Anders dan in de ontworpen artikelen 88, § 2, van het decreet rechtspositie personeelsleden gemeenschapsonderwijs (artikel 11, 3°) en 62, § 2, van het decreet rechtspositie personeelsleden gesubsidieerd onderwijs (artikel 20, 3°), bepaalt het ontworpen artikel 149, § 3, van het decreet van 8 mei 2009 niet dat het personeelslid bij het voltooien van de opzeggingstermijn kan voortwerken tot het einde van de maand waarin het personeelslid de opzeggingstermijn volbracht heeft.

De memorie van toelichting bij het voorontwerp vermeldt bij de artikelsgewijze bespreking van de artikelen 11 en 20 van het voorontwerp het volgende:

> "Het personeelslid kan bij het voltooien van de opzeggingstermijn verder werken tot het einde van de maand waarin het personeelslid de opzeggingstermijn volbracht heeft. Het pensioen gaat immers steeds in op de eerste dag van een maand en hierdoor krijgt het personeelslid de mogelijkheid om de maand waarin de opzegtermijn is volbracht nog verder te presteren."

Ook voor personeelsleden van de onderwijsinspectie gaat het pensioen in op de eerste dag van een maand. De Raad van State ziet dan ook, mede in het licht van het gelijkheidsbeginsel, niet meteen een reden waarom geen gelijkaardige bepaling wordt opgenomen voor de in artikel 149, § 3, van het decreet van 8 mei 2009 bedoelde personeelsleden. Bijgevolg dient de ontworpen bepaling te worden aangevuld met een gelijkaardig voorschrift.

[44] De overige taken van Vocvo werden immers opgeheven bij artikel 91, 1°, van het programmadecreet van 19 december 2025 'bij de begrotingsopmaak van 2026'.

‡LW-AJE[PEICA-HIJIHQW‡

44.2. Anders dan de ontworpen artikelen 88, § 2, van het decreet rechtspositie personeelsleden gemeenschapsonderwijs (artikel 11, 3°, van het voorontwerp), 62, § 2, van het decreet rechtspositie personeelsleden gesubsidieerd onderwijs (artikel 20, 3°) en artikel 88/1 van het decreet Rechtspositie Basiseducatie (artikel 172), regelt het ontworpen artikel 149, § 3, van het decreet van 8 mei 2009 niet wanneer de opzeggingstermijn ingaat.[45]

Het strekt tot aanbeveling dit nog in het ontworpen artikel 149, § 3, van het decreet van 8 mei 2009 op te nemen.

Artikel 74

45. Aangezien de ingevoegde bepaling nagenoeg gelijkluidend is aan de bepaling die bij artikel 12 van het voorontwerp wordt ingevoegd voor de personeelsleden van het gemeenschapsonderwijs, kan worden verwezen naar de relevante opmerkingen die bij dat artikel werden gemaakt (opmerkingen 9.1-12).

HOOFDSTUK 10 – WIJZIGINGEN VAN DE CODEX SECUNDAIR ONDERWIJS VAN 17 DECEMBER 2010

Artikel 76

46. Bij artikel 76 van het voorontwerp kunnen *mutatis muntandis* dezelfde opmerkingen worden gemaakt, als de opmerkingen 39.2 en 39.3 die werden gemaakt bij artikel 57 van het voorontwerp.

47. In het in te voegen tweede lid schrijve men “niet verenigbaar” in plaats van “zijn niet verenigbaar”.

Artikel 80

48.1. Luidens het bij artikel 80 van het voorontwerp ontworpen artikel 48 van de Codex Secundair Onderwijs kan de Vlaamse Regering, afhankelijk van de beschikbare begrotingskredieten, voorzien in bijkomende financiering voor scholen met technisch-, beroeps- of kunstsecundair onderwijs om de kost voor leerlingen in voormelde opleidingen te verminderen. De Vlaamse Regering wordt bovendien gemachtigd om de lijst van opleidingen te bepalen die voor deze bijkomende financiering in aanmerking komen en houdt hierbij “ten minste rekening met de kostprijs, de doorstroomkansen naar de arbeidsmarkt of naar het hoger onderwijs en maatschappelijke relevantie”.

[45] Artikel 152 van dat decreet bepaalt louter dat “[d]e Vlaamse Regering (…) de gemotiveerde beslissing tot ontslag met toepassing van artikel 149 aan het personeelslid per aangetekende brief [bezorgt]”.

‡LW-AJE[PEICA-HIJIHQW‡

48.2. Artikel 24, § 5, van de Grondwet bepaalt dat de inrichting, 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 Hof[46] drukt deze bepaling 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 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.

48.3. Naar de mening van de gemachtigde zijn de machtigingen in het ontworpen artikel 48 van de Codex Secundair Onderwijs in overeenstemming met artikel 24, § 5, van de Grondwet. Dienaangaande verklaarde hij het volgende:

> "Het huidige voorstel schetst het beleidskader en de doelstelling van de maatregel. De doelgroep van de maatregel wordt helder afgebakend, met name opleidingen in technisch, beroeps- en kunstsecundair onderwijs. Ook de essentiële criteria op basis waarvan de Vlaamse Regering de toekenning van middelen kan differentiëren, worden bepaald: de kostprijs, de doorstroomkansen en de maatschappelijke relevantie van de opleiding. De doelstelling van de maatregel is om bijkomende financiering toe te kennen aan scholen om de kosten voor leerlingen in bepaalde opleidingen te verminderen en zo de toegankelijkheid van deze opleidingen te vergroten. De Vlaamse Regering krijgt enkel de bevoegdheid om binnen dit decretale kader de concrete lijst van opleidingen vast te stellen. In de codex worden dus de fundamentele beleidskeuzes zelf gemaakt.
>
> (…)
>
> De criteria die we opnemen in de codex zijn inhoudelijk coherent met het doel van de maatregel: het ondersteunen van opleidingen met een sterke praktijkcomponent en vaak hogere opleidingskosten, die bovendien een belangrijke rol spelen in de aansluiting tussen onderwijs en samenleving. De delegatie die we voorzien is in die zin 'afgebakend' want zal inhoudelijk moeten aansluiten bij het doel van de maatregel die decretaal voldoende omlijnd is. De drie opgesomde criteria maken de kern van de besluitvorming uit."

48.4. Het ontworpen artikel 48 van de Codex Secundair Onderwijs bepaalt dat enkel scholen die opleidingen in bepaalde onderwijsvormen (technisch-, beroeps- of kunstsecundair onderwijs) aanbieden voor de bijkomende financiering in aanmerking kunnen komen, wat het doel is van die financieringsregeling (de kost voor leerlingen in de betrokken opleidingen verminderen) alsook drie criteria waarmee de Vlaamse Regering "ten minste" rekening moet houden wanneer ze de lijst met opleidingen vaststelt die effectief bijkomende financiering zullen ontvangen.

Niettemin moet worden vastgesteld dat de waaier aan opleidingen die in aanmerking komt nog vrij omvangrijk is, dat de aard en opzet van het financieringsmechnisme op geen enkele wijze nader wordt bepaald, en dat de criteria waarmee de Vlaamse Regering rekening moet houden bij het vaststellen van de opleidingen, in tegenstelling tot wat de gemachtigde voorhoudt, weinig

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

‡LW-AJE[PEICA-HIJIHQW‡

richtinggevend zijn. Gelet op het gebruik van het woord “minstens”, kan de Vlaamse Regering bij het vaststellen van de lijst van opleidingen die voor bijkomende financiering in aanmerking komt, immers bijkomend rekening houden met andere criteria dan deze die in de ontworpen bepaling zijn opgesomd. Bovendien is het criterium “maatschappelijke relevantie” zeer vaag.

Aldus beschikt de Vlaamse Regering over een zeer ruime beoordelingsbevoegdheid om de financieringsregeling nader uit te werken en wordt het aan haar overgelaten om de in de ontworpen bepaling onvoldoende omstandig gemaakte beleidskeuze te verfijnen en de onnauwkeurigheid van de erin geformuleerde beginselen op te vangen.

De bepaling kan slechts doorgang vinden als alle essentiële elementen van het financieringsmechanisme in de bepaling worden opgenomen en de machtigingen aan de Vlaamse Regering nauwkeuriger wordt omschreven, onder meer door de criteria waarmee de Vlaamse Regering rekening moet houden om de opleidingen te bepalen die bijkomend worden gefinancierd duidelijker te formuleren zodat ze voldoende richtinggevend zijn. In elk geval dient het woord “minstens” te worden geschrapt.

49. Ook in het licht van het gelijkheidsbeginsel dringt zich een nauwkeuriger formulering op van de criteria waarmee de Vlaamse Regering rekening moet houden bij het bepalen van de opleidingen die bijkomende financiering ontvangen. Hoewel de Vlaamse Regering bij het vaststellen van die lijst er in elk geval toe gehouden is het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel, neergelegd in de artikelen 10, 11 en 24, § 4, te respecteren, biedt een meer nauwkeurige omschrijving van die criteria meer waarborgen voor de betrokken schoolbesturen, onderwijsinstellingen, ouders en leerlingen.

Artikel 85

50. Het bij artikel 85 van het voorontwerp ontworpen artikel 115/12 voert een verplichting in voor scholen die op basis van een representatieve steekproef worden geselecteerd om deel te nemen aan internationaal vergelijkend onderwijsonderzoek waarbij prestaties worden gemeten en waaraan de Vlaamse Gemeenschap deelneemt.

De aanbeveling die werd gedaan bij artikel 55 van het voorontwerp (opmerking 38), geldt ook voor deze bepaling.

Artikel 100

51. Artikel 100, 5°, van het voorontwerp voegt in artikel 253/62, § 1, van de Codex Secundair Onderwijs een vijfde en zesde lid in, die betrekking hebben op de nadere regeling van de registratie van de kandidaten voor de toetsing van de afwijkende toelatingsvoorwaarden voor de HBO5-opleiding Basisverpleegkunde.

‡LW-AJE[PEICA-HIJIHQW‡

51.1. In het ontworpen artikel 253/62, § 1, zesde lid, is het overbodig om te bepalen dat iedere school, hogeschool en associatie de algemene verordening gegevensbescherming dient te respecteren aangezien een verordening rechtstreeks toepasselijk is en bijgevolg geen nadere omzetting behoeft en sowieso gerespecteerd dient te worden.

51.2. In het ontworpen artikel 253/62, § 1, zesde lid, *in fine*, wordt bepaald dat het register "maximaal tien jaar [wordt] bewaard".

Uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof blijkt dat de evenredigheid van de bewaringstermijn moet worden beoordeeld ten aanzien van het doeleinde waarvoor de persoonsgegevens worden verwerkt en dat de nagestreefde doelstelling de bewaringstermijn in redelijkheid moet kunnen verantwoorden.[47]

Gevraagd naar de verantwoording van de maximale bewaartermijn van 10 jaar, antwoordde de gemachtigde wat volgt:

> "De graduaatsopleiding basisverpleegkunde van het hoger beroepsonderwijs behoort tot het hoger onderwijs, maar wordt ingericht door secundaire scholen, in samenwerking met een hogeschool. Al de andere graduaatsopleidingen worden aangeboden door de hogescholen, en voor deze opleidingen organiseren de hogescholen gezamenlijk de afwijkende toelatingsproef. Hiervoor leggen de associaties en de hogescholen een register aan – zie artikel II.179/1 van de Codex Hoger Onderwijs – om de gegevens over de deelnemers aan de proef uit te wisselen.
>
> Tot dit schooljaar organiseren de secundaire scholen elk individueel een toelatingsproef voor de graduaatsopleiding basisverpleegkunde, maar de scholen willen toetreden tot de gezamenlijke toelatingsproef van de andere graduaatsopleidingen. Om dit mogelijk te maken moet er een machtiging voor de gegevensuitwisseling worden voorzien – wat met dit ontworpen artikel gebeurt. De tekst ervan is identiek als deze voor de andere graduaatsopleidingen aangezien het gaat om dezelfde toelatingsproef. Ook daar is de termijn van 10 jaar opgenomen."

Uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof blijkt dat wanneer een bewaringstermijn wordt afgestemd op de bewaringstermijn in een andere regelgeving, de bewaringstermijn niet redelijk verantwoord is ten opzichte van de nagestreefde doelstelling wanneer beide regelingen een andere doelstelling nastreven.[48]

Aangezien het ontworpen artikel dezelfde doelstelling nastreeft als artikel II.179/1 van de Codex Hoger Onderwijs lijkt de bewaringstermijn redelijk verantwoord. Het verdient evenwel aanbeveling om de verklaring van de gemachtigde in de memorie van toelichting op te nemen.

[47] GwH 23 november 2023, nr. 154/2023, B.33.

[48] GwH 23 november 2023, nr. 154/2023, B.33.

‡LW-AJE[PEICA-HIJIHQW‡

Artikel 101

52.1. Artikel 101 van het voorontwerp strekt tot het invoegen van een artikel 256/2/1 in de Codex Secundair Onderwijs. De ontworpen bepaling draagt aan de examencommissie van de Vlaamse Gemeenschap voor het secundair onderwijs op om zich bij de organisatie van examens ook te richten tot gedetineerden in penitentiaire instellingen. Overeenkomstig het tweede lid van de ontworpen bepaling sluit de leidend ambtenaar van de instantie waaraan de organisatie van de examencommissie is opgedragen, zijnde AHOVOKS, daarvoor een protocol met de Vlaamse overheidsdienst Justitie. Dat protocol kan afwijkingen bevatten van de voorwaarden vermeld in artikel 256/4 van de Codex Secundair Onderwijs, dat zijn met name de geldigheidsvoorwaarden die zijn vastgelegd voor een inschrijving bij de examencommissie.

In zoverre het protocol er louter toe zou strekken om praktische afspraken te maken over de organisatie van de examens voor de gedetineerden, rijst hiertegen geen bezwaar. Maar het ontworpen artikel 256/2/1, tweede lid, van de Codex Secundair Onderwijs, bepaalt evenwel dat de aldus gemaakte afspraken *kunnen* afwijken van artikel 256/4 van diezelfde codex. Aldus komt de machtiging om een protocol te sluiten neer op het toekennen van een verordenende bevoegdheid aan uitvoerende organen. De uitoefening van dergelijke verordenende bevoegdheid door middel van een “protocol” dat wordt gesloten tussen twee overheidsorganen, is evenwel problematisch.

52.2. Ten eerste is het verlenen van verordenende bevoegdheid aan een ambtenaar of administratie, zoals in dit geval de leidend ambtenaar van de instantie waaraan de organisatie van de examencommissie is opgedragen en de Vlaamse overheidsdienst Justitie in onderling overleg, in beginsel niet in overeenstemming is met de algemene publiekrechtelijke beginselen omdat erdoor geraakt wordt aan het beginsel van de eenheid van de verordenende macht en een rechtstreekse parlementaire controle ontbreekt. Enkel wanneer het gaat om maatregelen die een beperkte en technische draagwijdte hebben, kan een dergelijke delegatie worden aanvaard. De mogelijkheid om af te wijken van een decretale bepaling kan echter niet worden beschouwd als een maatregel met beperkte draagwijdte, *a fortiori* omdat die afwijkingen in dit geval betrekking hebben op de “algemene voorwaarden waaraan een inschrijving bij [de examencommissie van de Vlaamse Gemeenschap voor het secundair onderwijs] is onderworpen”,[49] en het bepalen van die afwijkingen niet aan uitvoerende organen kan worden opgedragen zonder dat de decreetgever eerst de criteria of grenzen van die afwijking heeft bepaald, gelet op artikel 24, § 5, van de Grondwet.[50-51]

[49] Die voorwaarden behoren immers tot de inrichting van het onderwijs bedoeld in artikel 24, § 5, van de Grondwet (GwH 2 juli 1996, nr. 43/1996, B.5; adv.RvS 51.338/1 van 8 mei 2012 over een voorstel van decreet dat heeft geleid tot het decreet van 29 juni 2012 ‘betreffende de noodzakelijke bepalingen voor de organisatie van het onderwijs’, opmerking 7.

[50] GwH 2 juli 1996, nr. 43/1996, B.7; adv.RvS 51.338/1 van 8 mei 2012, opmerking 7.

[51] Op te merken valt dat, ook al wordt het protocol gesloten met het hoofd van de Vlaamse overheidsdienst Justitie, de verordenende bepalingen in het protocol hoe dan ook beschouwd zullen moeten worden als de regeling van een onderwijsaangelegenheid in de zin van artikel 127, § 1, eerste lid, 2°, van de Grondwet, wat onder meer inhoudt dat de waarborgen van artikel 24 van de Grondwet van toepassing blijven en dat de regeling in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad enkel van toepassing kan zijn ten aanzien van instellingen die gevestigd zijn in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad die wegens hun activiteiten moeten worden beschouwd uitsluitend te behoren tot de Vlaamse Gemeenschap (artikel 127, § 2, van de Grondwet).

‡LW-AJE[PEICA-HIJIHQW‡

Ten tweede blijkt uit de vaste adviespraktijk van de Raad van State dat regelgeving via het contractuele procedé problematisch is indien bij wege van dergelijke overeenkomst verordenende bevoegdheid wordt uitgeoefend ten aanzien van derden.[52] Dat is hier wel degelijk het geval, aangezien de gemachtigde aangaf dat het de bedoeling is om bijvoorbeeld afwijkende inschrijvingsgelden en aanwezigheidsregels te bepalen die bindend zullen zijn voor de gedetineerden.

Ten slotte zullen de verordenende bepalingen die middels het protocol tot stand komen niet worden bekendgemaakt of vermeld in het Belgisch Staatsblad.

52.3. De conclusie is dan ook dat enkel de Vlaamse Regering kan worden gemachtigd om afwijkingen van artikel 256/4 vast te stellen, op voorwaarde dat de decreetgever de grenzen van of de richtinggevende criteria voor deze afwijkingen vooraf zelf heeft bepaald en dat de inhoud van het protocol beperkt dient te blijven tot praktische afspraken en niet de rechten en verplichtingen van gedetineerden kan regelen.[53]

HOOFDSTUK 11 – WIJZIGINGEN VAN DE CODEX HOGER ONDERWIJS

Artikel 124

53. Artikel 124 van het voorontwerp voorziet in een decretale basis voor de financiering van de aanvullende opdrachten die door de Vlaamse Regering als enige Verdragsluitende partij worden opgedragen aan de NVAO en de rapportering ervan. Het ontworpen artikel II.29/3, tweede lid, van de Codex Hoger Onderwijs, schrijft voor dat de NVAO inhoudelijk en financieel rapporteert “over elke aanvullende opdracht die de Vlaamse Regering heeft opgedragen”.

Over het machtigen van de Vlaamse Regering om aanvullende opdrachten aan de NVAO op te dragen, heeft de afdeling Wetgeving in advies 36.392/1 van 22 januari 2004 het volgende opgemerkt:[54]

> “Het toekennen van deze bijkomende opdrachten dient uiteraard te gebeuren in overeenstemming met de internrechtelijke regelgeving, wat betekent dat daarover in eerste instantie door de decreetgever moet worden beslist, maar dat ook de regering daartoe kan worden gemachtigd.”

---

[52] Adv.RvS 76.075/1 van 15 mei 2024 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 21 juni 2024 ‘tot wijziging van diverse besluiten van de Vlaamse Regering, wat betreft de structuur en organisatie van het leerplichtonderwijs, het volwassenenonderwijs, het deeltijds kunstonderwijs en het hoger onderwijs’, opmerking 14.

[53] Dat artikel 145 van de Codex Secundair Onderwijs bepaalt dat de cesuurdoelen voor de tweede graad met betrekking tot de specifieke eindtermen bij protocolakkoord worden vastgesteld, zoals in de memorie van toelichting wordt opgemerkt, doet van deze vaststelling niets af. De cesuurdoelen worden immers afgeleid van de bij decreet vastgestelde specifieke eindtermen.

[54] Adv.RvS 36.392/1 van 22 januari 2004 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 2 april 2004 ‘houdende goedkeuring van het verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Vlaamse Gemeenschap van België inzake de accreditatie van opleidingen binnen het Nederlandse en het Vlaamse hoger onderwijs ondertekend te Den Haag op 3 september 2003’, opmerking 3.

‡LW-AJE[PEICA-HIJIHQW‡

In de parlementaire voorbereiding bij het decreet van 2 april 2004 ‘houdende goedkeuring en uitvoering van het verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Vlaamse Gemeenschap van België inzake de accreditatie van opleidingen binnen het Nederlandse en het Vlaamse hoger onderwijs, ondertekend te Den Haag op 3 september 2003’ is daarop het volgende geantwoord:[55]

> “Deze vaststelling is uiteraard correct. Om die reden is het dan ook wenselijk om in het decreet een algemene delegatiebepaling op te nemen die de regering toelaat om volgende aangelegenheden op soepele wijze aan de Accreditatieorganisatie op te dragen:
>
> 1° studie en advies over kwaliteitszorg in het hoger onderwijs;
>
> 2° studie en advies over de samenwerking Nederland – Vlaanderen in het hoger onderwijs in het algemeen.”

Artikel 3 van het decreet van 2 april 2004 bevatte dan ook een machtiging in die zin. Deze machtigingsbepaling is later overgenomen in respectievelijk artikel II.29/1 en II.124/3, 1°, van de Codex Hoger Onderwijs. Bij het decreet van 1 maart 2019 ‘tot wijziging van de regelgeving betreffende het toezicht op en bepaalde organisatorische aspecten van het hoger onderwijs’ is in artikel II.124/3, 2°, van de Codex Hoger Onderwijs nog een aanvullende opdracht aan het NVAO opgedragen.[56]

De vermelding in het ontworpen artikel II.29/3, tweede lid, van de Codex Hoger Onderwijs van aanvullende opdrachten die de Vlaamse Regering aan de NVAO opdraagt moet dan ook worden begrepen als een verwijzing naar de hierboven genoemde decretale bepalingen die de Vlaamse Regering machtigen om aanvullende opdrachten toe te kennen aan de NVAO en niet als een nieuwe, bijkomende machtiging aan de Vlaamse Regering om aanvullende opdrachten aan de NVAO op te dragen, zonder dat de decreetgever de krijtlijnen van die opdrachten heeft bepaald. Het verdient aanbeveling om die decretale bepalingen in de ontworpen bepaling uitdrukkelijk te vermelden (“die de Vlaamse Regering met toepassing van de artikelen II.29/1 en II.124/3, 1°, heeft opgedragen”).

54. De Codex Hoger Onderwijs werd het laatst gewijzigd bij het decreet van 19 december 2025. Dit moet in de inleidende zin van artikel 124 van het voorontwerp worden aangepast.

Deze aanpassing moet eveneens gebeuren in de inleidende zin van de artikelen 126 tot 128 van het voorontwerp.

[55] *Parl.St.* Vl.Parl. 2003-04, nr. 2161/1, p. 5.

[56] *Parl.St.* Vl.Parl 2018-19, nr. 1770/2 (amendement nr. 1).

‡LW-AJE[PEICA-HIJIHQW‡

Artikel 129

55. In het bij artikel 129 van het voorontwerp ingevoegde artikel II.65/1, eerste lid, van de Codex Hoger Onderwijs wordt een omschrijving opgenomen van het begrip micro-credentials[57], waarvan getuigschriften door de hogescholen of universiteiten kunnen worden uitgereikt. De Vlaamse Regering wordt gemachtigd de vorm van het getuigschrift en de inhoud van het bijbehorende supplement vast te stellen. In het ontworpen artikel wordt evenwel niet bepaald welke vermeldingen het getuigschrift en het supplement moeten bevatten, in tegenstelling tot wat het geval is voor de diploma's bedoeld in artikel II.252 van de Codex Hoger Onderwijs. Tenzij er een bijzondere reden is om zulks niet te doen, is het om reden van consistentie aan te bevelen om ook voor de betrokken getuigschriften en supplementen in de Codex Hoger Onderwijs aan te geven welke elementen ze bevatten.

Artikel 131

56. Het bij artikel 131 van het voorontwerp ontworpen artikel II.151 van de Codex Hoger Onderwijs verduurzaamt de werking van European University Alliances en maakt het mogelijk om binnen European University Alliance graduaatsopleidingen te ontwikkelen.

Gelet op de ontworpen wijziging van artikel II.151, lijkt ook een wijziging te moeten worden doorgevoerd aan artikel II.261, § 2, 5°, van de Codex Hoger Onderwijs dat luidt als volgt:

> "§ 2. Een instelling kan in de volgende gevallen beslissen dat in initiële bachelor-en masteropleidingen voor opleidingsonderdelen een andere onderwijstaal dan het Nederlands wordt gebruikt:
>
> (…)
>
> 5° de opleidingsonderdelen die deel uitmaken van een bachelor- of masteropleiding die kadert binnen een 'European Universities Initiative' dat als pilootproject werd goedgekeurd in 2019 of 2020, zoals beschreven in artikel II.151."

Voor de graduaatsopleidingen lijkt in artikel II.260/1, § 2, van de Codex Hoger Onderwijs, dat in bepaalde gevallen de mogelijkheid voorziet om een andere onderwijstaal dan het Nederlands te gebruiken in die opleidingen, een gelijkaardige verwijzing te moeten worden opgenomen.

Artikelen 132 en 133

57. De bij de artikelen 132, 1°, en 133, 1°, van het voorontwerp vervangen artikelen II 176, tweede lid, 2° en II. 178, eerste lid, 1°, van de Codex Hoger Onderwijs verduidelijken dat het diploma secundair onderwijs, "uitgereikt door een school voor secundair onderwijs of door de Examencommissie van de Vlaamse Gemeenschap", tot en met het schooljaar

[57] Deze definiëring stemt overeen met deze die is opgenomen in de Aanbeveling van de Raad van 16 juni 2022 'betreffende een Europese benadering van microcredentials voor een leven lang leren en inzetbaarheid op de arbeidsmarkt (2022/C 243/02)' (aanbeveling 5, a).

‡LW-AJE[PEICA-HIJHQW‡

2024-2025 als studiebewijs geldt voor de toegang tot opleidingen van het hoger beroepsonderwijs en voor de bacheloropleidingen.

Daarnaar gevraagd, gaf de gemachtigde volgende toelichting:

> "De diploma's uitgereikt door de secundaire scholen en de examencommissie vermelden sinds schooljaar 2024-2025 het niveau van de onderwijskwalificatie. De diploma's uitgereikt door de centra voor volwassenenonderwijs vermelden dit niet, hier is de hervorming nog niet afgerond. Voor de transparantie wordt met deze decreetsbepaling een duidelijk onderscheid gemaakt tussen de uitreikende instellingen en welke gevolgen dit heeft voor de toegang tot het hoger onderwijs."

Gevraagd of ook de artikelen II.176, tweede lid, 1°/1 en 2°/1, en II.178, eerste lid, 1°/1, van de Codex Hoger Onderwijs niet in die zin moeten worden aangepast, vermits de examencommissie van de Vlaamse Gemeenschap, overeenkomstig artikel 256/2, eerste lid, 3° en 4°, van de Codex Secundair onderwijs ook bevoegd is voor het uitreiken van het diploma van secundair onderwijs, onderwijskwalificatie niveau 3 respectievelijk 4, antwoordde de gemachtigde wat volgt:

> "De bestaande toelatingsvoorwaarden in art. II.176, tweede lid, 1°/1 en 2°/1, en II.178, eerste lid, 1°/1, vermelden niet welke instelling het diploma van het secundair onderwijs met het niveau van de onderwijskwalificatie (nl. OK 3 en 4) uitreikt.
>
> Deze 2 diploma's vervangen het 'oude' diploma van secundair onderwijs zonder vermelding van het niveau van de onderwijskwalificatie – in de secundaire scholen en de examencommissie vanaf schooljaar 2024-2025 en in de cvo vanaf 2027-2028.
>
> De bevoegdheid van de verschillende instellingen om de diploma's uit te reiken zonder de vermelding van het niveau van het OK komt dus op een verschillend moment te vervallen. Deze data werden opgenomen in artikel II.176 en II. 178. De datum waarop ze de nieuwe diploma's kunnen uitreiken is hier een rechtstreeks gevolg van. Het lijkt daarom niet nodig om opnieuw een onderscheid te maken tussen de uitreikers van het nieuwe diploma."

Als het niet nodig wordt geacht om te vermelden welke instantie het diploma secundair onderwijs met vermelding van de onderwijskwalificatie kan uitreiken vanaf het schooljaar 2024-25, ziet de Raad van State niet meteen een reden waarom dat wel nodig zou zijn voor de diploma's secundair onderwijs die vóór het schooljaar 2024-25 werden uitgereikt zonder vermelding van de onderwijskwalificatie. Door uitdrukkelijk te bepalen dat ook diploma's uitgereikt door de examencommissie van de Vlaamse Gemeenschap voor het schooljaar 2024-25 in aanmerking komen, wordt *a contrario* de indruk gewekt dat dit niet het geval is voor de diploma's met vermelding van de onderwijskwalificatie vanaf het schooljaar 2024-25. Het verdient dan ook aanbeveling om ofwel af te zien van de ontworpen wijziging, ofwel ook artikel II.176, tweede lid, 1°/1 en 2°/2 in dezelfde zin aan te passen.

‡LW-AJE[PEICA-HIJIHQW‡

58. De artikelen 132, 3°, en 133, 3°, van het voorontwerp duiden de hogescholen respectievelijk de hogescholen en de universiteiten, op grond van een taak van algemeen belang, aan als verwerkingsverantwoordelijken voor het verwerken van de gegevens voor de toetsing van de algemene toelatingsvoorwaarden tot een opleiding van het hoger beroepsonderwijs respectievelijk een bacheloropleiding. Volgens de ontworpen bepaling worden de gegevens "niet langer bewaard dan noodzakelijk en evenredig om te voldoen aan de vereisten die door deze codex zijn opgelegd."

Uit de ontworpen bepalingen kan niet worden afgeleid wat de maximale bewaartermijn van de betrokken gegevens zou zijn. De bewoordingen komen neer op een parafrasering (en enigszins specificering) van het vereiste in artikel 5, lid 1, c) en e), van de AVG[58] dat de persoonsgegevens niet langer worden bewaard dan noodzakelijk voor de doeleinden waarvoor ze worden verwerkt, maar een dergelijke parafrasering volstaat niet in het licht van het legaliteitsbeginsel. Vermits de bewaartermijn als een essentieel element van de verwerking van persoonsgegevens moet worden beschouwd, en bijgevolg op grond van het legaliteitsbeginsel vervat in artikel 22 van de Grondwet bij decreet moet worden bepaald, moet er dan ook uitdrukkelijk een maximale bewaartermijn worden vermeld, of moeten voldoende elementen worden vermeld op grond waarvan de bewaartermijn kan worden bepaald.[59]

Artikel 139

59. Artikel 139, 2°, van het voorontwerp vervangt artikel II.355/3, § 3, van de Codex Hoger Onderwijs en neemt daarin de verwijzing op naar de AVG die in acht moet worden genomen, wat thans is bepaald in artikel II.355/4, § 5, tweede lid, van de Codex Hoger Onderwijs.

[58] Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 'betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming)'.

[59] Zie bijv. in dit verband: adv.RvS 69.535/3 van 5 juli 2021 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 16 juli 2021 'tot bepaling van de voorwaarden voor de nascholing met e-learning in het kader van een proefproject en tot wijziging van artikel 4, 45 en 47 van het koninklijk besluit van 4 mei 2007 betreffende het rijbewijs, de vakbekwaamheid en de nascholing van bestuurders van voertuigen van de categorieën C1, C1+E, C, C+E, D1, D1+E, D, D+E', opmerking 4.3.2; adv.RvS 70.454/3 van 24 december 2021 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de ordonnantie van 9 juni 2022 'tot wijziging van de Brusselse Huisvestingscode met het oog op de gelijke behandeling van vrouwen en mannen en discriminatiebestrijding', opmerking 3.2; adv.RvS 70.879/3 van 22 februari 2022 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 3 juni 2022 'houdende diverse maatregelen inzake de herstructurering van het beleidsveld Wonen' opmerking 11; 73.995/1/V van 19 september 2023 over een voorontwerp van ordonnantie 'tot vereenvoudiging van de regels inzake toegang tot het beroep', opmerking 9.3; adv.RvS 75.150/3 van 13 februari 2024 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 19 april 2024 'tot wijziging van het decreet van 27 maart 2009 betreffende radio-omroep en televisie houdende inhoudelijke en technische aanpassingen en aanpassingen met het oog op de bescherming van persoonsgegevens en het Wetboek van vennootschappen en verenigingen', opmerking 3.3 en adv.RvS 77.584/4 van 23 april 2025 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 28 november 2025 'tot herstel van artikel 31bis van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, met betrekking tot de elektronische procesvoering voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State', opmerking 2.

‡LW-AJE[PEICA-HIJIHQW‡

In advies 73.612/1 heeft de afdeling Wetgeving opgemerkt "dat aangezien de AVG rechtstreeks toepasselijk is, het overbodig is dergelijke algemene bepalingen op te nemen."[60]

Deze opmerking blijft gelden.

Artikel 140

60. Artikel 140, 1°, van het voorontwerp herschikt artikel II.355/4, § 3, van de Codex Hoger Onderwijs als volgt:

"§3. De vertrouwenspersoon voor studenten of de vertrouwenspersoon ~~voor~~ personeel kan, als er ten aanzien van een bepaalde betrokken persoon meerdere meldingen zijn ontvangen, ~~ambtshalve initiatief nemen om~~ vervolgstappen ~~te~~ nemen. Daarbij houdt de vertrouwenspersoon steeds rekening met de eventuele vraag van een of meerdere melders om anoniem te blijven.

Als er zich een situatie voordoet die een acuut risico **of een noodtoestand** inhoudt voor studenten of personeelsleden, ~~neemt~~ **moet** de vertrouwenspersoon voor studenten of de vertrouwenspersoon ~~voor~~ personeel **vervolgstappen nemen** ~~een initiatief met inachtneming van de regels van het beroepsgeheim, vermeld in artikel 458 van het Strafwetboek~~.

~~Het nemen van initiatief kan bestaan uit de acties opgenomen in paragraaf 2, het op de hoogte brengen van de tuchtoverheid en/of het parket informeren.~~

Vervolgstappen als vermeld in het eerste en tweede lid kunnen bestaan uit:

1° de acties, vermeld in paragraaf 2;

2° de tuchtoverheid op de hoogte brengen;

3° het parket informeren.

~~De vertrouwenspersoon voor studenten of personeel kan de bevoegde tuchtoverheid op de hoogte brengen van een melding over grensoverschrijdend gedrag als er ten aanzien van een bepaalde persoon meerdere meldingen zijn ontvangen.~~ **Bij het op de hoogte brengen van de tuchtoverheid, vermeld in het derde lid, 2°,** ~~Hierbij~~ worden in een eerste fase ~~enkel~~ **alleen** die gegevens doorgegeven die de tuchtoverheid toelaten te beslissen of ze al dan niet een tuchtonderzoek ~~wil opstarten~~ **opstart**.

Het tuchtreglement **van de instelling** legt procedures vast waaronder ~~vastgelegde~~ termijnen ~~voor het geven van~~ **om** een ontvangstbevestiging **te versturen** en de verschillende stappen die de tuchtoverheid kan ondernemen."

In het aangehaalde advies 73.612/1 heeft de afdeling Wetgeving over het doorgeven van gegevens aan de tuchtinstantie opgemerkt dat "moet worden vastgelegd welke gegevens van de melding, en in het bijzonder welke gegevens die geen betrekking hebben op de melder, kunnen worden doorgegeven aan de tuchtinstantie" omdat "(h)et doorgeven van gegevens van de melding (…) immers, voor zover deze geen geanonimiseerde gegevens betreffen, als de verwerking van persoonsgegevens [kan] worden beschouwd in de zin van de AVG. Bijgevolg dient ook voor de

[60] Adv.RvS 73.612/1 van 13 juli 2023 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 8 december 2023 'over grensoverschrijdend gedrag in het hoger onderwijs', opmerking 10.

‡LW-AJE[PEICA-HIJIHQW‡

essentiële elementen van deze verwerking van persoonsgegevens in een decretale regeling te worden voorzien."[61]

In de parlementaire voorbereiding bij het decreet van 8 december 2023 'over grensoverschrijdend gedrag in het hoger onderwijs' wordt in reactie daarop het volgende gesteld:[62]

> "Het doel van de melding aan het tuchtorgaan is om het tuchtorgaan te informeren, zodat het eventueel kan besluiten om een tuchtonderzoek op te starten. De gegevens die doorgegeven worden zijn enkel deze die het opstarten van een tuchtonderzoek mogelijk maken. Dit is geëxpliciteerd in de herwerkte versie van het artikel en verder toegelicht in de memorie. De memorie geeft ook voorbeelden van wat met 'initiatief' en 'acuut risico' bedoeld wordt."

In de parlementaire voorbereiding wordt vervolgens verduidelijkt:[63]

> "Evident kan de vertrouwenspersoon met toestemming van de melder de bevoegde tuchtinstantie op de hoogte stellen van de melding.
>
> Als er ten aanzien van een bepaalde persoon meerdere meldingen zijn ontvangen, kan de vertrouwenspersoon ook zonder toestemming van de melder een initiatief nemen dat verder reikt dan de in paragraaf 2 van artikel 355/4 vermelde initiatieven. De anonimiteit van de melder die geen toestemming heeft gegeven dient wel gegarandeerd te worden.
>
> Daarnaast, als er voor de melder of voor derden een acuut risico is (gevaar voor lijf en leden, buitensporige gevolgen of voor agressie), is de vertrouwenspersoon verplicht om verder een adequaat initiatief te nemen, zoals nu reeds voorzien conform artikel 458 van het Strafwetboek en de rechtspraak daarover. Dit initiatief kan verschillen naargelang de specifieke casus. Voorbeelden van initiatieven zijn een melding doen bij de bevoegde tuchtinstantie, andere hulpinstanties inschakelen, politie of gerecht inschakelen.
>
> Indien een vertrouwenspersoon de bevoegde tuchtinstantie op de hoogte brengt, dan gebeurt dit in een eerste fase door een eenvoudige mededeling van alle gegevens die in het register zijn vermeld. Vervolgens kan de tuchtinstantie aanvullende gegevens verzamelen in het kader van de tuchtprocedure zoals die op vandaag bestaat. Bij het doorgeven van deze gegevens wordt steeds de wetgeving ter bescherming van de persoonsgegevens in acht genomen. Doel van de gegevensoverdracht is een tuchtonderzoek opstarten en mogelijk maken. De anonimiteit van melders die anoniem wensten te blijven, wordt te allen tijde gegarandeerd."

Aldus is het de bedoeling dat de tuchtoverheid de persoonsgegevens kan ontvangen die zijn opgenomen in het centrale register voor zover zij deze nodig heeft om te kunnen beslissen een tuchtprocedure op te starten. Na de wijziging bij artikel 139, 4°, van het voorontwerp zal artikel II.355/3, § 3, van de Codex Hoger Onderwijs bepalen dat in het centrale register de volgende gegevens worden opgenomen:

> "1° de identificatiegegevens van de melder: naam en voornaam;

[61] Adv.RvS 73.612/1, opmerking 4.1 en 4.2.

[62] *Parl.St.* Vl.Parl. 2023-24, nr. 1847/1, p. 13-14.

[63] *Parl.St.* Vl.Parl. 2023-24, nr. 1847/1, p. 17.

‡LW-AJE[PEICA-HIJIHQW‡

2° de identificatiegegevens van iedere persoon die volgens de melder direct of indirect betrokken is bij het grensoverschrijdend gedrag, in welke hoedanigheid dan ook: naam, voornaam, functie en hoedanigheid;

3° een beschrijving van de verklaring van de melder inzake grensoverschrijdend gedrag: de aard van het grensoverschrijdend gedrag, tijdstip van het grensoverschrijdend gedrag, een feitelijke weergave van het grensoverschrijdend gedrag;

4° de acties, vermeld in artikel II.355/4, § 2, die zijn ondernomen."

61. Het is aanbevolen in het ontworpen artikel II.355/4, § 3, vierde lid, van de Codex Hoger Onderwijs op te nemen dat alleen die gegevens "uit het centrale register" worden doorgegeven, die de tuchtoverheid moeten toelaten te beslissen of ze al dan niet een tuchtonderzoek start. Dit sluit bijvoorbeeld de gegevens uit die de vertrouwenspersoon voor studenten opneemt in het individueel dossier, vermeld in artikel II.355/4, § 5, derde lid, van de Codex Hoger Onderwijs. Als dat niet de bedoeling is van de stellers van het voorontwerp, dan moet dat in de aangehaalde bepaling op een andere wijze worden geëxpliciteerd.

62. In het nieuw ontworpen eerste lid van paragraaf 5 van artikel II.355/4 dient te worden verwezen naar de bepalingen inzake het beroepsgeheim in het nieuwe Strafwetboek.

Artikel 143

63. Deel 3, titel 2, van de Codex Hoger Onderwijs werd het laatst gewijzigd bij het decreet van 19 december 2025. De inleidende zin van artikel 143 moet in die zin worden aangepast.

Artikelen 145 en 146

64.1. De artikelen 145 en 146 van het voorontwerp voeren voor de terugvordering van ten onrechte uitbetaalde salarissen aan het personeel van universiteiten en van hogescholen een afwijking in op de regeling opgenomen in de artikel IV.37 respectievelijk artikel IV.38 van de Codex Hoger Onderwijs.

64.2. Artikel IV.37 van de Codex Hoger Onderwijs luidt als volgt:

"Inzake de salarissen van het onderwijzend, het wetenschappelijk, het academisch personeel, het administratief en het technisch personeel van de universiteiten, zijn de ten onrechte uitbetaalde bedragen, als gevolg van onjuiste salarisvaststellingen door de bevoegde overheid of het universiteitsbestuur, definitief vervallen aan hen die ze ontvangen als de terugbetaling daarvan niet gevraagd werd binnen een termijn van 2 jaar te rekenen van de eerste januari van het jaar van de betaling, behoudens wanneer de onverschuldigde bedragen werden verkregen door bedrieglijke handelingen of door valse of opzettelijk onvolledige verklaringen. In deze gevallen geldt een verjaringstermijn van 30 jaar."

‡LW-AJE[PEICA-HIJIHQW‡

Artikel IV.42 van de Codex Hoger Onderwijs luidt als volgt:

"Als het hogeschoolbestuur of de bevoegde overheid de salarissen van het onderwijzend personeel of van het administratief en technisch personeel verkeerd heeft vastgesteld, moet het de terugbetaling vragen binnen een termijn van 2 jaar te rekenen vanaf de eerste januari van het jaar van betaling in de vorm zoals bepaald in artikel 16, §2, eerste lid, van de wet van 16 mei 2003 tot vaststelling van de algemene bepalingen die gelden voor de begrotingen, de controle op de subsidies en voor de boekhouding van de gemeenschappen en de gewesten, alsook voor de organisatie van de controle door het Rekenhof. Als de terugbetaling niet gevraagd wordt binnen de gestelde termijn, zijn de ten onrechte uitbetaalde bedragen definitief vervallen.

Te rekenen vanaf de vraag bedoeld in het eerste lid kan het onverschuldigde bedrag worden teruggevorderd gedurende de termijn die in artikel 16, §2, tweede lid, van vermelde wet is bepaald."

64.3. De ontworpen afwijking voorziet de kortere termijn van maximum één jaar voor de terugvordering van de ten onrechte betaalde salarissen. Dit geldt enkel wanneer er sprake is van een "foutief berekend salaris" en dit is gebeurd door de betalende "overheid".

In de memorie van toelichting wordt beklemtoond *dat* wanneer de universiteit of de hogeschool het salaris uitbetaalt, of de foutieve berekening heeft gedaan, de afwijking niet van toepassing is. Er wordt evenwel niet nader toegelicht *waarom* de afwijking niet geldt in die gevallen.

Hierover om toelichting gevraagd, antwoordde de gemachtigde wat volgt:

"Het gaat hier om een afwijking van de algemene verjaringstermijn voor de terugvordering van een ten onrechte uitbetaalde verloning. Deze uitzondering geldt alleen als de overheid de uitbetalende instelling is en als de verkeerde berekening van het loon te wijten is aan een fout van die betalende overheid. Hiermee wil de overheid scherper benadrukken dat een personeelslid geen slachtoffer mag zijn van fouten die door de overheid gemaakt zijn. Er mag immers van uitgegaan worden dat de overheid, die regelgeving uitwerkt en oplegt, het beste op de hoogte is van de toepassing van deze regelgeving en de toepassing ook correct naleeft. Het is niet aangewezen van een onderwijsinstelling – die geen overheid is – eenzelfde expertise te verwachten. De toevoeging is dus eerder verhelderend (op vraag van de onderwijsinstellingen) om extra duidelijk te maken dat zij niet als overheid gezien kunnen worden.

Opdat er sprake kan zijn van een fout van de betalende overheid, moet die natuurlijk alle correcte informatie bezitten en die tijdig ontvangen hebben. Het kan gaan over informatie die ze moet ontvangen van het personeelslid, van de school of bijvoorbeeld van een andere overheidsinstantie. Het gaat m.a.w. over alle mogelijke informatie die nodig is om het loon correct te berekenen. Via de administratieve jaarkalenders op de website van Onderwijs en Vorming informeren de agentschappen die instaan voor de betaling van de lonen in ons onderwijs (agodi en ahovoks) tegen wanneer zij ten laatste moeten beschikken over alle informatie, zodat ze tegen de maandelijkse afsluiting van de loonberekeningen alles nog tijdig kunnen verwerken."

‡LW-AJE[PEICA-HIJIHQW‡

Aangezien de verjaringstermijn in kwestie tot doel heeft de personeelsleden te beschermen tegen laattijdige terugvorderingen van ontvangen salarissen, en het voor de betrokken personeelsleden waarvan het salaris wordt teruggevorderd in het licht van die doelstelling niet uitmaakt door wie hun foutief berekende salaris wordt uitbetaald en teruggevorderd, kan de verantwoording van de gemachtigde voor de niet-toepasselijkheid van de ontworpen afwijking van de vervaltermijn voor de universiteit of de hogeschool die het foutief berekende salaris uitbetaalt, of de foutieve berekening heeft gedaan, in het licht van gelijkheidsbeginsel niet volstaan. Tenzij de stellers van het voorontwerp de ontworpen maatregel alsnog voldoende kunnen verantwoorden, kunnen de ontworpen bepalingen, voor zover ze een onderscheid maken naargelang de uitbetalende instantie, dan ook geen doorgang vinden.

Artikel 152

65.1. Artikel 148 van het voorontwerp voert een rechtsgrond in voor het ontslag om dringende redenen van het academisch personeel bij de universiteiten, terwijl artikel 152 van het voorontwerp een regeling voor het ontslag om dringende redenen van het benoemd administratief en technisch personeel van de universiteiten opneemt.

De regeling opgenomen in het bij artikel 152 ontworpen artikel “V.63/2” (zie evenwel opmerking 66) is gelijkaardig aan de regeling opgenomen in de artikelen V.111, § 3, en V.113 van de Codex Hoger Onderwijs die gelden voor het benoemd personeel van de hogescholen.

Tussen de beide regelingen zijn er evenwel de volgende verschillen vast te stellen:

- de termijn om een bezwaarschrift in te dienen bedraagt zes werkdagen voor het personeelslid van de universiteit, terwijl dit voor het personeelslid van de hogeschool slechts drie dagen bedraagt;

- het beroep werkt opschortend voor het personeelslid van de universiteit, terwijl dit niet het geval is voor het personeelslid van de hogeschool.

Aldus wordt een verschil in behandeling tussen personeelsleden van hogescholen en universiteiten (en ook tussen die instellingen) gecreëerd, terwijl ook in de context van de rechtspositieregeling een verregaande toenadering heeft plaatsgevonden tussen universiteiten en hogescholen.[64]

65.2. Artikel 24, § 4, van de Grondwet bepaalt:

> “Alle leerlingen of studenten, ouders, personeelsleden en onderwijsinstellingen zijn gelijk voor de wet of het decreet. De wet en het decreet houden rekening met objectieve verschillen, waaronder de eigen karakteristieken van ieder inrichtende macht, die een aangepaste behandeling verantwoorden.”

[64] Zie bijv. GwH 3 april 2014, nr. 60/2014, B.10.3 waar een concurrentienadeel voor de universiteiten werd vastgesteld dat leidde tot een schending van het gelijkheidsbeginsel.

‡LW-AJE[PEICA-HIJHQW‡

Deze grondwettelijke regel van gelijkheid en niet-discriminatie in onderwijszaken sluit niet uit dat een verschil in behandeling tussen bepaalde categorieën van personeelsleden wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is.

Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld, rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betrokken maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden wanneer er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

Om ten aanzien van het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie een verschil in behandeling onder personeelsleden te verantwoorden, is het evenwel niet voldoende te wijzen op het bestaan van objectieve verschillen onder die personeelsleden. Daarnaast moet nog worden aangetoond dat, ten aanzien van de geregelde aangelegenheid, het onderscheid relevant is om een verschillende behandeling in redelijkheid te verantwoorden.

65.3. Gevraagd naar een verantwoording voor die verschillende behandeling, antwoordde de gemachtigde wat volgt:

> "De verschillen in de regeling voor de universiteiten en de hogescholen volgen voort uit de opmerkingen die er tijdens de onderhandelingen in het VOC hoger onderwijs gemaakt zijn.
>
> De termijn om een bezwaarschrift in te dienen is 6 werkdagen. De verlenging van de termijn (in vergelijking met de regeling voor de hogescholen) volgt voort uit het feit dat het ontslag bij aangetekende brief moet meegedeeld worden aan het personeelslid en het feit dat algemeen aangenomen wordt dat een aangetekend schrijven uitwerking heeft de derde dag na de datum van verzending. De beroepstermijn blijft bijgevolg 3 werkdagen maar er is rekening gehouden met de verzendtermijn van het aangetekend schrijven.
>
> Als het beroep opschortend werkt, blijft het personeelslid in dienst van de universiteit en is het makkelijker om het personeelslid terug aan het werk te zetten als het beroep gevolgd wordt. Als het beroep niet opschortend werkt, moet het personeelslid als het beroep gevolgd wordt terug in dienst genomen worden, wat vanuit de logica van de vrije universiteiten (het gewone arbeidsrecht) niet vanzelfsprekend is. Om problemen met het terug in dienst nemen van personeelsleden te vermijden is opgenomen dat het beroep opschortend werkt."

65.4. Deze verantwoording voor de aangehaalde belangwekkende verschillen in de procedure die volgt in geval van ontslag om dringende redenen, laat niet inzien dat het gemaakte onderscheid relevant is om het verschil in behandeling in redelijkheid te verantwoorden.

De ontworpen bepalingen, voor zover ze voorzien in kortere bezwaartermijnen en in een niet-opschortende werking van het beroep, kunnen dan ook geen doorgang vinden.

‡LW-AJE[PEICA-HIJIHQW‡

66. Artikel 152 voegt in de Codex Hoger Onderwijs een artikel V.63/2 in, maar voor zover de Raad van State kon nagaan, bestaat er geen artikel V.63/1. Evenmin heeft de Raad van State kennis van een bepaling met dat artikelnummer dat in voorbereiding is. Op grond van de beschikbare informatie is er dan ook geen reden om de artikelen niet doorlopend te nummeren. Er wordt dan ook voorgesteld om de ontworpen regeling in te voegen als een artikel V.63/1.

Artikelen 149, 151, 154 en 155

67. In plaats van de automatische beëindiging van de tewerkstelling bij het bereiken van de wettelijke pensioenleeftijd, tenzij het instellingsbestuur toestemming verleent om die beëindiging uit te stellen, wordt het principe ingevoerd dat de tewerkstelling van het personeelslid ook na de wettelijke pensioenleeftijd behouden blijft, tenzij het instellingsbestuur beslist de tewerkstelling dan te beëindigen. De artikelen 149 en 151 van het voorontwerp voeren dit in voor het personeel van de universiteiten en de artikelen 154 en 155 van het voorontwerp voeren dit in voor het personeel van de hogescholen.

Gevraagd naar de regeling voor het betrokken personeelslid dat bij het bereiken van de wettelijke pensioenleeftijd op pensioen wil gaan gelet op de regeling in artikel IX.1, § 1, van het Vlaams Personeelsstatuut, antwoordde de gemachtigde wat volgt:

> “Als het personeelslid op de wettelijke pensioenleeftijd met pensioen wil gaan, dient het bij de universiteit ontslag in volgens de geldende regels. Er is niet centraal (op niveau Vlaamse Gemeenschap) vastgelegd wat de regels zijn om zelf ontslag in te dienen.”

HOOFDSTUK 12 – WIJZIGINGEN VAN DE CODIFICATIE SOMMIGE BEPALINGEN VOOR HET ONDERWIJS VAN 28 OKTOBER 2016

Artikel 157

68. Artikel 157 van het voorontwerp voegt een paragraaf 6 toe aan artikel IV.35/1 van de codificatie sommige bepalingen voor het onderwijs, dat een afwijkingsregeling bevat voor het leerlingenvervoer in het buitengewoon onderwijs. In het kader van die afwijkingsregeling wordt het recht op leerlingenvervoer toegekend volgens het criterium en het regelgevend kader dat is overeengekomen door de scholen van het buitengewoon onderwijs in de betrokken regio’s. Op het ogenblik dat de decreetgever de afwijkingsregeling mogelijk maakte, was het criterium en het regelgevend kader aan de decreetgever bekend en heeft hij het zich eigen gemaakt. De gehanteerde werkwijze voor het toekennen van het recht op vervoer wordt door de betrokken regio’s omschreven in een werkplan, dat de in artikel IV.35/1, § 3, opgesomde elementen bevat. Dat werkplan wordt ter goedkeuring voorgelegd aan de Vlaamse Regering.

De ontworpen paragraaf 6 maakt het mogelijk dat het regelgevend kader dat in de pilootregio’s is vastgesteld “gedurende 2 schooljaren [kan] gewijzigd worden of aangevuld worden met bijkomende criteria voor de toekenning van het recht op leerlingenvervoer”.

‡LW-AJE[PEICA-HIJIHQW‡

Gevraagd wat precies wordt bedoeld met “het regelgevend kader, vermeld in paragraaf 2, [dat] gedurende 2 schooljaren gewijzigd [kan] worden of aangevuld [kan] worden met bijkomende criteria voor de toekenning van het recht op leerlingenvervoer” en welke de mogelijke wijzigingen en aanvullingen zijn, antwoordde de gemachtigde:

> “Alle pilootregio’s kennen rechten op mobiliteitsondersteuning toe aan leerlingen op basis van een regelgevend kader, dat zij zelf opstelden. Vanaf volgend schooljaar kunnen zij dit regelgevend kader aanpassen en nieuwe maatregelen invoeren. De feedback over deze maatregelen wordt meegenomen in de Vlaanderenbrede hervorming van het leerlingenvervoer.
>
> Mogelijke aanpassingen zijn onder meer: wijzigingen in de minimumperimeter waarbinnen collectief leerlingenvervoer mogelijk is, wijzigingen van de haltes waar leerlingen opgehaald worden, wijzigingen in de criteria om in aanmerking te komen voor een bepaalde vorm van mobiliteitsondersteuning.”

In het licht van artikel 24, § 5, van de Grondwet laat de machtiging om bijkomende criteria te bepalen of af te wijken van het regelgevend kader de betrokken scholen niet toe om bij overeenkomst fundamenteel af te wijken van het bestaande criterium en het bestaande regelgevend kader. Als dat wel de bedoeling zou zijn, dienen de stellers van het voorontwerp in de ontworpen bepaling nauwkeuriger aan te geven in welke zin van het bestaande criterium en het bestaande regelgevend kader kan worden afgeweken.

Artikel 159

69. De codificatie sommige bepalingen voor het onderwijs werd het laatst gewijzigd bij het decreet van 12 december 2025 in plaats van het decreet van 18 juli 2025. Dit dient te worden aangepast in de inleidende zin van artikel 159 van het voorontwerp.

70. Het ontworpen artikel IV.55/1 van de codificatie sommige bepalingen voor het onderwijs bepaalt dat de Vlaamse Regering na een oproep naar respectievelijk scholen en consortia, middelen kan toekennen in het kader van het project pioniersscholen met het oog op een evolutie naar meer inclusief onderwijs. De Vlaamse Regering wordt gemachtigd om de procedure voor de aanvraag en voor de toekenning van de middelen te bepalen voor de projecten die pioniersscholen vormgeven, de begeleiding van de pioniersscholen door een consortium, en het onderzoek ter evaluatie van het project.

Op het eerste gezicht staat de ontworpen bepaling op gespannen voet met artikel 24, § 5, van de Grondwet, aangezien een aantal essentiële elementen van het subsidiëringsmechanisme niet in de ontworpen bepaling wordt geregeld. Zo wordt nagelaten te bepalen op welke onderwijsinstellingen of op welke onderwijsniveau’s de regeling betrekking heeft, wat precies wordt bedoeld met consortia, hoe de middelen worden bepaald, aan wie de middelen zullen worden toegekend, en hoe de toegekende middelen dienen te worden aangewend. Ook de projecten die voor subsidiëring in aanmerking komen worden slechts zeer algemeen omschreven.

‡LW-AJE[PEICA-HIJIHQW‡

In het ontworpen artikel IV.55/1, tweede lid, 1°, wordt evenwel gepreciseerd dat de middelen worden toegekend voor "de projecten die pioniersscholen vormgeven en dit binnen het kader van het decreet betreffende de organisatie van tijdelijke projecten in het onderwijs van 9 december 2025", het zogenaamde proeftuinendecreet. Tijdelijke projecten die bij besluit van de Vlaamse Regering tot stand komen op grond van het proeftuinendecreet, waarbij afwijkingen van bestaande onderwijsdecreten toegestaan zijn, mogen worden geacht in overeenstemming te zijn met artikel 24, § 5, van de Grondwet, althans voor zover de besluiten die deze projecten regelen tijdig worden bekrachtigd bij decreet.[65]

Gevraagd wat "het project pioniersscholen met het oog op een evolutie naar meer inclusief onderwijs" precies inhoudt en welke projecten voor subsidiëring in aanmerking komen, antwoordde de gemachtigde:

> "In de visienota 'Stappenplan richting een inclusiever onderwijs' van 4 april 2025 engageert de Vlaamse Regering zich om een lange termijn traject op te starten dat moet leiden tot een meer inclusief onderwijssysteem tegen 2040. De opzet van een proeftuin met pioniersscholen is in de visienota opgenomen als een concrete stap in de evolutie naar meer inclusief onderwijs.
>
> In de *'consultatienota over de evolutie naar scholen voor iedereen'* van 28 november 2025 wordt de visie omtrent de evolutie naar meer inclusief onderwijs verder uitgewerkt en aangevuld met een strategie en tijdspad met concrete maatregelen. Ook in de consultatienota is de realisatie van een proeftuin met pioniersscholen vermeld als één van de acties in de evolutie naar een meer inclusief onderwijssysteem met scholen voor iedereen.
>
> Een besluit van de Vlaamse Regering bepaalt de inhoud en de vorm van de tijdelijke projecten 'pioniersscholen'. Het voorontwerp van Besluit van de Vlaamse Regering over tijdelijke projecten met pioniersscholen in het kader van de evolutie naar meer kwalitatief en inclusiever onderwijs werd een eerste keer goedgekeurd op de Vlaamse Regering op 13 maart 2026. Het is de bedoeling dat scholen voor gewoon onderwijs, scholen voor buitengewoon onderwijs, CLB's en leersteuncentra samen projecten vormgeven om toe te werken naar scholen voor iedereen. Ze werken in één of meerdere scholen samen om een multidisciplinair team vorm te geven en onderwijs te organiseren voor leerlingen met en zonder specifieke onderwijsbehoeften";

en:

> "De proeftuin pioniersscholen wordt gerealiseerd volgens de contouren van het decretaal kader rond proeftuinen in onderwijs, met name het decreet betreffende de organisatie van tijdelijke projecten in het onderwijs van 9 december 2005. Het BVR dat de inhoud en vorm van de proeftuin vastlegt volgt de bepalingen als vermeld in dat decreet."

De Raad van State kan, bij gebrek aan definitieve tekst van het besluit dat de basis vormt voor de tijdelijke projecten die in het kader van het project pioniersscholen met het oog op een evolutie naar meer inclusief onderwijs vormgeven, niet nagaan of in dit besluit, dat ter bekrachtiging aan de decreetgever moet worden voorgelegd, voldoende de essentiële elementen van de afwijkende regelen zullen zijn opgenomen. Als dat niet het geval is, zullen de stellers van

[65] Adv.RvS 38.717/1/V van 26 juli 2005 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 9 december 2005 'betreffende de organisatie van tijdelijke projecten in het onderwijs', *Parl.St.* Vl.Parl. 2004-05, nr. 472/1.

‡LW-AJE[PEICA-HIJHQW‡

het voorontwerp de ontworpen bepalingen die voor advies voorliggen moeten aanvullen zodat alle essentiële elementen van het subsidiëringsmechanisme bij decreet zijn geregeld.

Artikelen 165 en 166

71. De codificatie sommige bepalingen voor het onderwijs werd het laatst gewijzigd bij het decreet van 12 december 2025 in plaats van het decreet van 17 mei 2024. Dit dient te worden aangepast in de inleidende zin van de artikelen 165 en 166 van het voorontwerp.

HOOFDSTUK 13 – WIJZIGINGEN VAN HET DECREET RECHTSPOSITIE BASISEDUCATIE VAN 7 JULI 2017

Artikel 172

72. Luidens de eerste zin van het ontworpen artikel 88/1 van het decreet Rechtspositie Basiseducatie kan het centrumbestuur "[i]n afwijking van artikel 88, § 1 en § 5, de aanstelling of benoeming beëindigen van een personeelslid dat de wettelijke pensioenleeftijd bereikt heeft". Nochtans volgt uit artikel 88, §§ 1 en 5 geenszins dat een personeelslid dat de wettelijke pensioenleeftijd bereikt heeft niet kan worden ontslagen. Die eerste zin vormt dus geen afwijking van dat artikel.

In de memorie van toelichting wordt de bedoeling van de bepaling als volgt verwoord:

> "Dit artikel voert voor het centrumbestuur de mogelijkheid in om een personeelslid dat de wettelijke pensioenleeftijd bereikt heeft te ontslaan. Als het centrumbestuur van deze mogelijkheid gebruik maakt, geldt een verkorte opzeggingstermijn. De bepalingen uit artikel 88, § 2 tot en met § 4 van het decreet Rechtspositie Basiseducatie zijn eveneens van toepassing op dit ontslag."

Het is dus de bedoeling dat afgeweken wordt van artikel 88, § 1, en dat artikel 88, § 5, dat betrekking heeft op het betalen van werkgevers- en werknemersbijdragen door het Vlaams Ministerie van Onderwijs en Vorming niet van toepassing is. Bovendien lijkt het de bedoeling dat wordt afgeweken van artikel 86 van het decreet Rechtspositie Basiseducatie dat het ontslag afhankelijk maakt van een negatieve evaluatie.

Het eerste lid van het ontworpen artikel 88/1, wordt dan ook beter als volgt geformuleerd:

> "Art. 88/1. In afwijking van artikel 86, § 1, kan het centrumbestuur de aanstelling of benoeming beëindigen van een personeelslid dat de wettelijke pensioenleeftijd bereikt heeft. In afwijking van artikel 88, § 1 neemt het centrumbestuur daarbij een opzeggingstermijn in acht die maximaal 26 weken bedraagt. Het centrumbestuur en het personeelslid kunnen een langere of kortere opzeggingstermijn overeenkomen. De opzegging wordt gemotiveerd."

‡LW-AJE[PEICA-HIJIHQW‡

Voorts wordt beter een vierde lid toegevoegd luidend als volgt:

> “Artikel 88, § 5 is niet van toepassing op een ontslag van een personeelslid dat de wettelijke pensioenleeftijd heeft bereikt.”

73. De bepaling maakt niet duidelijk welke opzeggingstermijn precies door het centrumbestuur moet worden toegepast. Er wordt weliswaar een maximum aantal weken bepaald, maar niet hoe het centrumbestuur de effectieve opzeggingstermijn moet berekenen binnen dit maximum. Daarenboven stelt het ontworpen artikel 88/1 dat het centrumbestuur en het personeelslid een “langere of kortere opzeggingstermijn [kunnen] overeenkomen”. Dit lijkt erop te wijzen dat de partijen kunnen afwijken van een abstract te berekenen opzeggingstermijn. Als dat niet het geval is, lijkt de bepaling daarentegen in te houden dat van de maximumtermijn kan worden afgeweken wat het bepalen van een maximumtermijn zinledig maakt.

Gevraagd welke opzeggingstermijn er dan geldt en hoe deze moet worden berekend, antwoordde de gemachtigde:

> “De gewone opzegtermijnen in de basiseducatie zijn dezelfde als in de wet van 3 juli 1978 betreffende de arbeidsovereenkomsten. Vandaar dat voor het bepalen van de maximumtermijn om een einde te maken aan de tewerkstelling wanneer het personeelslid de wettelijke pensioenleeftijd bereikt, ook gekeken is naar de maximumtermijn uit de wet van 3 juli 1978. Het logische gevolg hiervan is dat de opzegtermijn ook moet berekend worden volgens de principes uit de wet van 3 juli 1978. In de wet zelf is hierover niets opgenomen. Volgens de website van de FOD WASO worden in beginsel de normale regels voor de berekening van de opzegtermijn gevolgd maar dan wel met een maximumduur van 26 weken, wat wil zeggen dat na 26 weken de opzegtermijn niet meer oploopt.”

Hoewel de ontworpen bepaling inderdaad gelijkenissen vertoont met artikel 37/6 van de wet van 3 juli 1978 ‘betreffende de arbeidsovereenkomsten’, is het onduidelijk hoe de opzeggingstermijn precies berekend wordt. De stellers van het voorontwerp doen er dan ook goed aan om in het ontworpen artikel 88/1 van het decreet Rechtspositie Basiseducatie duidelijker te regelen hoe de opzeggingstermijn wordt berekend en in elke mate van die berekening door de partijen kan worden afgeweken.

74. Anders dan in de ontworpen artikelen 88, § 2, van het decreet rechtspositie personeelsleden gemeenschapsonderwijs (artikel 11, 3°, van het voorontwerp) en 62, § 2, van het decreet rechtspositie personeelsleden gesubsidieerd onderwijs (artikel 20, 3°, van het voorontwerp), bepaalt het ontworpen artikel 88/1 van het decreet Rechtspositie Basiseducatie niet dat het personeelslid bij het voltooien van de opzeggingstermijn kan voortwerken tot het einde van de maand waarin het personeelslid de opzeggingstermijn volbracht heeft.

In dat verband kan worden verwezen naar opmerking 44.1 die ook hier van toepassing is.

‡LW-AJE[PEICA-HIJIHQW‡

Artikel 173

75. Aangezien de ingevoegde bepaling nagenoeg gelijkluidend is aan de bepaling die bij artikel 12 van het voorontwerp wordt ingevoegd voor de personeelsleden van het gemeenschapsonderwijs, kan worden verwezen naar de relevante opmerkingen die bij dat artikel werden gemaakt (opmerking 9.1-12).

HOOFDSTUK 14 – WIJZIGINGEN VAN HET DECREET VAN 9 MAART 2018 BETREFFENDE HET DEELTIJDS KUNSTONDERWIJS

Artikelen 175, 176, 177, 178, 181, 182, 183, 185 en 186

76.1. Artikel 26 van het decreet van 9 maart 2018 ‘betreffende het deeltijds kunstonderwijs’ machtigt de Vlaamse Regering om “specifieke normen, structuren, vakken en bekwaamheidsbewijzen” voor de Koninklijke Beiaardschool Jef Denyn in Mechelen vast te leggen, alsook “de wijze [te bepalen] waarop die instelling gesubsidieerd wordt, de wijze waarop die academie rapporteert aan het Vlaams Ministerie van Onderwijs en welk statuut op het personeel van toepassing is”. Het besluit van de Vlaamse Regering over die aangelegenheden moet decretaal worden bekrachtigd, maar er wordt geen bekrachtigingstermijn bepaald.

Aan die bepaling is uitvoering gegeven bij het besluit van de Vlaamse Regering van 4 mei 2018 ‘betreffende het opleidingsaanbod, de structuur, organisatie en financiering van de Koninklijke Beiaardschool Jef Denyn in Mechelen’. Dat besluit is daarna in zijn geheel bekrachtigd bij het decreet van 15 juni 2018 ‘betreffende het onderwijs XXVIII’. Het besluit is naderhand nog gewijzigd door het programmadecreet van 20 december 2019 ‘bij de begroting 2020’, het besluit van de Vlaamse Regering van 7 juli 2023 ‘tot wijziging van diverse besluiten van de Vlaamse Regering, wat betreft de structuur, organisatie en financiering in het basisonderwijs, secundair onderwijs, volwassenenonderwijs en deeltijds kunstonderwijs’ en het besluit van de Vlaamse Regering van 21 juni 2024 ‘tot wijziging van diverse besluiten van de Vlaamse Regering, wat betreft de structuur en organisatie van het leerplichtonderwijs, het volwassenenonderwijs, het deeltijds kunstonderwijs en het hoger onderwijs’.

De artikelen 11 tot 13 van het besluit van de Vlaamse Regering van 7 juli 2023 en artikel 47 van het besluit van de Vlaamse Regering van 21 juni 2024 werden nog niet bij decreet bekrachtigd, terwijl deze artikelen bepalingen bevatten die bekrachtigd moeten worden overeenkomstig artikel 26, tweede lid, van het decreet van 9 maart 2018.[66]

[66] Zie daarover adv.RvS 76.075/1 van 15 mei 2024 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 21 juni 2024 ‘tot wijziging van diverse besluiten van de Vlaamse Regering, wat betreft de structuur en organisatie van het leerplichtonderwijs, het volwassenenonderwijs, het deeltijds kunstonderwijs en het hoger onderwijs’, opmerking 13.

‡LW-AJE[PEICA-HIJIHQW‡

De artikelen 175, 176, 177, 178, 181, 182, 183, 185 en 186 van het voorontwerp beogen om de meest fundamentele bepalingen uit het besluit van de Vlaamse Regering van 4 mei 2018 op te nemen in het decreet van 9 maart 2018, als decretale afwijkingen op de basisregels voor het deeltijds kunstonderwijs.

Artikel 176 van het voorontwerp herneemt artikel 3, § 1, 2, eerste lid, en 3, van het besluit van de Vlaamse Regering van 4 mei 2018, waarin wordt bepaald welke studierichting de Beiaardschool kan organiseren, welke studieomvang deze opleidingen hebben en hoe deze studieomvang gespreid kan worden over een schooljaar, en heft de machtiging aan de Vlaamse Regering op om de studieomvang en de trajecten van de tweede, derde en vierde graad van de studierichting beiaardier te bepalen.

76.2. In het ontworpen artikel 18, § 1, vierde lid, van het decreet van 9 maart 2018 moet worden geschreven dat het de specialisatie: “optie beiaardier” betreft zoals in artikel 3, § 1, van het besluit van de Vlaamse Regering van 4 mei 2018 en zoals ook in het ontworpen artikel 19, § 2, tweede lid, van hetzelfde decreet wordt vermeld (artikel 177 van het voorontwerp).

76.3. Artikel 178 van het voorontwerp heft in artikel 26, eerste lid, van het decreet van 9 maart 2018 de voormelde machtiging aan de Vlaamse Regering op om de specifieke normen en structuren vast te leggen en de wijze te bepalen waarop de Beiaardschool wordt gesubsidieerd. Daarnaast wordt in artikel 26, tweede lid, van hetzelfde decreet de vereiste decretale bekrachtiging vervangen door een machtiging aan de Vlaamse Regering om de bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 4 mei 2018 te wijzigen.

Door die machtiging zal de Vlaamse Regering weliswaar opnieuw wijzigingen mogen aanbrengen in het bekrachtigde besluit van de Vlaamse Regering van 4 mei 2018, maar het inperken van de machtiging in artikel 26, eerste lid, van het decreet van 9 maart 2018 heeft tot gevolg dat die wijzingen aan het besluit van 4 mei 2018 beperkt zullen moeten blijven tot aanpassingen die kunnen worden ingepast in de resterende machtigingen in artikel 26, eerste lid, van het decreet van 9 maart 2018 of kunnen worden gesteund op de algemene uitvoeringsbevoegdheid die de Vlaamse Regering ontleent aan artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ ter uitvoering van de nieuwe decretale regeling voor de beiaardschool.

Bovendien geeft het feit dat het besluit van 4 mei 2018 na de bekrachtiging, ondanks het ontbreken van een machtiging ter zake, nog werd gewijzigd bij latere besluiten van 7 juli 2023 en 21 juni 2024, die nog niet werden bekrachtigd, aanleiding tot onzekerheid over de rechtskracht van die latere wijzigingen.

Bijgevolg moet worden voorgesteld om een bepaling toe te voegen aan het voorontwerp waarbij ook de artikelen 11 tot 13 van het besluit van de Vlaamse Regering van 7 juli 2023 en artikel 47 van het besluit van de Vlaamse Regering van 21 juni 2024 worden bekrachtigd.

‡LW-AJE[PEICA-HIJIHQW‡

Het ontworpen artikel 26, tweede lid, van het decreet van 9 maart 2018 kan dan accurater als volgt worden verwoord:

"De Vlaamse Regering wordt gemachtigd om de bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 4 mei 2018 betreffende het opleidingsaanbod, de structuur, organisatie en financiering van de Koninklijke Beiaardschool Jef Denyn in Mechelen, zoals bekrachtigd bij het decreet van 15 juni 2018, en gewijzigd door het programmadecreet van 20 december 2019, en de besluiten van de Vlaamse Regering van 7 juli 2023 en 21 juni 2024, zoals gedeeltelijk bekrachtigd bij het decreet van [datum onderwijsdecreet XXXVI], te wijzigen, aan te vullen of op te heffen, teneinde dit besluit in overeenstemming te brengen met dit decreet."

Artikel 188

77. Artikel 188 van het voorontwerp vervangt de verplichte jaarlijkse verslagen en de steekproefsgewijze financiële controle aan het einde van de samenwerking door een eindverslag en het bepalen van een methode om een globaal zicht te krijgen op de besteding van de werkingsmiddelen.

Luidens de memorie van toelichting stelt de onderwijsinspectie dat de jaarverslagen door "de vage formulering van het doelenkader (…) vaak algemeen en moeilijk toetsbaar" zijn. Daarom wordt ervoor gekozen de verplichte jaarverslagen te schrappen, wat ook een planlastverlaging voor scholen en academies betekent.

Zoals de Inspecteur van Financiën stelt, kan de vraag worden gesteld of de voormelde verantwoording nog relevant is wanneer de doelstellingen, gelet op de verduidelijkingen die artikel 187 van het voorontwerp aanbrengt in de opsomming van de doelen in artikel 136, eerste lid, van het decreet van 9 maart 2018, duidelijker zullen worden geformuleerd.

Hierover bevraagd, verklaarde de gemachtigde:

> "Door de expliciete verbinding met de minimumdoelen en sleutelcompetenties wordt gedeeltelijk tegemoetgekomen aan de opmerkingen van de Onderwijsinspectie. Kwaliteitszorg is ontegensprekelijk gebaat bij een helder referentiekader waartegen onderwijsprofessionals hun inspanningen kunnen afwegen. Kwaliteitszorg vergt daarenboven een reflectieve benadering bij de betrokkenen. Het huidige jaarverslag draagt echter te weinig bij tot die doelgerichte reflectie. Gezien de meerwaarde voor kwaliteitszorg te laag is in verhouding met de tijd en inspanningen die onderwijsprofessionals erin moeten investeren, is het beter om de jaarlijkse rapportageverplichting als beleidsinstrument te schrappen."

Het is aangewezen deze toelichting op te nemen in de memorie van toelichting.

‡LW-AJE[PEICA-HIJIHQW‡

Artikel 190

78. Net zoals de artikelen 57 en 76 van het voorontwerp dit in het decreet basisonderwijs en de Codex Secundair Onderwijs invoegen, voegt artikel 190 van het voorontwerp in het decreet deeltijds kunstonderwijs de bepaling in dat sponsoring en mededelingen met betrekking tot betalende bijlessen onverenigbaar worden geacht met de pedagogische opdracht van de school.

De opmerkingen 39.1 en 39.2 die werden gemaakt bij artikel 57 van het voorontwerp gelden *mutatis mutandis* ook voor het ontworpen artikel 150 van het decreet van 9 maart 2018.

HOOFDSTUK 15 – WIJZIGINGEN VAN HET DECREET VAN 27 APRIL 2018 BETREFFENDE DE LEERLINGENBEGELEIDING IN HET BASISONDERWIJS, HET SECUNDAIR ONDERWIJS EN DE CENTRA VOOR LEERLINGENOPLEIDING

79. Bij dit hoofdstuk zijn geen opmerkingen te maken.

HOOFDSTUK 16 – WIJZIGINGEN VAN HET DECREET VAN 3 JUNI 2022 TOT HET NEMEN VAN DRINGENDE MAATREGELEN IN HET ONDERWIJS NAAR AANLEIDING VAN DE OEKRAÏNECRISIS EN TOT WIJZIGING VAN HET DECREET VAN 15 JUNI 2007 BETREFFENDE HET VOLWASSENENONDERWIJS VOOR LEERLINGEN EN STUDENTEN DIE RESSORTEREN ONDER RICHTLIJN 2001/55/EG VAN DE RAAD VAN 20 JULI 2001 BETREFFENDE MINIMUMNORMEN VOOR HET VERLENEN VAN TIJDELIJKE BESCHERMING IN GEVAL VAN MASSALE TOESTROOM VAN ONTHEEMDEN EN MAATREGELEN TER BEVORDERING VAN EEN EVENWICHT TUSSEN DE INSPANNING VAN DE LIDSTATEN VOOR DE OPVANG EN HET DRAGEN VAN DE CONSEQUENTIES VAN DE OPVANG VAN DEZE PERSONEN – (II)

80. Bij dit hoofdstuk zijn geen opmerkingen te maken.

HOOFDSTUK 17 – WIJZIGINGEN VAN HET DECREET VAN 28 APRIL 2023 OVER DE TRANSITIE VAN PERSONEELSLEDEN VAN SOMMIGE INSTELLINGEN VAN ONDERWIJS NAAR WELZIJN

Artikel 196

81. Het bij artikel 196 van het voorontwerp vervangen artikel 17, derde lid, van het decreet van 28 april 2023 ‘over de transitie van personeelsleden van sommige instellingen van Onderwijs naar Welzijn’, bepaalt dat de regeling vermeld in het eerste en tweede lid “van toepassing [is] totdat het laatste personeelslid het transitiekader verlaat”.

‡LW-AJE[PEICA-HIJIHQW‡

Aldus wordt de temporele werking van de ontworpen bepaling en meer bepaald het uiterste tijdstip waarop de regeling kan worden toegepast, gekoppeld aan een feitelijke gebeurtenis. Nadat die feitelijke gebeurtenis heeft plaatsgehad, blijft de ontworpen bepaling evenwel zonder reden verder bestaan. Dit komt de leesbaarheid en coherentie van de tekst van het decreet van 28 april 2023 en derhalve ook de rechtszekerheid niet ten goede.

Het verdient aanbeveling om aan de Vlaamse Regering de bevoegdheid te verlenen om de ontworpen bepaling op te heffen zodra het laatste personeelslid het transitiekader heeft verlaten, zodat de bepaling op een vaste en voor iedereen kenbare datum opgeheven wordt.

HOOFDSTUK 18 – WIJZIGINGEN VAN HET PROGRAMMADECREET VAN 30 JUNI 2023 HOUDENDE BEPALINGEN TOT BEGELEIDING VAN DE BEGROTINGSAANPASSING 2023

82. Bij dit hoofdstuk zijn geen opmerkingen te maken.

HOOFDSTUK 19 – SLOTBEPALINGEN

Artikel 198

83.1 Artikel 198, tweede, derde en vierde lid, van het voorontwerp bepalen dat een aantal artikelen van het voorontwerp uitwerking krijgen met terugwerkende kracht.

83.2. De niet-retroactiviteit van de wetten is een waarborg die tot doel heeft rechtsonzekerheid te voorkomen. Die waarborg vereist dat de inhoud van het recht voorzienbaar en toegankelijk is, zodat de rechtzoekende de gevolgen van een bepaalde handeling in redelijke mate kan voorzien op het ogenblik dat die handeling wordt gesteld. De terugwerkende kracht is enkel verantwoord indien die absoluut noodzakelijk is voor de verwezenlijking van een doelstelling van algemeen belang.[67]

Indien blijkt dat de terugwerkende kracht bovendien tot doel of tot gevolg heeft dat de afloop van gerechtelijke procedures in een welbepaalde zin wordt beïnvloed of dat de rechtscolleges worden verhinderd zich uit te spreken over een welbepaalde rechtsvraag, vereist de aard van het in het geding zijnde beginsel dat uitzonderlijke omstandigheden of dwingende motieven van algemeen belang het optreden van de wetgever verantwoorden, dat, ten nadele van een categorie van burgers, afbreuk doet aan de aan allen geboden jurisdictionele waarborgen.[68]

[67] Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, zie o.m.: GwH 21 november 2013, nr. 158/2013, B.24.2; GwH 19 december 2013, nr. 172/2013, B.22; GwH 29 januari 2014, nr. 18/2014, B.10; GwH 9 oktober 2014, nr. 146/2014, B.10.1; GwH 22 januari 2015, nr. 1/2015, B.4; GwH 7 mei 2015, nr. 54/2015, B.12; GwH 14 januari 2016, nr. 3/2016, B.22; GwH 3 februari 2016, nr. 16/2016, B.12.1; GwH 28 april 2016, nr. 58/2016, B.9.2; GwH 9 februari 2017, nr. 15/2017, B.9.2; GwH 21 december 2017, nr. 145/2017, B.16.2; GwH 19 juli 2018, nr. 100/2018, B.13; GwH 3 juni 2021, nr. 82/2021, B.6; GwH 23 juni 2022, nr. 85/2022, B.10.2.

[68] Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof. Zie bijv.: GwH 21 november 2013, nr. 158/2013, B.24.2; GwH 9 oktober 2014, nr. 146/2014, B.10.1; GwH 28 mei 2015, nr. 77/2015, B.4.1; GwH 24 maart 2016, nr. 48/2016, B.6; GwH 6 oktober 2016, nr. 126/2016, B.7.3; GwH 28 mei 2025, nr. 81/2025, B.7.

‡LW-AJE[PEICA-HIJHQW‡

In dit verband dient bij de terugwerkende kracht van enkele bepalingen een voorbehoud te worden gemaakt.

83.3.1. Aan artikel 52 van het voorontwerp, dat nieuwe beoordelingscriteria voor het beoordelen van aanvragen tot gelijkwaardigheid van minimumdoelen oplegt, wordt retroactieve werking gegeven met ingang van 1 januari 2026. In de memorie van toelichting wordt gepreciseerd dat deze retroactieve werking vereist is om mogelijk te maken dat met deze criteria rekening wordt gehouden bij de beoordeling van de aanvragen die uiterlijk op 15 januari 2026 moesten worden ingediend.

Gevraagd om nadere verantwoording, antwoordde de gemachtigde:

"Zonder deze terugwerkende kracht kan een gelijkwaardigheidsaanvraag voor minimumdoelen in het basisonderwijs van het decreet van 18 juli 2025 niet behoorlijk worden behandeld.

Er konden al aanvragen tot gelijkwaardigheid gebeuren op de nieuwe minimumdoelen basisonderwijs tot 15 januari 2026. De Vlaamse regering moet over die aanvragen beslissen voor 31 maart 2026.

Zonder retroactieve werking kan een aanvraag niet worden beoordeeld op basis van de nieuwe criteria. De nieuwe criteria zijn noodzakelijk omdat de oude criteria een aantal begrippen en vereisten van de vroegere minimumdoelen niet bevatten. Zo zijn de nieuwe minimumdoelen opgebouwd op basis van inhouden van de vakdisciplines Nederlands, wiskunde, Frans, geschiedenis, aardrijkskunde, wetenschap en techniek, ICT, lichamelijke opvoeding, muzische vorming, attitudes. De vroegere minimumdoelen waren anders opgebouwd. Daardoor zouden de nieuwe minimumdoelen en de criteria op basis waarvan een gelijkwaardigheidsaanvraag moet gebeuren niet op elkaar zijn afgestemd. Dat zou de grondrechten schenden van schoolbesturen die meteen een aanvraag willen doen."

Over de deadline van 31 maart 2026 preciseerde de gemachtigde nog het volgende:

"Deze termijn is decretaal verankerd in Art. 44bis van het decreet basisonderwijs en is vastgesteld op 1 april, en niet op 31 maart.

Paragraaf 1 stelt dat een aanvraag uiterlijk moet ingediend worden op 1 september van het schooljaar dat voorafgaat aan het schooljaar waarin de vervangende minimumdoelen zullen gelden. Voor schooljaar 2026-2027 wordt een uitzondering ingeschreven (art. 44bis, §1, tweede lid) waardoor aanvragen kunnen ingediend worden tot en met 15 januari 2026.

Paragraaf 3, tweede lid van hetzelfde artikel legt een afwijking van het eerste lid vast, waardoor de regering in schooljaar 2025-2026 uiterlijk op 1 april over de aanvraag dient te beslissen";

en:

"Deze termijn is niet uitdrukkelijk als vervaltermijn geconcipieerd in de regelgeving. Aangezien de minimumdoelen vanaf het schooljaar 2026-2027 echter in werking treden (al is het stapsgewijs), zou het een ernstig probleem zijn voor de betrokken schoolbesturen als er geen beslissing van de Vlaamse regering zou zijn binnen de decretale vastgelegde termijn. Dat zou een start van het schooljaar 2026-2027 voor de betrokken scholen ernstig hypothekeren."

‡LW-AJE[PEICA-HIJIHQW‡

Voor zover reeds aanvragen tot gelijkwaardigheid zijn ingediend moet minstens volgend voorbehoud worden gemaakt bij de terugwerkende kracht. De indieners van de aanvraag konden op het ogenblik dat zij hun aanvraag voor het schooljaar 2026-27 hebben ingediend (vóór 15 januari 2026) nog niet weten dat hun aanvraag zou worden beoordeeld aan de hand van nieuwe beoordelingscriteria en konden niet (zeker) weten dat zij in hun aanvraag met dat nieuwe beoordelingscriteria rekening moesten houden. Ook al zou de Vlaamse Regering nog geen ingediende aanvragen hebben beoordeeld, om in overeenstemming te blijven met het rechtszekerheidsbeginsel zouden de indieners van een aanvraag voor het schooljaar 2026-27 die nog niet met het nieuwe beoordelingscriterium rekening hebben gehouden of hebben kunnen houden, minstens de kans moeten krijgen om hun aanvraag aan te passen of om een nieuwe aanvraag in te dienen voor het schooljaar 2026-27, wat impliceert dat de stellers van het voorontwerp in een passende overgangsregeling zouden moeten voorzien.

83.3.2. De artikelen 100, 3° tot en met 6°, van het voorontwerp krijgen eveneens uitwerking met terugwerkende kracht op 1 januari 2026. Deze bepalingen hebben betrekking op de organisatie van de toelatingsproef voor de opleiding Basisverpleegkunde, alsook de verwerking van persoonsgegevens in dat verband. Wat deze bepalingen betreft, lijkt de terugwerkende kracht onwerkbaar te zijn, aangezien de organisatie van de toelatingsproef en de verwerking van gegevens van kandidaten voor deze toelatingsproef feitelijke handelingen betreffen die niet retroactief kunnen worden gedaan, behoudens indien de retroactieve werking ertoe zou strekken om reeds gestelde handelingen zonder decretale basis te valideren. Hierover nader bevraagd, stelde de gemachtigde het volgende:

> “Deze toelatingsproef wordt afgenomen vóór de start van het schooljaar, aangezien een student het bewijs van slagen nodig heeft voor zijn inschrijving. De sessies van de toelatingsproef om te starten in een graduaatsopleiding van schooljaar 2026-2027 worden opengesteld vanaf 15 mei 2026, waardoor een vroegere inwerkingtreding van het artikel dan 1/9/2026 noodzakelijk is. Een school moet voordien kunnen beslissen of ze instapt in de gemeenschappelijke toelatingsproef, georganiseerd door de hogescholen.”

Uit het antwoord van de gemachtigde blijkt niet dat het nodig of nuttig zou zijn om de ontworpen regeling uitwerking te doen krijgen op 1 januari 2026. Een vroegere inwerkingtreding dan 1 september 2026 kan immers evenzeer worden gerealiseerd door de betrokken artikelen in werking te laten treden overeenkomstig de standaardregel, zijnde tien dagen na de publicatie ervan in het Belgisch Staatsblad, of, indien dit door een bijzondere reden wordt verantwoord, op de dag van de publicatie ervan in het Belgisch Staasblad. Voor zover het onmogelijk zou zijn om de ontworpen regeling bekend te maken voor 15 mei 2026, en de regeling op die datum uitwerking zou moeten krijgen, zal een doelstelling van algemeen belang moeten worden aangevoerd die de terugwerkende kracht noodzakelijk maakt.

‡LW-AJE[PEICA-HIJIHQW‡

83.3.3. Ook artikel 101 van het voorontwerp krijgt uitwerking op 1 januari 2026. Deze bepaling heeft betrekking op het protocol dat zal worden gesloten tussen de leidend ambtenaar van de instantie waaraan de organisatie van de examencommissie is opgedragen en de Vlaamse overheidsdienst Justitie. Deze bepaling heeft betrekking op een feitelijke handeling waarvoor de retroactiviteit niet werkzaam is, tenzij het de bedoeling zou zijn om een protocol dat reeds werd afgesloten zonder decretale basis te valideren. Hierover bevraagd antwoordde de gemachtigde:

> "De keuze voor de retroactieve inwerkingtreding van artikel 101 is ingegeven door de dringende leernood van gedetineerden. Door hun zeer specifieke situatie kunnen zij niet aansluiten bij de reguliere werking van de Examencommissie en beschikt deze doelgroep, sinds het stopzetten van het LIO-project (Learning inside out) , niet langer over een aangepast traject om een diploma secundair onderwijs te behalen.
>
> In dit kader zijn de voorbereidingen voor de uitrol van 'de examencommissie voor gedetineerden' in januari 2026 gestart. De effectieve realisatie, inclusief de inzet van het voorziene personeel, is gepland voor september 2026."

Uit het antwoord van de gemachtigde blijkt niet waarom de retroactiviteit nodig of nuttig zou zijn, en waarom niet kan worden volstaan met een inwerkingtreding tien dagen na de publicatie ervan in het Belgisch Staatsblad, des te meer daar de effectieve realisatie van de examencommissie voor gedetineerden pas is gepland voor september 2026. Bijgevolg dient van de retroactieve werking van artikel 101 te worden afgezien.

83.3.4. Overeenkomstig artikel 198, tweede lid, van het voorontwerp heeft artikel 144 van het voorontwerp uitwerking met ingang van 1 januari 2022. Artikel 144 wijzigt artikel IV.28, § 1, eerste lid, 1°, van de Codex Hoger Onderwijs en legt de benoemingsgrens van 72% die geldt voor de overige hogescholen ook op aan de Hogere Zeevaartschool.

In de memorie van toelichting wordt terugwerkende kracht als volgt verantwoord:

> "Inwerkingtreding: 1 januari 2022. Dit is de datum dat de benoemingsgrens weer van toepassing werd op de hogescholen. Om ervoor te zorgen dat de benoemingsgrens vanaf dat moment ook op de Hogere Zeevaartschool van toepassing is, is een retroactieve werking nodig."

Gevraagd of de benoemingsgrens is overschreden voor de Hogere Zeevaartschool en welke gevolgen de terugwerkende kracht daarop heeft, antwoordt de gemachtigde:

> "Tot 1 januari 2022 was de benoemingsgrens opgeschort. In de boekjaren 2022, 2023 en 2024 (laatst beschikbare cijfers) zat het aantal benoemingen aan de Hogere Zeevaartschool boven de benoemingsgrens van 72%. Aangezien er geen beroepen meer kunnen ingesteld worden tegen beslissingen uit het verleden wordt voorgesteld deze maatregel niet met terugwerkende kracht in te voeren maar wel met ingang van 1 januari 2026. De datum van inwerkingtreding zal aangepast worden."

Het is evenwel niet uit te sluiten dat sinds 1 januari 2026 benoemingen zijn gebeurd boven de benoemingsgrens van 72%. Ook wanneer de maatregel "maar" terug zou werken tot 1 januari 2026, kan de bepalingen de rechtmatige verwachtingen van bepaalde personeelsleden doorkruisen. Bovendien kunnen nog beroepen hangende zijn of worden ingesteld tegen gebeurlijke onwettige benoemingen. De benoemingsgrens kan niet retroactief worden ingevoerd ten aanzien van de Hogere Zeevaartschool.

‡LW-AJE[PEICA-HIJIHQW‡

83.3.5. Artikel 198, vierde lid, van het voorontwerp bepaalt dat de artikelen 158 en 159 van het voorontwerp, die betrekking hebben op de projecten voor pioniersscholen (zie opmerking 70), uitwerking hebben met ingang van 1 januari 2026.

Daarover vermeldt de memorie van toelichting het volgende:

> "De proeftuin pioniersscholen gaat van start in september 2026. De decretale basis voor de toekenning van subsidies in het kader van deze proeftuin dient tijdig aanwezig te zijn om een oproep te kunnen lanceren. Het betreft zowel een oproep voor pioniersscholen als een oproep voor de begeleiding van de pioniersscholen. Lancering van de oproepen is voorzien in maart 2026."

De gemachtigde gaf volgende bijkomende toelichting:

> "Dit is zo bepaald omdat de oproep voor de pioniersscholen al zal gelanceerd worden in het voorjaar van 2026, dit om het mogelijk te maken dat de pioniersscholen kunnen starten vanaf 1 september 2026."

De Raad van State, afdeling Wetgeving, moet vaststellen dat er klaarblijkelijk reeds een "Projectoproep pioniersscholen in het kader van de evolutie naar scholen voor iedereen"[69] werd gedaan, en dit zonder decretale basis. Hoewel een dergelijke werkwijze in beginsel niet toelaatbaar is, kan worden aangenomen dat de terugwerkende kracht nodig is om de reeds gedane oproep te valideren, met dien verstande dat de ontworpen regeling louter dient terug te werken tot de datum waarop de oproep werd gelanceerd in plaats van tot 1 januari 2026.

84. Artikel 198, 5°, van het voorontwerp bepaalt dat de artikelen 100, 1° en 2°, 129, 132, 133, 137 en 138 in werking treden "vanaf het academiejaar 2026-27". Luidens artikel I.3, 1°, van de Codex Hoger onderwijs is een academiejaar "een periode van 1 jaar die ten vroegste op 1 september en uiterlijk op 1 oktober begint". Het ogenblik waarop het academiejaar aanvangt kan met andere woorden voor elke instelling van hoger onderwijs variëren. Er dient dan ook gekozen te worden voor één datum waarop de betrokken bepalingen in werking treden, bijvoorbeeld 1 september 2026, en te worden gepreciseerd dat de bepalingen pas voor het eerst van toepassing zijn vanaf het academiejaar 2026-2027.

Bijlage 1

85. In het opschrift van bijlage 1 bij het voorontwerp (ontworpen bijlage 5 bij het decreet basisonderwijs van 25 februari 1997) dient het woord "worden" tussen de woorden "minimumdoelen waarvan kan worden afweken" en "voor dove en slechthorende kinderen" te worden weggelaten.

[69] Met 3 mei 2026 als uiterlijke indieningsdatum. De oproep is te raadplegen via de volgende weblink: https://www.vlaanderen.be/onderwijsprofessionals/lesgeven-en-begeleiden/leerlingenbegeleiding/zorg-en-ondersteuning-voor-leraren-en-leerlingen/naar-scholen-voor-iedereen-in-2040/projectoproep-pioniersscholen.

‡LW-AJE[PEICA-HIJIHQW‡

SLOTOPMERKING

86. De stellers van het voorontwerp dienen nauwkeurig na te gaan welke de nog geldende wijzigingen zijn die in het verleden aan de gewijzigde bepalingen werden aangebracht en deze ook in de inleidende zin van de artikelen van het voorontwerp te vermelden. In het bijzonder dienen ze na te gaan of in het geval nieuwe bepalingen worden ingevoegd in een bepaald decreet, wel de laatste wijzigingen van dat decreet worden vermeld. De opmerkingen die in dat verband in de artikelsgewijze bespreking werden gemaakt mogen niet geacht worden exhaustief te zijn.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Wim GEURTS Pierre LEFRANC

‡LW-AJE[PEICA-HIJIHQW‡