



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 79.132/1
van 27 mei 2026

over

een voorontwerp van decreet ‘tot wijziging van diverse onderwijsdecreten, wat betreft de flexibilisering van de organisatie van de levensbeschouwelijke vakken’

Op 30 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 ‘tot wijziging van diverse onderwijsdecreten, wat betreft de flexibilisering van de organisatie van de levensbeschouwelijke vakken’.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 21 april 2026. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, kamervoorzitter, Brecht STEEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Eline YOSHIMI, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Sander MEERT, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 27 mei 2026.

*

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 rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2.1. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet bevat een aantal maatregelen die ertoe strekken om de organisatie van het de levensbeschouwelijke vakken in het leerplichtonderwijs te flexibiliseren. De maatregelen hebben betrekking zowel op de rechtspositie van de leerkrachten levensbeschouwelijk onderwijs als op de organisatie van de levensbeschouwelijke vakken.

2.2.1. Wat de rechtspositie van de leerkrachten levensbeschouwelijk onderwijs betreft, wijzigt het voorontwerp verschillende bepalingen van het decreet van 27 maart 1991 ‘betreffende de rechtspositie van bepaalde personeelsleden van het Gemeenschapsonderwijs’ (hierna: decreet rechtspositie personeelsleden gemeenschapsonderwijs) en het decreet van 27 maart 1991 ‘betreffende de rechtspositie van sommige personeelsleden van het gesubsidieerd onderwijs en de gesubsidieerde centra voor leerlingenbegeleiding’ (hierna: decreet rechtspositie personeelsleden gesubsidieerd onderwijs).

Er wordt bepaald dat voor een tijdelijke aanstelling² als leerkracht levensbeschouwelijk onderwijs een door de bevoegde instantie van de erkende eredienst of de erkende vereniging van de niet-confessionele gemeenschap (hierna: bevoegde instantie) afgeleverd visum vereist is (artikelen 4, 1°, en 11 van het voorontwerp), waarvan de inhoud nader wordt omschreven (artikelen 2 en 9). Verder wordt het voorschrift opgeheven dat er voor een tijdelijke aanstelling en vaste benoeming als leerkracht levensbeschouwelijk onderwijs een voordracht door de bevoegde instantie vereist is (artikelen 4, 2°, en 6 en 8) en, wat het gemeenschapsonderwijs betreft, dat de bevoegde instantie voor leerkrachten levensbeschouwelijk onderwijs moet instemmen met een affectatie of mutatie (artikel 5). Voorts worden de bepalingen die betrekking hebben op de tussenkomst van de bevoegde instantie bij het ontslag van een leerkracht levensbeschouwelijk onderwijs opgeheven of gewijzigd. In de plaats daarvan komt een regeling waarbij de tijdelijk aangestelde en vastbenoemde leerkrachten levensbeschouwelijk onderwijs zonder opzegging worden ontslagen vanaf het ogenblik waarop de bevoegde instantie het visum intrekt (artikelen 7, 8 en 12).

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

² In de gewijzigde artikelen 17, § 1, van het decreet rechtspositie personeelsleden gemeenschapsonderwijs en 19, § 1, van het decreet rechtspositie personeelsleden gesubsidieerd onderwijs zijn de voorwaarden bepaald waaraan moet worden voldaan om als tijdelijk personeelslid te kunnen worden aangesteld.

Deze voorwaarden gelden eveneens voor een vaste benoeming. Overeenkomstig de artikelen 36, eerste lid, van het decreet rechtspositie personeelsleden gemeenschapsonderwijs en 40, 3°, van het decreet rechtspositie personeelsleden gesubsidieerd onderwijs kan een personeelslid immers in vast verband worden benoemd als hij op het ogenblik van de vaste benoeming voldoet aan onder meer de aanstellingsvoorwaarden *cq.* algemene wervingvoorwaarden.

Daarnaast voeren de artikelen 3 en 10 van het voorontwerp de mogelijkheid in voor respectievelijk de raad van bestuur (gemeenschapsonderwijs) en de inrichtende macht (gesubsidieerd onderwijs) om diensten die een personeelslid gepresteerd heeft in een ambt van leerkracht levensbeschouwelijk onderwijs in het basis- of secundair onderwijs, te beschouwen als diensten die gepresteerd zijn in een wervingsambt van het bestuurs- en onderwijzend personeel in het basis- en secundair onderwijs, en dit voor maximaal 290 dagen.

2.2.2. Wat de organisatie van de levensbeschouwelijke vakken betreft, worden een aantal wijzigingen doorgevoerd aan het decreet basisonderwijs van 25 februari 1997 en aan de Codex Secundair Onderwijs van 17 december 2010.

Zowel ten aanzien van het basisonderwijs (artikel 13) als van het secundair onderwijs (artikel 18) wordt bepaald dat de wekelijkse lestijden respectievelijk lesuren onderwijs in de erkende godsdiensten, de op die godsdiensten berustende zedenleer en de niet-confessionele zedenleer in de officiële scholen gegroepeerd kunnen worden aangeboden.

De artikelen 14 en 15 van het voorontwerp, voor het gewoon en buitengewoon basisonderwijs, en 19 en 21, voor het gewoon en buitengewoon secundair onderwijs, wijzigen vanaf het begrotingsjaar 2027 de regeling betreffende de voorafname op de werkingsbudgetten van het officieel onderwijs die verband houdt met het aanbieden van de keuze tussen onderwijs in een van de erkende godsdiensten en de niet-confessionele zedenleer.

De artikelen 16 van het voorontwerp, voor het basisonderwijs, en 17 van het voorontwerp, voor het secundair onderwijs, bieden het schoolbestuur de mogelijkheid om de lestijden respectievelijk uren-leraar en lesuren van een levensbeschouwelijk vak aan te wenden voor een ander levensbeschouwelijk vak.

Specifiek voor het buitengewoon secundair onderwijs bepaalt artikel 20 van het voorontwerp dat een aantal lesuren wordt voorbehouden voor levensbeschouwelijk onderwijs en machtigt die bepaling de Vlaamse Regering om de berekeningswijze hiervan te bepalen.

2.3. Het te nemen decreet treedt in werking op 1 september 2026 (artikel 22).

ALGEMENE OPMERKING – OVEREENSTEMMING MET DE VRIJHEID VAN GODSDIENST

3.1. De ontworpen maatregelen raken alle aan de wijze waarop de in het onderwijs erkende geloofsgemeenschappen of levensbeschouwingen, middels de bevoegde instantie het levensbeschouwelijk onderwijs organiseren. Die bepalingen raken aldus aan de vrijheid van godsdienst en erediens bedoeld in de artikelen 9 EVRM en 18 en 21 van de Grondwet. Die vrijheid omvat onder meer het recht voor de erkende erediensten om hun werking autonoom te regelen.

3.2. 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 erediens, op voorwaarde dat de maatregel het voorwerp uitmaakt van een voldoende toegankelijke en precieze regeling, één van de in artikel 9, tweede lid, van het

EVRM opgesomde wettige doelstellingen nastreeft³ en nodig is in een democratische samenleving, hetgeen veronderstelt dat de inmenging beantwoordt aan “een dwingende maatschappelijke behoefte”, wat inhoudt dat er pertinente en voldoende redenen worden aangevoerd om de inmenging in de vrijheid van godsdienst te verantwoorden, en dat een redelijk verband van evenredigheid⁴ bestaat tussen het nagestreefde wettige doel, enerzijds, en de beperking van die vrijheden, anderzijds.⁵

Hierna wordt nagegaan in welke mate het invoeren van een visumregeling (A), het groeperen van de lestijden en lesuren levensbeschouwelijk onderwijs (B) en de aanwending van lestijden, uren-leraar en lesuren van een cursus of les levensbeschouwelijk onderwijs voor een andere cursus of les levensbeschouwelijk onderwijs (C) moet worden beschouwd als een inmenging in de vrijheid van godsdienst en in overeenstemming kunnen worden geacht met de door de godsdienstvrijheid beschermde autonomie van de erkende levensbeschouwingen.

3.3. De Raad van State wil er vooraf op wijzen dat de hierna onderzochte maatregelen deel uitmaken van een groter geheel van maatregelen inzake de organisatie van het levensbeschouwelijk onderwijs, onder meer inzake financiering, waarvan de teksten niet tegelijk aan de Raad van State zijn (en konden worden) voorgelegd en waarvan de Raad van State niet alle gevolgen kan inschatten. Het valt niet uit te sluiten dat dit geheel van maatregelen, ook al zou elke maatregel op zich een wettige doelstelling nastreven en zijn ingegeven door een dwingende maatschappelijke behoefte (wat zoals hierna zal blijken twijfelachtig is), gelet op de onderlinge samenhang van de maatregelen en de gelijktijdige impact ervan, geacht moet worden onevenredige gevolgen te hebben voor de door de vrijheid van godsdienst gewaarborgde organisatorische autonomie van de betrokken erediensten en niet-confessionele gemeenschappen vertegenwoordigd door de bevoegde instantie.

³ Uit artikel 9, tweede lid, van het EVRM volgt dat de beperkingen van de vrijheid van godsdienst slechts kunnen worden opgelegd met het oog op de openbare orde, gezondheid of zedelijkheid of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

⁴ Uit enkele recente beslissingen van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens inzake artikel 9 van het EVRM zou mogelijk kunnen worden afgeleid dat dit betekent dat de overheid rekening houdend met haar appreciatiemarge moet aantonen dat er geen minder verregaande maatregelen konden worden genomen om het nagestreefde wettig doel te bereiken, Cf. EHRM 13 februari 2024, nrs. 16760/22 e.a., *Executief van de Moslims van België e.a.t. België*, § 118: “La Cour a récemment rappelé que, pour qu’une mesure puisse être considérée comme proportionnée, elle doit tout d’abord passer pour ne pas limiter les droits que l’intéressé tire de l’article 9 dans une mesure excédant ce qui est nécessaire pour atteindre le(s) but(s) légitime(s) visé(s), ce qui suppose de s’assurer qu’il(s) ne puisse(nt) pas être atteint(s) à l’aide de mesures moins intrusives ou radicales (...) La Cour a par ailleurs indiqué que dans ce domaine, les autorités nationales disposent d’une marge d’appréciation afin de garantir un juste équilibre entre les différents droits et intérêts en jeu (...)” (Zie evenwel de *concurring opinion* van de rechters Koskelo en Küris over de draagwijdte van de aangehaalde passage.). In dezelfde zin, Consultatief advies EHRM van 14 december 2023 ‘sur le refus d’autoriser une personne à exercer la profession d’agent de sécurité ou de gardiennage en raison de sa proximité avec un mouvement religieux ou de son appartenance à celui-ci, à la demande du Conseil d’État de Belgique’, § 114.

⁵ 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.

A. VISUMREGELING

4.1. De ontworpen regeling voert een visum in, meer bepaald “een schriftelijke toelating die de geschiktheid van een personeelslid bewijst om een bepaalde godsdienst of de niet-confessionele zedenleer te onderwijzen” (artikelen 2 en 9), dat is vereist voor een tijdelijke aanstelling en de vaste benoeming als leerkracht levensbeschouwelijk onderricht. De bevoegde instantie levert het visum af om de godsdienst of niet-confessionele zedenleer te onderwijzen. Het visum geldt voor onbepaalde duur en de bevoegde instantie kan het visum altijd intrekken als zij van oordeel is dat het personeelslid niet langer geschikt is (artikelen 4 en 11). Vanaf het ogenblik waarop de bevoegde instantie het visum intrekt, wordt de tijdelijk aangestelde of vastbenoemde leerkracht levensbeschouwelijk onderricht ontslagen (artikelen 7 en 12).

De ontworpen regeling heft samenhangend hiermee de bestaande regeling op die voorschrijft dat leerkrachten levensbeschouwelijk onderricht op voordracht van de bevoegde instantie worden aangesteld en benoemd⁶ (artikelen 4, 2°, 6 en 8) en worden ontslagen indien de bevoegde instantie een einde maakt aan de opdracht van de betrokken leerkracht (in het gemeenschapsonderwijs)⁷, dan wel de inrichtende macht verzoekt om aan die opdracht een einde te maken (in het gesubsidieerd onderwijs)⁸ (artikelen 7 en 12). In het gesubsidieerd onderwijs wordt het voorschrift opgeheven dat de leerkracht levensbeschouwelijk onderricht op initiatief van de inrichtende macht alleen uit zijn ambt kan worden ontheven via een met reden omkleed voorstel of met instemming van de bevoegde instantie⁹ (artikel 8). In het gemeenschapsonderwijs is niet langer de instemming van de bevoegde instantie vereist voor de affectatie of mutatie van een leerkracht levensbeschouwelijk onderricht¹⁰ (artikel 5).

Aldus wordt de wijze waarop de bevoegde instantie tussenkomt of kan tussenkomen in de loopbaan van de leerkrachten levensbeschouwelijk onderricht fors beperkt.

4.2.1. Wat betreft de tussenkomst van de erkende instantie tijdens de loopbaan van de leerkrachten levensbeschouwelijk onderricht in het gemeenschapsonderwijs, heeft het Grondwettelijk Hof in arrest 49/2025, weliswaar in het kader van het toetsen van bepalingen met betrekking tot de tuchtbevoegdheid, het volgende opgemerkt:

“B.8. Het vereiste van de instemming van de bevoegde instantie van de betrokken eredienst of de niet-confessionele zedenleer met de tuchtstraf past in een geheel van bepalingen van het Rechtspositiedecreet die voorzien in verschillende vormen van tussenkomst van de bevoegde instantie van de betrokken eredienst of de niet-confessionele zedenleer in het kader van de beroepsloopbaan van de leerkrachten levensbeschouwelijk onderricht. Zo kunnen de leerkrachten van levensbeschouwelijke vakken enkel worden aangesteld of vast benoemd op voordracht van de bevoegde instantie van de betrokken godsdienst, respectievelijk de bevoegde instantie van de niet-confessionele zedenleer

⁶ Overeenkomstig de artikelen 17, § 5, en 37, § 1, van het decreet rechtspositie personeelsleden gemeenschapsonderwijs en artikel 4, § 3, van het decreet rechtspositie personeelsleden gesubsidieerd onderwijs.

⁷ Overeenkomstig artikel 86, 9°, van het decreet rechtspositie personeelsleden gemeenschapsonderwijs.

⁸ Overeenkomstig artikel 60, 9°, van het decreet rechtspositie personeelsleden gesubsidieerd onderwijs.

⁹ Artikel 4, § 3, van het decreet rechtspositie personeelsleden gesubsidieerd onderwijs.

¹⁰ Artikel 31, § 2, van het decreet rechtspositie personeelsleden gemeenschapsonderwijs.

(artikel 17, § 5, en artikel 37, § 1, tweede lid, van het Rechtspositiedecreet). Voor de affectatie of de mutatie van een leerkracht levensbeschouwelijk onderwijs is de instemming vereist van de bevoegde instantie van de betrokken godsdienst, respectievelijk de bevoegde instantie van de niet-confessionele zedenleer (artikel 31, § 2, van het Rechtspositiedecreet). De functiebeschrijving van de leerkracht levensbeschouwelijk onderwijs moet voor de vakinhoudelijke en vaktechnische aspecten ook het akkoord wegdragen van de bevoegde instantie van de betrokken eredienst of van de niet-confessionele zedenleer (artikel 73^{ter}, § 8, van het Rechtspositiedecreet). De bevoegde instantie van de betrokken eredienst of van de niet-confessionele zedenleer moet voor de vakinhoudelijke en vaktechnische aspecten een bijdrage leveren tot de evaluatie van de leerkrachten levensbeschouwelijk onderwijs (artikel 73^{decies}, § 3, van het Rechtspositiedecreet). De tijdelijk aangestelde en de vastbenoemde leerkrachten levensbeschouwelijk onderwijs worden zonder opzegging ontslagen vanaf het ogenblik waarop de bevoegde instantie van de betrokken eredienst of van de niet-confessionele zedenleer aan de opdracht van de leerkracht levensbeschouwelijk onderwijs een einde maakt (artikel 86, 9°, van het Rechtspositiedecreet). Ten slotte zijn de leerkrachten levensbeschouwelijk onderwijs onderworpen aan een eigen decretale inspectieregeling, waarin een belangrijke rol is toebedeeld aan de erkende godsdiensten en de erkende vereniging van de niet-confessionele gemeenschap (artikel 6, § 1, van het decreet van 1 december 1993 "betreffende de inspectie en de begeleiding van de levensbeschouwelijke vakken")."

Na de historische antecedenten van de onderzochte bepaling in herinnering te hebben gebracht,¹¹ 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 onderwijs 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 onderwijs*, 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." (eigen cursivering)

Vervolgens stelde het Hof vast dat de autonomie van de geloofsgemeenschappen de decreetgever er niet toe heeft gebracht om de functie van leerkracht levensbeschouwelijk onderwijs 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 levensbeschouwelijk onderwijs die "zowel [ressorteert] onder de sfeer van de eredienst als onder het openbaar ambt".¹²

¹¹ GwH 20 maart 2025, nr. 49/2025, B.9.1 en B.9.2.

¹² GwH 20 maart 2025, nr. 49/2025, B.10.2.

Uit de voormelde passages uit arrest 49/2025 van het Grondwettelijk Hof volgt dat de bestaande vormen van tussenkomst van de bevoegde instantie in de beroepsloopbaan van de leerkrachten levensbeschouwelijk onderwijs in het gemeenschapsonderwijs ertoe strekken om de authenticiteit van het levensbeschouwelijk onderwijs in het gemeenschapsonderwijs te waarborgen en de (organisatorische) autonomie van de geloofsgemeenschappen te eerbiedigen, zoals die worden gewaarborgd door de artikelen 19 en 21 van de Grondwet en artikel 9 van het EVRM. Hetzelfde mag worden aangenomen wat de tussenkomst betreft van de bevoegde instantie in de beroepsloopbaan van de leerkrachten levensbeschouwelijk onderwijs in het gesubsidieerd onderwijs.

4.2.2. Zoals het Grondwettelijk Hof in het aangehaalde arrest 49/2025 opmerkte is “[d]e organisatorische autonomie van de geloofsgemeenschappen (...) niet absoluut en kan [ze] aan beperkingen worden onderworpen. Bovendien kan de naleving ervan variëren naargelang van de omstandigheden en het tijdperk, maar ook in het licht van de bijzondere kenmerken van de aangelegenheid waarop die van toepassing is.”¹³

Er dient dus nagegaan te worden of de voorliggende inmenging in de organisatorische autonomie van de geloofsgemeenschappen verantwoord kan worden in het licht van artikel 9 EVRM en de artikelen 19 en 21 van de Grondwet.

4.3. Vooraf moet worden opgemerkt dat in de Franse Gemeenschap reeds een systeem van visum bestaat en dat de Raad van State, afdeling Wetgeving over het voorontwerp van decreet dat tot dit systeem aanleiding gaf in advies 59.062/2 van 13 april 2016¹⁴ het volgende heeft opgemerkt:

“1.1. L’avant-projet à l’examen a notamment pour objet de réduire l’intervention des chefs de culte tant en ce qui concerne le recrutement que la suite de la carrière des maîtres et professeurs de religion¹⁵. En effet, leur seule intervention consisterait à délivrer un visa préalablement à l’engagement ou la désignation des membres du personnel concerné, alors que, jusqu’à présent, ils intervenaient régulièrement dans les différentes étapes de la carrière, la plupart des décisions étant prises sur proposition ou après consultation du chef de culte.

Interrogé sur les raisons de cette modification, le délégué de la Ministre a fourni les explications suivantes :

« La volonté de réduire l’intervention de l’autorité du culte à l’octroi préalable du visa se justifie notamment par :

a. Les difficultés que posait le fait que l’autorité du Culte, puisse, par le retrait du Visa, faire perdre l’emploi d’un enseignant alors qu’il n’en est pas l’employeur avec tous les problèmes statutaires et contractuels que cela posait ;

¹³ GwH 30 maart 2025n nr. 49/2025, B.5.2.

¹⁴ Adv.RvS 59.026/2 van 13 april 2016 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 30 juni 2016 “rendant applicable aux maîtres et professeurs de religion le décret du 11 avril 2014 réglementant les titres et fonctions dans l’enseignement fondamental et secondaire organisé et subventionné par la Communauté française et portant diverses mesures en matière de titres et fonctions”.

¹⁵ Voetnoot 1 van het aangehaalde advies: Voir à ce sujet l’observation formulée sur l’article 5.

b. La création, pour les fonctions religion, d'un véritable régime de titres comportant, comme pour toutes les autres fonctions enseignantes, un volet disciplinaire et un volet pédagogique, tous deux sanctionnés par la Communauté française ;

c. La volonté de créer un véritable corps d'inspection de religion intégré dans le statut des inspecteurs, qui sera habilité à vérifier la qualité de l'enseignement en ce compris le respect des programmes ».

1.2. L'intervention des chefs de culte dans la carrière des maîtres et professeurs de religion est fondée sur la liberté religieuse reconnue notamment par l'article 21 de la Constitution et l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme afin de garantir l'authenticité de l'enseignement de la religion concernée¹⁶.

La question qui se pose ici est de savoir si la limitation de cette intervention, telle que prévue par l'avant-projet, serait contraire à ces dispositions.

Récemment, la section de législation du Conseil d'État a admis, en matière disciplinaire, que l'intervention du chef de culte soit limitée à une simple consultation, au motif que,

« Si l'article 21 de la Constitution peut justifier l'intervention d'une instance religieuse indépendante des pouvoirs publics dans la désignation des maîtres et des professeurs de religion afin de garantir l'authenticité de l'enseignement de la religion¹⁷, en revanche, s'agissant des mesures disciplinaires, dès lors qu'elles sont entourées de garanties procédurales, auxquelles sont d'ailleurs associées des personnes désignées en accord avec les chefs de culte, le droit à l'enseignement dans le respect des droits fondamentaux (article 24, § 3, de la Constitution) et les obligations positives de la Communauté française au regard de la protection de l'intégrité morale, physique, psychique et sexuelle des enfants (article 22bis de la Constitution) justifient que le Gouvernement puisse prendre les décisions sans que l'accord du chef de culte ne soit requis »¹⁸.

Quant à la question de l'intensité de l'intervention des chefs de culte dans la carrière des maîtres et professeurs de religion, il convient de tenir compte des conséquences qu'elle peut avoir sur la carrière des enseignants¹⁹ et de l'obligation pesant sur la Communauté française de garantir le droit à l'enseignement dans le respect des libertés et droits fondamentaux²⁰, étant entendu également que cette intervention est justifiée par le souci de garantir l'authenticité de l'enseignement de la religion concernée.

1.3. Or, cette authenticité peut aussi être garantie par l'adoption d'autres mesures que celles actuellement en vigueur.

¹⁶ Voetnoot 2 van het aangehaalde advies: C.C., 4 mars 1993, n° 18/93, B.3.5.

¹⁷ Voetnoot 3 van het aangehaalde advies: Notes de bas de page 3 et 4 de l'avis cité : C.C., 4 mars 1993, n° 18/93, B.3.5.

¹⁸ Voetnoot 4 van het aangehaalde advies: Avis 58.713/2 donné le 11 janvier 2016 sur les articles 69 et 70 du projet de décret du Parlement de la Communauté française 'portant diverses dispositions en matière d'Enseignement' (Doc. parl., Parl. Comm. fr., 2015-2016, n° 195/1) et sur les amendements nos 1 à 12 au même projet », Doc. parl., Parl. Comm. fr., 2015-2016, n° 195/3, p. 14).

¹⁹ Voetnoot 5 van het aangehaalde advies: Voir à cet égard, Cour eur. D.H., Gde Chambre, *Fernández Martínez c. Espagne*, 12 juin 2014, req. n° 56030/07.

²⁰ Voetnoot 6 van het aangehaalde advies: Article 24, § 3, alinéa 1er, première phrase, de la Constitution.

En l'occurrence, l'avant-projet de décret a aussi pour objet de renforcer les exigences en matière de titres de capacité pour les maîtres et professeurs de religion, en prévoyant notamment la création d'un certificat en didactique (sous réserve de l'observation générale 2) et l'exigence, comme pour les autres titulaires de fonction, que le titre requis pour l'enseignement comporte une composante disciplinaire et une composante pédagogique²¹.

Par ailleurs, dans sa réponse, le délégué précise qu'un véritable corps d'inspection de religion sera intégré dans le statut des inspecteurs, « habilité à vérifier la qualité de l'enseignement en ce compris le respect des programmes ». La création d'un corps d'inspection interréseaux permettra certainement de mieux assurer un contrôle de la manière dont les professeurs dispensent les cours de religion dans tous les réseaux²².

Pour autant que les chefs de culte continuent à intervenir dans la désignation des inspecteurs de religion²³, ainsi que dans l'élaboration des programmes de cours²⁴, le contrôle par l'inspection combiné à des exigences plus élevées en matière de titres de capacité sont autant de mesures qui peuvent être considérées comme garantissant la qualité de l'enseignement des différentes religions reconnues et, par conséquent, justifiant une limitation de l'intervention des chefs de culte dans les décisions prises à l'égard des membres du personnel chargés de dispenser ces cours.

1.4. Il résulte toutefois de ce qui précède que cette limitation de l'intervention des chefs de culte ne pourra entrer en vigueur, dans son ensemble, qu'après que les différents titres de capacité auront été déterminés et que la réforme de l'inspection aura abouti.

C'est sous cette importante réserve que l'avant-projet de décret, sur ce point, peut être admis."

²¹ Voetnoot 7 van het aangehaalde advies: À cet égard, voir l'article 17 du décret du 11 avril 2014 'réglementant les titres et fonctions dans l'enseignement fondamental et secondaire organisé et subventionné par la Communauté française', qui sera donc applicable aux maîtres et professeurs de religion.

²² Voetnoot 8 van het aangehaalde advies: Jusqu'à présent, si un inspecteur de la Communauté française effectuait une mission à l'égard d'un membre du personnel de l'enseignement subventionné, son rapport ne pouvait pas être pris en compte parmi les éléments qui devaient motiver une éventuelle sanction disciplinaire : voir not. C.E., arrêts nos 199.491 du 14 janvier 2010, (rectifié par l'arrêt n° 200.607 du 8 février 2010) et 224.887 du 1er octobre 2013.

²³ Voetnoot 9 van het aangehaalde advies: Ceci n'exclut pas a priori que cette intervention puisse être d'une moindre intensité qu'auparavant.

²⁴ Voetnoot 10 van het aangehaalde advies: Pareil rôle des chefs de culte n'empêcherait pas de soumettre les programmes à l'approbation de la Communauté française afin d'assurer que l'enseignement se donne dans le respect des droits fondamentaux. Comme le relève X. Delgrange :

« Certes, l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État a déduit de l'article 24, § 1er, alinéa 4, de la Constitution, qui impose d'offrir le choix entre l'enseignement d'une des religions reconnues et celui de la morale non confessionnelle, combiné avec la règle de l'indépendance des cultes et de l'État, consacrée notamment par les articles 21 et 25 de la Constitution, 'qu'une 'autonomie doctrinale' doit être reconnue à chacun des cultes, ce qui implique en principe une interdiction d'ingérence de la part des pouvoirs publics pour ce qui concerne l'enseignement des religions reconnues qui constitue le prolongement de la liberté des cultes dans le domaine scolaire'. En précisant que l'interdiction n'est que de principe, le Conseil d'État ouvre la porte à une exception, en vue de s'assurer que l'enseignement se donne dans le respect des droits fondamentaux, conformément à l'article 24, § 3, alinéa 1er, première phrase, de la Constitution. Il y a donc place pour une interprétation combinée de la règle de l'autonomie doctrinale et des obligations que fait peser sur les communautés le droit international des droits de l'homme » (X. DELGRANGE, « Les cours de philosophie, les cours philosophiques et les droits de l'homme », in J. Leclercq (coord.), *Morale et religions à l'école ? Changeons de paradigme*, Louvain-la-Neuve, Presses universitaires de Louvain, 2015, pp. 103-104).

Uit het aangehaalde advies blijkt dat een visumsysteem verenigbaar kan zijn met de vrijheid van eredienst, wat *in casu* het geval werd geacht met betrekking tot de regelgeving die van toepassing is in de Franse Gemeenschap. Niettemin moet *in concreto* worden nagegaan of ten aanzien van het Vlaamse leerplichtonderwijs voldaan is aan de in opmerking 3.2 omschreven voorwaarden die toelaten om de vrijheid van eredienst te beperken.

4.4.1.1. Zoals in opmerking 3.2 werd aangegeven moeten maatregelen die de autonomie van de levensbeschouwelijke gemeenschappen beperken kunnen steunen op één van de wettige doelstellingen die worden opgesomd in artikel 9, tweede lid, van het EVRM.

4.4.1.2. In de memorie van toelichting wordt de doelstelling van de visumregeling als volgt omschreven:

“Door het bezit van een visum als bijkomende aanstellingsvoorwaarde in te schrijven in de decreten rechtspositie wordt de aanstellingsprocedure van een leerkracht levensbeschouwelijk onderwijs vereenvoudigd.

Nu voorziet de regelgeving immers dat een directeur of een schoolbestuur bij elke aanstelling in elke loopbaanfase (tijdelijke aanstelling, vaste benoeming, nieuwe affectatie, mutatie, ...) van een leerkracht levensbeschouwelijk onderwijs moet rekening houden met een voordracht van het personeelslid in kwestie door de bevoegde instantie van de betrokken godsdienst of door de bevoegde instantie van de niet-confessionele zedenleer. Zonder deze voordracht kan de directeur of het schoolbestuur immers geen rechtsgeldige aanstelling of vaste benoeming toewijzen aan een personeelslid als leerkracht levensbeschouwelijk onderwijs. Elke aanstelling vergt dus telkens een vraag aan en een tussenkomst van de betrokken bevoegde instantie, ook als er omwille van tijdelijke afwezigheid een vervangende leerkracht moet aangesteld worden.

Door de individuele voordracht voor elke loopbaanfase voor een leerkracht levensbeschouwelijk onderwijs te vervangen door een algemene voorwaarde, nl. het bezitten van een visum van de bevoegde instantie als aanstellingsvoorwaarde, worden de opeenvolgende loopbaanfasen voor een directeur en schoolbestuur administratief vereenvoudigd. Het volstaat dan immers dat een directeur of schoolbestuur bij een tijdelijke aanstelling of vaste benoeming nagaat of het betrokken personeelslid als leerkracht levensbeschouwelijk onderwijs in het bezit is van een geldig visum voor het onderwijzen van de betrokken godsdienst of voor de niet-confessionele zedenleer. Er is dan geen toetsing bij de inspecteur levensbeschouwelijke vakken meer nodig voor elke nieuwe aanstelling of benoeming, wat de organiseerbaarheid van het levensbeschouwelijk onderwijs voor de school en het schoolbestuur vergemakkelijkt.”

Het vereenvoudigen van de aanstellingsprocedure voor leerkrachten levensbeschouwelijk onderwijs en het vergemakkelijken van de organiseerbaarheid van het levensbeschouwelijk onderwijs voor de school en het schoolbestuur, hoewel legitieme doelstellingen, kunnen op het eerste gezicht niet worden ingepast in de beperkingsgronden die worden opgesomd in artikel 9, tweede lid, van het EVRM, dat immers ook vereist dat die beperkingen “in een democratische samenleving noodzakelijk zijn voor de openbare orde, gezondheid of goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen”.

4.4.1.3. Hierover nader ondervraagd verklaarde de gemachtigde het volgende:

“De voorliggende maatregel komt tegemoet aan de organisatorische problemen die de schoolbesturen van het officiële onderwijs ondervinden bij het inroosteren en aanwerven

van leerkrachten levensbeschouwelijke vakken. Het betreft een maatregel die het voor de directeurs van de scholen die de leerkrachten levensbeschouwing moeten aanstellen, eenvoudiger en efficiënter moet maken om die leerkrachten sneller aan te stellen en in te roosteren.

Dit kan eenvoudiger precies omdat het visum hun specifieke geschiktheid om het vak te mogen geven al bevestigd heeft. Het visum garandeert immers dat de houder ervan beschikt over de inhoudelijke en persoonlijke geschiktheid om het specifieke levensbeschouwelijke onderricht te geven. De levensbeschouwelijke instanties kunnen dit visum ook te allen tijde, wanneer zij menen dat deze persoon niet meer geschikt zou zijn om deze lesopdracht op te nemen, intrekken.

Het intrekken van het visum betekent een ontslag van ambtswege, net zoals dat gold bij het intrekken van de voordracht, waardoor de levensbeschouwelijke instanties dus toch organisatorisch kunnen ingrijpen als de leerkracht niet voldoet voor het levensbeschouwelijke vak.

De onderwijsvrijheid (die schoolbesturen de vrijheid geeft om zelf personeel te kiezen) wordt ingeperkt door het huidige voordrachtsysteem en holt de vrijheid van het schoolbestuur uit. Het belet immers een schoolbestuur om in alle vrijheid een werknemer aan te werven en aan te stellen voor een betrekking in een levensbeschouwelijk vak. Deze maatregel – het vervangen van de voordracht door het visum – beoogt een beter evenwicht tussen enerzijds die vrijheid en anderzijds de godsdienstvrijheid.

Nergens in de rechtspraak zijn er aanduidingen dat het huidige voordrachtsysteem noodzakelijk is om de vrijheid van eredienst te borgen. Het visumsysteem kan ook een systeem worden dat personeelsleden beschermt tegen eventuele willekeur vanwege de levensbeschouwelijke instanties bij het toewijzen van lesopdrachten.”

4.4.1.4. Uit het antwoord van de gemachtigde kan worden afgeleid dat met het vergemakkelijken van de organiseerbaarheid van het levensbeschouwelijk onderricht voor de schoolbesturen door de aanwerving van een leerkracht levensbeschouwelijk onderricht te vereenvoudigen wordt beoogd om een beter evenwicht te bereiken tussen de vrijheid van onderwijs van de schoolbesturen en de godsdienstvrijheid van de bevoegde instanties en om de betrokken leerkrachten een bescherming te bieden tegen eventuele willekeur door de bevoegde instanties bij het toewijzen van lesopdrachten.

Er kan bijgevolg worden aangenomen dat de ontworpen regeling ertoe strekt de rechten en vrijheden van de schoolbesturen beter te waarborgen, met name de bij artikel 24, § 1, eerste lid, van de Grondwet gewaarborgde vrijheid van onderwijs die onder meer de vrijheid omvat voor de inrichtende macht om het personeel te kiezen dat wordt tewerkgesteld met het oog op de verwezenlijking van de eigen onderwijsdoelstellingen²⁵. Verder kan er worden aangenomen dat met de ontworpen regeling ook de bescherming van de rechten van individuele leerkrachten levensbeschouwelijk onderricht wordt beoogd.

Het verdient evenwel aanbeveling om die doelstellingen ook uitdrukkelijk in de memorie van toelichting tot uiting te brengen.

²⁵ Zie bijv. GwH 1 april 1998, nr. 34/98, B.4.4; GwH 19 oktober 2017, nr. 124/2017, B.7.2.

4.4.2.1. Er dient vervolgens te worden nagegaan of de ontworpen regeling noodzakelijk is in een democratische samenleving, meer bepaald dat zij is ingegeven door een “dwingende maatschappelijk behoefte”, wat inhoudt dat de stellers van het voorontwerp pertinente en voldoende redenen dienen aan te voeren zowel om het bestaan van een dwingende maatschappelijke behoefte aan te tonen als om de inmenging in de vrijheid van godsdienst te verantwoorden.

Benadrukt moet worden dat het aan de decreetgever staat om uit te maken of er een behoefte bestaat om wetgevend op te treden en om de middelen te kiezen waarmee het beoogde doel kan worden bereikt. De decreetgever beschikt te dezen over een ruime beoordelingsbevoegdheid, ook al gaat het om de beperking van een grondrecht. Het staat niet aan de Raad van State om zijn oordeel op dit punt in de plaats te stellen van dat van de decreetgever. Niettemin moet de decreetgever op een zorgvuldige wijze tot zijn beoordeling komen.

4.4.2.2. Tot staving van de stelling dat een probleem bestaat waaraan de onderzochte maatregel wil tegemoetkomen, verklaarde de gemachtigde, zoals hierboven reeds aangegeven (opmerking 4.4.1.3), dat “[d]e voorliggende maatregel [...] tegemoet [komt] aan de organisatorische problemen die de schoolbesturen van het officiële onderwijs ondervinden bij het inroosteren en aanwerven van leerkrachten levensbeschouwelijke vakken”. De gemachtigde geeft in zijn tussenkomst evenwel niet aan welke deze organisatorische problemen zijn en wat de omvang van het probleem is. De memorie van toelichting beperkt er zich zeer algemeen toe te stellen dat “[...] elke aanstelling [...] dus telkens een vraag aan en een tussenkomst van de betrokken bevoegde instantie [vergt], ook als er omwille van tijdelijke afwezigheid een vervangende leerkracht moet aangesteld worden”, zonder nader te verduidelijken in welke mate dit problemen zou veroorzaken. Noch uit de memorie van toelichting, noch uit de verklaring van de gemachtigde blijkt overigens in welke zin de instemming van de erkende instantie bij een ontslag van een leerkracht levensbeschouwelijk onderricht problematisch is en welk probleem het opheffen van die mogelijkheid zou oplossen, aangezien enkel wordt gesproken over de aanstelling van de betrokken leerkrachten.

In zoverre de ontworpen regeling ertoe strekt bijkomende bescherming te bieden aan leerkrachten levensbeschouwelijk onderricht, wordt evenmin verduidelijkt in welke mate de huidige regeling problematisch is en hoe het visumsysteem zal bijdragen tot het oplossen van deze problematiek. In dat verband kan trouwens worden aangestipt dat de gemachtigde de gevolgen voor de leerkrachten levensbeschouwelijk onderricht zeer hypothetisch verwoordt waar hij opmerkt dat “[h]et visumsysteem [...] ook een systeem [*kan*] worden dat personeelsleden beschermt tegen *eventuele* willekeur vanwege de levensbeschouwelijke instanties bij het toewijzen van lesopdrachten”.

Het is dan ook hoogst twijfelachtig of dergelijke algemene beweringen kunnen volstaan om aan te tonen dat er een dwingende maatschappelijke behoefte bestaat die de inmenging in de vrijheid van godsdienst kan verantwoorden. De stellers van het voorontwerp zullen dan ook concreet moeten kunnen illustreren in welke zin de huidige regeling, die in tegenstelling tot wat de gemachtigde beweert, door het Grondwettelijk Hof wel degelijk als een regeling werd bestempeld die de organisatorische vrijheid van de erediensten mee waarborgt, zo problematisch is dat de

ontworpen regeling, die de vrijheid van eredienst verder inperkt moet worden genomen en in welke mate de ontworpen regeling noodzakelijk is om die problemen op te lossen.

4.4.3.1. In zoverre er toch een dwingende maatschappelijke behoefte zou kunnen worden aangetoond die de inmenging in de organisatorische autonomie van de bevoegde instanties kan verantwoorden, zal ten slotte de vraag rijzen of die beperking proportioneel is en of er, met andere woorden, een redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen het nagestreefde wettige doel, enerzijds, en de beperking van de vrijheid van godsdienst, anderzijds.

4.4.3.2. De ontworpen regeling heeft tot gevolg dat de bevoegde instantie niet langer de mogelijkheid heeft om leerkrachten voor te dragen voor een concrete, welbepaalde aanstelling of benoeming. Ze houdt ook in dat de bevoegde instantie niet langer over de mogelijkheid beschikt om een leerkracht levensbeschouwelijk onderwijs *niet* voor te dragen voor een welbepaalde lesopdracht. De bevoegde instantie beschikt evenmin nog over de mogelijkheid om (te verzoeken om) een einde te maken aan een welbepaalde, concrete lesopdracht van een leerkracht levensbeschouwelijk onderwijs zonder dat dit een weerslag heeft op mogelijke andere tewerkstellingen.²⁶ Specifiek voor het gemeenschapsonderwijs zal de instemming van de bevoegde instantie niet langer vereist zijn voor de affectatie of mutatie van een leerkracht levensbeschouwelijk onderwijs, waardoor ook in die situatie geen rekening kan worden gehouden met de geschiktheid voor een concrete opdracht.

De bevoegde instantie beschikt dus niet meer over de mogelijkheden om aan het begin en tijdens de loopbaan in functie van de concrete kenmerken van de onderwijsinstelling, een welbepaalde leerkracht met een specifiek profiel al dan niet voor te dragen, rekening houdend met de geschiktheid van de betrokkene voor een welbepaalde concrete opdracht en diens ervaring op het moment van de voordracht.

4.4.3.3. In de memorie van toelichting wordt aangevoerd dat “[h]et vervangen van de voordracht door een visum [...] geen afbreuk [doet] aan de bevoegdheden van de bevoegde instantie [...]. Door het principe van de toekenning van een visum behouden zij hun bevoegdheid om inhoudelijk te bepalen of een personeelslid al of niet geschikt is voor het onderwijzen van de betrokken godsdienst of van de niet-confessionele zedenleer. Deze bevoegdheid houdt ook in dat de bevoegde instantie te allen tijde het visum kan intrekken als zij van mening is dat het personeelslid in kwestie niet langer geschikt is om de betrokken godsdienst of de niet-confessionele zedenleer te onderwijzen.”

Voorts wees de gemachtigde erop dat “[v]ia het decreet van 1 december 1993 betreffende de inspectie en de begeleiding van de levensbeschouwelijke vakken art. 8 (...) de wetgever specifieke taken [heeft] toegewezen aan de inspectie van de levensbeschouwelijke vakken ter controle en advies. Zij beoordelen en evalueren dus ook de leermeesters en leraren levensbeschouwing en aan die bevoegdheden – toegekend via de decreten rechtspositie van 27 maart 1991 – wijzigt de invoering van het visum niets. Het decreet van 1 december 1993

²⁶ Zo kan zij niet langer beslissen om (te verzoeken om) een einde te maken aan een deeltijdse lesopdracht, zonder dat dit gevolgen heeft voor een andere deeltijdse lesopdracht, vermits zij enkel nog kan overgaan tot de intrekking van het visum.

voorziet eveneens in een apart statuut voor de inspecteurs/adviseurs van de erkende instanties en vereniging.”

De gemachtigde stipte voorts aan dat er “[...] geen afbreuk [wordt gedaan] aan de ondersteunende en coördinerende rol die de bevoegde instantie ook vandaag al heeft. Ook bij de toekenning van het visum in functie van de geschiktheid van een personeelslid als leraar levensbeschouwing zal de bevoegde instantie dergelijke rol kunnen blijven opnemen. Een directeur in het gemeenschapsonderwijs en een schoolbestuur in het gesubsidieerd onderwijs zullen dan ook nog steeds een beroep kunnen doen op de bevoegde instanties met bv. vragen over beschikbare leraren levensbeschouwing voor het invullen van opdrachten.”

4.4.3.4. Terecht wijzen de stellers van het voorontwerp erop dat de bevoegde instanties de geschiktheid van de (potentiële) leerkrachten levensbeschouwelijk onderricht kunnen beoordelen aan het begin van hun (mogelijke) loopbaan en dat ze tijdens de loopbaan kunnen ingrijpen op het moment dat die geschiktheid er niet meer is. De stellers van het voorontwerp gaan er zonder meer van uit dat die mogelijkheden voor de bevoegde instanties om de geschiktheid te beoordelen zullen volstaan om de authenticiteit van het levensbeschouwelijk onderricht te bewaken. Aldus wordt er geen rekening mee gehouden dat het aangewezen kan zijn om met minder ingrijpende maatregelen de authenticiteit van het levensbeschouwelijk onderwijs veilig te stellen, rekening houdend met de concrete omstandigheden van de tewerkstelling en het concrete profiel van de leerkrachten. Waar het huidige systeem de bevoegde instanties toelaat om een geschikte leerkracht aan te wijzen voor een specifieke lesopdracht, zullen de bevoegd instanties in de ontworpen regeling slechts *in abstracto* kunnen beslissen of iemand überhaupt geschikt is om levensbeschouwelijk onderricht te geven, waarbij de drempel voor het weigeren of intrekken van een visum onvermijdelijk veel hoger moet liggen dan voor het toeleiden van een leerkracht naar een meer geschikte lesopdracht. De gemachtigde gaf weliswaar aan dat de bevoegde instanties tijdens de loopbaan een ondersteunende en coördinerende rol kunnen blijven spelen, maar het voorontwerp bevat hiervoor echter geen enkele waarborg.

De vraag rijst derhalve of de belangen van de bevoegde instanties wel voldoende in rekening zijn gebracht en een billijk evenwicht is bereikt tussen de verschillende grondrechten die in het geding zijn.

Het is bovendien zeer de vraag of door aan de bevoegde instanties enkel de mogelijkheid te geven om in te grijpen met de meest verregaande maatregel wel een bijkomende waarborg wordt geboden voor de rechten van de betrokken leerkrachten, wat één van de doelstellingen van de ontworpen regeling is. Wanneer problemen rijzen tussen de leerkracht levensbeschouwelijk onderricht en een bevoegde instantie in een concrete aanstelling, is de enige actiemogelijkheid die de bevoegde instantie ter beschikking staat, meteen de meest ingrijpende, met name de intrekking van het visum waardoor een onherroepelijk einde komt aan elke mogelijke tewerkstelling als leerkracht levensbeschouwelijk onderricht.

4.5. De conclusie is dan ook dat er rekening houdend met de stukken van het wetgevingsdossier en met de verklaringen van de gemachtigde, op dit ogenblik de ontworpen visumregeling de toets van artikel 9 van het EVRM niet kan doorstaan. De stellers van het voorontwerp dienen de maatregel meer afdoende te kunnen verantwoorden waarbij alle belangen

voldoende in overweging worden genomen. Zij doen er goed aan om die verantwoording tot uiting te brengen in de memorie van toelichting. Als dat niet mogelijk is, dient van de ontworpen regeling te worden afgezien.

B. GROEPEREN VAN LESTIJDEN EN LESUREN LEVENSBESCHOUWELIJK ONDERRICHT

5.1. De artikelen 13 en 18 van het voorontwerp bepalen voor respectievelijk de officiële lagere scholen en het officieel voltijds secundair onderwijs dat de lestijden respectievelijk lesuren onderwijs in de erkende godsdiensten en de op die godsdiensten berustende zedenleer en in de niet-confessionele zedenleer, waarbij telkens wekelijks ten minste twee lestijden respectievelijk lesuren zijn vereist, “[...] gegroepeerd [kunnen] worden aangeboden”.

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

“Ten eerste wordt het mogelijk gemaakt voor scholen om de lessen van het levensbeschouwelijk onderwijs te bundelen en bijvoorbeeld 4 uren levensbeschouwelijk onderwijs per 2 weken aan te bieden. Deze flexibiliteit biedt scholen meer ruimte om rekening houdend met de lokale context het levensbeschouwelijk onderwijs te organiseren. Voor de berekening van de omkadering blijft wel gerekend worden met (gemiddeld) 2 uur per week. Deze toegekende omkadering kan echter flexibel en gebundeld ingezet worden.”

Wat de autonomie van de schoolbesturen betreft inzake het groeperen van lestijden, verklaarde de gemachtigde het volgende:

“Het schoolbestuur heeft de volledige vrijheid om de lestijden te groeperen. Het groeperen van de lestijden mag er echter niet toe leiden dat het totaal aantal lestijden per schooljaar voor het levensbeschouwelijk onderwijs vermindert.”

5.2. Zoals er in de memorie van toelichting wordt op gewezen, is het aan de bevoegde instanties om de leerplannen te bepalen voor de levensbeschouwelijke cursussen en op die manier de inhoud van het levensbeschouwelijk onderwijs te bepalen. Die bevoegdheid wordt door het voorontwerp op zich niet gewijzigd. De ontworpen mogelijkheid voor schoolbesturen om te beslissen dat de thans wekelijks aangeboden lestijden respectievelijk lesuren levensbeschouwelijk onderwijs gegroepeerd worden aangeboden, zal echter wel onvermijdelijk gevolgen hebben voor de wijze waarop bevoegde instanties het levensbeschouwelijk onderwijs zullen (kunnen) invullen. De beslissingen van de schoolbesturen zullen immers een effect hebben op onder meer de frequentie van de verstrekte lessen levensbeschouwelijk onderwijs (het aantal contactmomenten), op de samenstelling van de klasgroepen (graadsklassen, “richtinggemengde” klassen, ...), en kunnen en zullen overigens variëren naargelang de scholen. Dit zal een weerslag hebben op de inhoud en aanpak van het levensbeschouwelijk onderwijs en op de aangewezen onderwijsmethode waarvoor de bevoegde instanties verantwoordelijk zijn. De ontworpen maatregel raakt derhalve aan de autonomie van de geloofsgemeenschappen inzake het bepalen van de inhoud van het godsdienstonderwijs, en vormt een inmenging in de organisatorische autonomie van de geloofsgemeenschappen, die wordt gewaarborgd door de artikelen 19 en 21 van de Grondwet en artikel 9 van het EVRM.

5.3.1. Met de ontworpen bepaling wordt een van de doelstellingen nagestreefd die wordt opgesomd in artikel 9, tweede lid, van het EVRM, met name de bescherming van rechten en vrijheden van anderen, in het bijzonder de uit de vrijheid van onderwijs voortvloeiende organisatievrijheid van de schoolbesturen.

Hierover bevraagd preciseerde de gemachtigde immers het volgende:

“De doelstelling van deze maatregel is de organisatie van het levensbeschouwelijk onderwijs te verbeteren en dus de rechten en vrijheden van schoolbesturen, en met name de organisatorische vrijheid van onderwijs van schooldirecties en de verplichting om het recht op onderwijs te realiseren, beter te waarborgen.”

Het verdient aanbeveling om die doelstelling te expliciteren in de memorie van toelichting.²⁷

5.3.2. De ontworpen maatregel lijkt ook tegemoet te komen aan een “dwingende maatschappelijk behoefte” en de redenen die door de gemachtigde werden aangevoerd lijken pertinent en voldoende om de inmenging in de vrijheid van godsdienst te verantwoorden. De gemachtigde verklaarde immers het volgende:

“Zoals toegelicht in de memorie van toelichting zorgt de organisatie van de verschillende levensbeschouwelijke vakken voor heel wat moeilijkheden in het officieel onderwijs, met name bij het opstellen van de lessenroosters. Dit werd ook onder meer gesignaleerd in het memorandum van het OVSG en blijkt uit de bevraging van schooldirecteurs van de Vereniging van Leidinggevenden Vlaams Onderwijs.

Deze maatregel is dan ook relevant en noodzakelijk in het kader van de legitieme doelstelling. Met deze maatregel wordt tegemoetgekomen aan de huidige organisatorische uitdagingen. Deze maatregel creëert meer flexibiliteit voor schooldirecties en schoolbesturen om hun lessenroosters anders vorm te geven. Schoolbesturen zijn bovendien niet verplicht om gebruik te maken van deze mogelijkheid. Deze mogelijkheid kan daarentegen wel meer ruimte bieden om in specifieke situaties problemen met het lessenrooster en dus met de organisatie van het onderwijs op te lossen of beter te doen aansluiten bij het pedagogisch project. Het is ook enkel het schoolbestuur en de directie die kan inschatten wanneer zo’n flexibilisering noodzakelijk zijn. Zij staan immers in voor het lessenrooster.”

5.3.3. Er kan evenwel worden betwijfeld dat de ontworpen wijziging zoals ze wordt vormgegeven een evenredige beperking vormt van de vrijheid van godsdienst, gelet op de mogelijk onevenredige gevolgen voor de bevoegde instanties.

Weliswaar verklaarde de gemachtigde het volgende:

“De organisatievrijheid van de erediensten is niet absoluut en kan aan beperkingen worden onderworpen. In de eerste plaats volgt uit het gegeven dat levensbeschouwelijk onderwijs moet gegeven worden in een onderwijsinstelling, automatisch dat er beperkingen zijn met betrekking tot de organisatievrijheid van de erediensten. De verplichting om 2 uur wekelijks levensbeschouwelijk onderwijs aan te bieden, beperkt eveneens de inhoudelijke mogelijkheden van de erkende erediensten. De huidige regeling maakt het bijvoorbeeld niet

²⁷ De memorie van toelichting beperkt er zich momenteel zeer algemeen toe te stellen dat de regeling “scholen meer ruimte [biedt] om rekening houdend met de lokale context het levensbeschouwelijk onderwijs te organiseren.”

mogelijk om bijv. in het kader van het eigen levensbeschouwelijk project een volledige dag seminars te voorzien.

(...)

De maatregel is bovendien proportioneel. Zoals reeds aangegeven volgt uit gegeven dat levensbeschouwelijk onderwijs in een onderwijsinstelling wordt aangeboden automatisch dat de organisatievrijheid van de erkende erediensten beperkt is. Ook de huidige regelgeving beperkte al de mogelijkheden van de erediensten. De maatregel die in het decreet genomen wordt, garandeert dat het aantal totale uren levensbeschouwelijk onderwijs niet kan verminderd worden. Het totaal aantal contacturen vermindert dus niet. Bovendien blijven de erkende instanties en vereniging autonoom bevoegd voor de leerplannen en is er daar geen inmenging.”

Terecht voert de gemachtigde aan dat ook de huidige regeling de autonomie van de geloofsgemeenschappen inperkt, dat de ontworpen bepalingen het totale aantal contacturen per schooljaar niet verminderen en dat de geloofsgemeenschappen autonoom bevoegd blijven voor de leerplannen.²⁸ Dat neemt niet weg dat als gevolg van de toegekende autonomie en flexibiliteit, verschillende schoolbesturen zeer uiteenlopende beslissingen zullen kunnen nemen inzake het groeperen van lessen. Daardoor zal de organisatie van het levensbeschouwelijk onderwijs, het behalen van de leerdoelen bij de verschillende leerlingen(groepen), en het uitwerken van leerplannen worden bemoeilijkt. Zo kan een beslissing van een schoolbestuur om de lestijden respectievelijk lesuren levensbeschouwelijk onderwijs te groeperen, tot gevolg hebben dat het aantal contactmomenten tussen de leerlingen en de leerkracht levensbeschouwelijk onderwijs aanzienlijk vermindert, bijvoorbeeld één contactmoment per maand in plaats van twee per week. Er kan worden aangenomen dat bij het levensbeschouwelijk onderwijs, dat bij uitstek betrekking heeft op de ontwikkeling van attitudes en houdingen, het aantal contactmomenten doorheen het schooljaar, veeleer dan het aantal contacturen, een essentieel onderdeel vormt van het door de betrokken geloofsgemeenschap opgestelde leerplan om de door haar vooropgestelde leerdoelen te bereiken. Anders dan de gemachtigde aanneemt, kan de keuze van een schoolbestuur om de lestijden respectievelijk lesuren levensbeschouwelijk onderwijs te groeperen derhalve wel degelijk tot gevolg hebben dat de leerkrachten levensbeschouwelijk onderwijs in de betrokken school de leerdoelen niet of nog moeilijk kunnen realiseren. Er is bovendien geen enkele grens bepaald inzake flexibiliteit zodat de verschillende erkende instanties met alle mogelijke eventualiteiten en organisatievormen rekening moeten houden bij het opstellen van de leerplannen en de organisatie van het levensbeschouwelijk onderwijs. Bovendien is er geen enkele waarborg dat de erkende instanties op enige wijze worden betrokken bij de beslissingen van individuele schoolbesturen om de lestijden respectievelijk lesuren levensbeschouwelijk onderwijs te groeperen. Bijgevolg bestaat het risico dat zij zich naderhand geconfronteerd zien met uiteenlopende organisatievormen van dat onderwijs die de ontwikkeling en de realisatie van hun leerplannen bemoeilijken of verhinderen.

Aangezien de ontworpen regeling niet verhindert dat schoolbesturen de lesuren op een dermate wijze kunnen groeperen dat het onmogelijk wordt om de leerplannen van het

²⁸ Krachtens artikel 6, § 1, en § 2, zevende streepje, van het decreet van 1 december 1993 ‘betreffende de inspectie en de begeleiding van de levensbeschouwelijke vakken’ bepalen de erkende instanties van de erkende godsdiensten en de erkende vereniging van de niet-confessionele gemeenschap de werking van de inspectie en de begeleiding van de betrokken godsdiensten en van de niet-confessionele zedenleer, waarbij onder werking onder meer het opstellen van leerplannen wordt verstaan.

levensbeschouwelijk onderwijs te realiseren of zinvol in te vullen, kan de ontworpen regeling onevenredige gevolgen hebben.

5.3.4. De conclusie is dan ook dat voor de mogelijkheid voor de schoolbesturen om zonder enige beperking lestijden respectievelijk lesuren levensbeschouwelijk onderwijs te groeperen zoals ze in het voorontwerp is geconcipieerd, geen afdoende verantwoording voorhanden is die de toets van artikel 9 van het EVRM doorstaat. De regeling kan slechts doorgang vinden, als er voldoende waarborgen worden ingebouwd die de bevoegde instanties toelaten om realistische leerplannen op te stellen en de realisatie ervan mogelijk te maken, zoals bijvoorbeeld grenzen aan de groepering of procedurele waarborgen voor de bevoegde instanties bij het nemen van beslissingen inzake groepering van lestijden en lesuren.

C. AANWENDING VAN LESTIJDEN, UREN-LERAAR EN LESUREN VAN EEN CURSUS OF VAK LEVENSBESCHOUWELIJK ONDERRICHT VOOR EEN ANDER(E) CURSUS OF VAK LEVENSBESCHOUWELIJK ONDERRICHT

6.1. Artikel 16 van het voorontwerp bepaalt voor het basisonderwijs dat het schoolbestuur de lestijden van een cursus levensbeschouwelijk onderwijs kan aanwenden voor een andere cursus levensbeschouwelijk onderwijs, zolang het recht op levensbeschouwelijk onderwijs van de leerling conform artikel 41 en 42 van het decreet basisonderwijs van 25 februari 1997 gegarandeerd blijft en voor zover dit niet tot gevolg heeft dat personeelsleden ter beschikking gesteld worden wegens ontstentenis van betrekking. Artikel 17 van het voorontwerp voert een gelijkaardige mogelijkheid in voor het secundair onderwijs om de uren-leraar en lesuren van een vak levensbeschouwelijk onderwijs aan te wenden voor een ander vak levensbeschouwelijk onderwijs, zolang het recht op levensbeschouwelijk onderwijs van de leerling conform artikel 97 van de Codex Secundair Onderwijs gegarandeerd blijft en voor zover dit niet tot gevolg heeft dat personeelsleden ter beschikking gesteld worden wegens ontstentenis van betrekking.

6.2. In de huidige regeling is een dergelijke overdracht in het basisonderwijs niet toegelaten en in het secundair onderwijs enkel mogelijk na akkoord van de bevoegde onderwijsinspectie (artikel 22 van de Codex Secundair Onderwijs).

De ontworpen mogelijkheid voor schoolbesturen om lestijden respectievelijk uren-leraar en lesuren aan te wenden voor andere cursussen respectievelijk vakken levensbeschouwelijk onderwijs, heeft tot gevolg dat een schoolbestuur volledig autonoom kan beslissen om omkaderingsmiddelen die krachtens de decretale bepalingen zijn berekend en toegekend en bestemd voor de organisatie van het onderwijs in een welbepaalde levensbeschouwing, niet aan te wenden voor de organisatie van de lessen van de betrokken levensbeschouwing maar wel voor de organisatie van lessen van een andere levensbeschouwing. Dergelijke beslissingen inzake aanwending van lestijden kunnen gevolgen hebben op de samenstelling van de klasgroepen en, gelet op wat hiervoor besproken werd, ook op de frequentie van de aangeboden lessen, wat eveneens gevolgen zal hebben voor de wijze waarop het levensbeschouwelijk onderwijs wordt verstrekt. Ook dit raakt aan de autonomie van de geloofsgemeenschappen bij het bepalen van de inhoud van het godsdienstonderwijs, en aldus aan de organisatorische autonomie van de

geloofsgemeenschappen, die wordt gewaarborgd door de artikelen 19 en 21 van de Grondwet en artikel 9 van het EVRM.

6.3.1. Er kan worden aangenomen dat de ontworpen maatregel een wettige doelstelling wordt nagestreefd, met name het beter waarborgen van de rechten en vrijheden van de schoolbesturen in het officieel onderwijs, meer bepaald de uit de actieve onderwijsvrijheid afgeleide organisatorische vrijheid en het waarborgen van het recht op levensbeschouwelijk onderwijs van alle leerlingen.

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

“De organisatie van het levensbeschouwelijk onderwijs in het officieel onderwijs stelt scholen voor grote uitdagingen, bijvoorbeeld bij het opstellen van de lessenroosters, de versnipperde opdrachten van leraren, de vele verschillende levensbeschouwingen die aangeboden worden, het lerarentekort, het voorzien van voldoende lokalen, etc. De berekening van de aanvullende lestijden in het basisonderwijs en de uren-leraar in het secundair onderwijs voor levensbeschouwelijke vakken is ingewikkeld. Voor levensbeschouwingen met weinig leerlingen leidt dit soms tot de toekenning van aanvullende lestijden in verschillende scholen voor zeer weinig leerlingen.

(...)

Verder wordt meer vrijheid voor schoolbesturen gecreëerd bij de aanwending van de cursussen levensbeschouwelijk onderwijs. We maken het mogelijk dat uren die worden berekend voor één bepaalde levensbeschouwing kunnen worden aangewend voor een andere levensbeschouwing. Dit kan enkel als de overdracht niet tot gevolg heeft dat er bijkomende TBSOB wordt gecreëerd. Dit biedt flexibiliteit voor directies, bijvoorbeeld in scholen met meerdere vestigingsplaatsen, om middelen te herverdelen over de levensbeschouwelijke vakken zodat alle leerlingen hun recht op levensbeschouwelijk onderwijs gevrijwaard zien binnen een voor de school organiseerbaar kader.”

Dienaangaande preciseerde de gemachtigde nog het volgende:

“Zoals [hiervoor] aangegeven [...] zorgt de organisatie van het levensbeschouwelijk onderwijs voor heel wat uitdagingen voor de scholen in het kader van de organisatie van het levensbeschouwelijk onderwijs. Daarbij zijn het de directies en schoolbesturen die de lessenroosters bepalen. Uiteraard kan hiervoor overleg met de erkende instanties en vereniging noodzakelijk zijn maar de beslissing ligt bij de directies.

Deze maatregel heeft als doelstelling de organisatievrijheid van de schoolbesturen te versterken. Deze maatregel biedt aan schoolbesturen de mogelijkheid om de organisatie van het levensbeschouwelijk onderwijs beter te laten aansluiten bij de organisatie van de school. Deze maatregel streeft aldus een legitieme doelstelling na en is relevant en noodzakelijk.”

6.3.2. Wat betreft de redenen die worden aangevoerd om het bestaan van een “dwingende maatschappelijk behoefte” aan te tonen die de inmenging in de vrijheid van godsdienst zouden verantwoorden, kan het volgende worden opgemerkt.

In de memorie van toelichting wordt weliswaar vastgesteld dat “[d]e berekening van de aanvullende lestijden in het basisonderwijs en de uren-leraar in het secundair onderwijs voor levensbeschouwelijke vakken [...] ingewikkeld [is]. Voor levensbeschouwingen met weinig

leerlingen leidt dit soms tot de toekenning van aanvullende lestijden in verschillende scholen voor zeer weinig leerlingen.” Verder blijkt daaruit dat de ontworpen regeling “[...] flexibiliteit [biedt] voor directies, bijvoorbeeld in scholen met meerdere vestigingsplaatsen, om middelen te herverdelen over de levensbeschouwelijke vakken zodat alle leerlingen hun recht op levensbeschouwelijk onderwijs gevrijwaard zien binnen een voor de school organiseerbaar kader”.

Noch de memorie van toelichting, noch de gemachtigde illustreren evenwel dat de huidige regeling inzake de aanwending van de omkaderingsmiddelen van het levensbeschouwelijk onderwijs problematisch is of waarom, in het geval van het secundair onderwijs, het akkoord van de bevoegde inspectie van de levensbeschouwelijke vakken, die optreedt namens de bevoegde instantie, problematisch is. Evenmin wordt verduidelijkt waarom voor de oplossing van het probleem nodig is dat omkaderingsmiddelen die bestemd zijn voor het onderricht in een bepaalde godsdienst kunnen worden aangewend voor het onderricht in een andere godsdienst.

6.3.3. De vraag rijst bovendien of de beperking aan de vrijheid van godsdienst die de ontworpen regeling inhoudt wel evenredig is in het licht van het nagestreefde wettig doel.

In dat verband verklaarde de gemachtigde:

“Daarnaast is deze maatregel ook proportioneel. In de eerste plaats kan de aanwending voor een andere levensbeschouwing slechts in zoverre het recht op levensbeschouwing gegarandeerd blijft. De situatie kan dus nooit zijn dat leerlingen minder uren levensbeschouwelijk onderwijs krijgen tijdens het schooljaar. Evenmin mag de aanwending voor een ander levensbeschouwelijk vak er in de praktijk toe leiden dat de organisatie van het levensbeschouwelijk vak waarvoor de lestijden worden toegekend, wordt verhinderd, uitgehold of bestraft. Ook officiële schoolbesturen zijn immers bij het nemen van beslissingen gebonden door de Grondwet en aldus het recht op levensbeschouwelijk onderwijs.

Daarnaast wordt gegarandeerd dat de aanwending enkel kan voor een ander levensbeschouwelijk vak. Het is dus niet mogelijk dat schoolbesturen deze uren gaan inzetten voor andere niet-levensbeschouwelijke vakken. Op deze wijze wordt gegarandeerd dat het levensbeschouwelijk onderwijs niet wordt uitgehold ten voordele van de andere vakken.

Bovendien louter aanvullend geldt een omgekeerde verplichting niet. Schoolbesturen kunnen de lestijden/uren-leraar die zij genereren voor de andere vakken (de lestijden volgens de schalen in het basisonderwijs en de uren-leraar voor de niet-levensbeschouwelijke vakken in het gewoon secundair onderwijs en de lesuren in het buitengewoon secundair onderwijs) aanwenden voor levensbeschouwelijk onderwijs.”

Wat de voorwaarde “zolang het recht op levensbeschouwelijk onderwijs (...) gegarandeerd blijft” betreft, preciseerde de gemachtigde het volgende:

“Schoolbesturen hebben de verantwoordelijkheid om kwaliteitsvol onderwijs te garanderen voor al hun leerlingen. Daarbij moeten ze garanderen dat de leerlingen alle eindtermen/minimumdoelen/leerplandoelen krijgen en die leerlingen die doelen ook in voldoende mate kunnen bereiken. Om dit te bereiken, moeten schoolbesturen voldoende vrijheid krijgen om hun lessenroosters vorm te geven en om te kunnen schuiven met de inzet van uren-leraar (we koppelen de uren-leraar immers niet aan bepaalde leerplandoelen of vakken). De leerplandoelen moeten echter wel in voldoende mate bereikt worden en de

verschillende vakken moeten dus georganiseerd worden. Schoolbesturen nemen deze verantwoordelijkheid ook op.

Schoolbesturen hebben eenzelfde verantwoordelijkheid inzake het recht op levensbeschouwelijk onderwijs. Scholen moeten altijd garanderen dat een leerling wekelijks 2 uur levensbeschouwelijk onderwijs krijgt (of als de uren gebundeld worden om de twee weken 4 uur, om de 4 weken 8 uur etc.) en moeten de organisatie van het levensbeschouwelijk onderwijs faciliteren. De totale lestijd gespendeerd aan de levensbeschouwelijke vakken kan dus niet verminderen. Ook kan de aanwending van de lestijden voor andere levensbeschouwelijke vakken er niet toe leiden dat de invulling van het levensbeschouwelijk vak waarvoor de lestijden worden toegekend in de praktijk wordt verhinderd, uitgehold of bestraft.”

De ontworpen regeling heeft tot gevolg dat niet langer is gewaarborgd dat de lestijden respectievelijk uren-leraar en lesuren voor een welbepaald(e) vak of cursus levensbeschouwelijk onderricht ook daadwerkelijk voor het geven van dat onderricht worden aangewend.

De ontworpen regeling bepaalt weliswaar uitdrukkelijk dat het recht op levensbeschouwelijk onderwijs van de leerling conform de artikelen 41 en 42 van het decreet basisonderwijs van 25 februari 1997 respectievelijk artikel 97 van de Codex Secundair Onderwijs gegarandeerd moet blijven, maar dat waarborgt op zich nog niet dat, zoals de gemachtigde aanneemt, “[...] de organisatie van het levensbeschouwelijk vak waarvoor de lestijden worden toegekend, [niet] wordt verhinderd, uitgehold of bestraft”. Het kan immers, afhankelijk van de visie van het schoolbestuur op het zinvol organiseren van een levensbeschouwelijke cursus, gaan over een groot aantal²⁹ lestijden, uren-leraar of lesuren dat wordt aangewend voor een andere levensbeschouwelijke cursus, zodat de overblijvende lestijden, uren-leraar of lesuren voor een bepaalde levensbeschouwelijke cursus niet noodzakelijk stroken met de visie van de bevoegde instantie op het garanderen van het recht op levensbeschouwelijk onderwijs. De ontworpen regeling – *a fortiori* als die in samenhang wordt gelezen met de hiervoor besproken problematische mogelijkheid om onbeperkt lestijden en lesuren levensbeschouwelijk onderricht te groeperen (opmerking 5.1 e.v.) – laat het immers geheel aan de schoolbesturen over om te beslissen of en in welke mate lestijden respectievelijk uren-leraar en lesuren worden aangewend voor andere cursussen respectievelijk vakken levensbeschouwelijk onderricht, waarbij er niet is bepaald dat de geloofsgemeenschappen of de erkende vereniging van de niet-confessionele gemeenschap daarbij op enige wijze worden betrokken. De gemachtigde merkt weliswaar op dat “[...] het de directies en schoolbesturen [zijn] die de lessenroosters bepalen” en dat “[hiervoor uiteraard] overleg met de erkende instanties en vereniging noodzakelijk [kan] zijn maar de beslissing ligt bij de directies”, maar dit neemt niet weg dat de ontworpen regeling geen enkele verplichting oplegt aan schoolbesturen om de bevoegde instanties hierbij te betrekken. De betrokkenheid van de bevoegde instanties of vertegenwoordigers van de geloofsgemeenschappen of erkende vereniging van de niet-confessionele gemeenschap is dus op geen enkele manier gewaarborgd.

²⁹ Niets belet immers dat de aanwending beperkt blijft tot de redelijke aantallen die als voorbeeld worden gegeven in punt 3.2.1.6. in Omzendbrief BaO/2005/09 ‘de Personeelsformatie Scholen in het Gewoon Basisonderwijs’, [omzendbrief BaO/2005/09 van 29/06/2005](#) (versie 27 mei 2026).

6.3.4. De conclusie is dan ook dat er voor de ontworpen mogelijkheid om lestijden respectievelijk uren-leraar en lesuren voor levensbeschouwelijk onderwijs aan te wenden voor ander levensbeschouwelijk onderwijs, geen afdoende verantwoording voorhanden is die de toets van artikel 9 van het EVRM doorstaat. De bepalingen kunnen enkel doorgang vinden, als de dwingende maatschappelijke behoefte is aangetoond, wat best wordt verduidelijkt in de memorie van toelichting, en wanneer ervoor gezorgd wordt dat de bevoegde instanties op zinvolle wijze worden betrokken bij de aanwending van lestijden, uren-leraar en lesuren voor een andere levensbeschouwelijke cursus.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

7.1. Het ontworpen artikel 3, 47°, legt de definitie van het visum vast. Aangezien het beschikken over een visum een voorwaarde is voor de aanstelling als leerkracht levensbeschouwelijk onderwijs in het leerplichtonderwijs, is het al dan niet verlenen van het visum door de bevoegde instantie een ingrijpende beslissing³⁰.

Aangezien het visum uitgereikt of ingetrokken lijkt te kunnen worden los van een concrete tewerkstelling in het officieel of vrij onderwijs verdient het aanbeveling om in de memorie van toelichting de precieze juridische aard van het visum en de precieze juridische aard van het optreden van de bevoegde instantie (optredend als administratieve overheid of juist niet) te verduidelijken, zodat ook duidelijk is welke vormen van rechtsbescherming bestaan ten aanzien van de beslissingen van de bevoegde instanties. Uit het reeds aangehaalde arrest 49/2025³¹ van het Grondwettelijk Hof en de rechtspraak van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State³² lijkt overigens te volgen dat de beslissing van de bevoegde instantie over het al dan niet toekennen van het visum moet “kunnen worden gecontroleerd”³³ door het schoolbestuur en door de ter zake bevoegde rechtscolleges.

7.2. Eenzelfde opmerking geldt voor artikel 9 van het voorontwerp.

8.1. 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 onder het rolnummer 78.980/1³⁴ en artikel 3 van het ontwerp van decreet ‘over het

³⁰ Cf. RvS 10 oktober 2023, nr. 257.581, *Hammouti*, overw. VII.2, waarin wordt opgemerkt dat het weigeren van een visum die de geschiktheid als inspecteur moet vaststellen “des conséquences draconiennes” heeft.

³¹ GwH 20 maart 2025, nr. 49/2025, B.16.2.

³² RvS 10 oktober 2023, nr. 257.581, *Hammouti*, overw. VII.2.

³³ Die controle houdt de mogelijkheid in “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” (GwH 20 maart 2025, nr. 49/2025, B.16.2 en RvS 10 oktober 2023, nr. 257.581, *Hammouti*, overw. VII.2.).

³⁴ Adv.RvS 78.980/1 van 10 april 2026 over een voorontwerp van decreet ‘tot wijziging van diverse decreten betreffende het onderwijs in de gemeenschapsinstellingen die ter uitvoering van het jeugddelinquentierecht zijn opgericht’.

onderwijs XXXVI' dat in het Vlaams Parlement aanhangig is en dat aanleiding heeft gegeven tot advies 78.987/1³⁵ ook voorzien in de wijziging van artikel 3 van het decreet rechtspositie personeelsleden gemeenschapsonderwijs, zodat de beide voorontwerpen op elkaar zullen moeten worden afgestemd wat betreft de vermelding van de nog geldende wijzigingen van die bepaling.

8.2. Voor de bepalingen die worden gewijzigd door de artikelen 3, 5, 9 en 10 van het voorontwerp geldt *mutatis mutandis* hetzelfde.

Artikelen 13 en 18

9. De artikelen 13 en 18 van het voorontwerp voegen aan respectievelijk artikel 41, § 1, van het decreet basisonderwijs van 25 februari 1997 en artikel 97 van de Codex Secundair Onderwijs een zin toe die bepaalt dat de lestijden respectievelijk lesuren levensbeschouwelijk onderwijs gegroepeerd kunnen worden aangeboden. Zoals hoger reeds aangegeven, is het de bedoeling dat het groeperen toelaat dat de lessen levensbeschouwelijk onderwijs kunnen worden gegroepeerd over de weken heen. Die bedoeling lijkt echter door de ontworpen wijzigingen niet gerealiseerd te kunnen worden. In de genoemde bepalingen wordt immers het vereiste dat het onderwijsaanbod “wekelijks” een minimaal aantal lestijden respectievelijk lesuren levensbeschouwelijk onderwijs omvat, niet mee gewijzigd,³⁶ zodat er een discrepantie lijkt te ontstaan tussen de bestaande tekst van artikel 41, § 1, van het decreet basisonderwijs van 25 februari 1997 en artikel 97 van de Codex Secundair Onderwijs en de bedoeling van de toegevoegde zin.

Daargelaten de vraag of de ontworpen wijziging in overeenstemming is met de vrijheid van godsdienst, lijkt duidelijker tot uiting te moeten worden gebracht dat de nieuw toegevoegde zin een afwijking inhoudt ten opzichte van de eerste zin van artikel 41, § 1, van het decreet basisonderwijs van 25 februari 1997 en artikel 97 van de Codex Secundair Onderwijs.

Artikelen 14, 15, 19 en 21

10.1. De ontworpen artikelen 80, § 2, tweede lid, en 85ter, § 2, tweede lid, van het decreet basisonderwijs en 244, § 2, tweede lid, en 325, § 2, tweede lid, van de Codex Secundair Onderwijs hebben tot gevolg dat het bedrag van de voorafname van het totale werkingsbudget voor respectievelijk het gewoon en buitengewoon basisonderwijs en het gewoon en buitengewoon secundair onderwijs voor de financiering en subsidiëring van het schoolkenmerk “v2” (het schoolbestuur biedt, conform artikel 24, § 1, vierde lid, van de gecoördineerde grondwet, de keuze aan tussen onderwijs in een van de erkende godsdiensten en de niet confessionele zedenleer) in het

³⁵ Adv.RvS 78.987/1 van 9 april 2026 over voorontwerp dat heeft geleid tot het ontwerp van decreet ‘over het onderwijs XXXVI’, *Parl.St.* VI.Parl. 2025-26, nr. 844/1.

³⁶ In de memorie van toelichting wordt opgemerkt dat “[v]oor de berekening van de omkadering (...) wel gerekend [blijft] worden met (gemiddeld) 2 uur per week”. Dat is alvast geen reden op zich om de eerste zin van artikel 41, § 1, van het decreet basisonderwijs van 25 februari 1997 en artikel 97 van de Codex Secundair Onderwijs ongewijzigd te laten. De genoemde bepalingen betreffen immers niet de omkaderingsnormen maar het onderwijsaanbod. Desgevallend kan het aangewezen zijn om aan het decreet basisonderwijs en de Codex Secundair Onderwijs bepalingen toe te voegen die verduidelijken dat bij het berekenen van de omkaderingsnormen rekening wordt gehouden met 2 lestijden levensbeschouwelijk onderwijs per week.

kader van de werkingsbudgetten maar voor de helft zal worden uitbetaald aan de schoolbesturen vanaf het begrotingsjaar 2027.

In de memorie van toelichting wordt deze maatregel op verschillende plaatsen als volgt toegelicht:

“Met dit decreet wordt er bespaard op de voorafname van op het werkingsbudget voor het officieel onderwijs omdat ze meerdere levensbeschouwingen moeten aanbieden. Om de meerkosten die voortvloeien uit deze verplichting te vergoeden, wordt per leerling in het officieel onderwijs een voorafname gedaan. Aangezien het totaal aantal uren levensbeschouwing dat zal worden aangeboden in het officieel onderwijs sterk zal dalen vanaf schooljaar 2026-2027, wordt de voorafname gehalveerd in 2027 en de daaropvolgende jaren.”

10.2. Artikel 24, § 4, van de Grondwet bepaalt het volgende:

“Alle (...) onderwijsinstellingen zijn gelijk voor de wet of het decreet. De wet en het decreet houden rekening met objectieve verschillen, waaronder de eigen karakteristieken van iedere inrichtende macht, die een aangepaste behandeling verantwoorden”

Het Grondwettelijk Hof heeft er in het verleden al op gewezen dat de verplichting voor de onderwijsinstelling ingericht door de openbare besturen om tot het einde van de leerplicht de keuze aan te bieden tussen onderricht in een der erkende godsdiensten en de niet-confessionele zedenleer een dergelijk objectief verschil is.³⁷

10.3. In de huidige regeling van de werkingsbudgetten wordt het objectief verschil mee in rekening genomen. Het objectief verschil tussen de scholen die zijn opgericht door de openbare besturen heeft geleid tot een toekenning van een bepaalde voorafname die leidt tot een aangepaste, verschillende behandeling van de scholen ingericht door de openbare besturen

³⁷ GwH 2 april 1992, nr. 27/92, 4.B.2.

Het staat de decreetgever uiteraard vrij om zijn beleid te wijzigen. De wijziging heeft evenwel niet enkel tot gevolg dat de scholen ingericht door de openbare besturen een kleiner werkingsbudget zullen ontvangen ten opzichte van de huidige regeling, maar eveneens tot gevolg dat, hoewel het objectief verschil tussen de verschillende onderwijsinstellingen onverkort blijft bestaan, de verschillende onderwijsinstellingen minder verschillend lijken te worden behandeld. Het gaat hier nochtans over het werkingsbudget dat in beginsel wordt berekend op basis van het aantal leerlingen, dat door de aangekondigde besparingen op de omkaderingsmiddelen voor het levensbeschouwelijk onderricht, niet wordt beïnvloed. Het nieuwe verschil in behandeling moet kunnen worden verantwoord aan de hand van de verminderde meerkost per leerling in functie van de werkingskosten van de school. De stellers van het voorontwerp moeten aannemelijk kunnen maken dat het nieuwe verschil in behandeling dat ontstaat ten aanzien van het vrij gesubsidieerd onderwijs steunt op objectieve criteria en afdoende verantwoord is. Ze doen er goed aan om dit meer omstandig in de memorie van toelichting op te nemen.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Eline YOSHIMI

Pierre LEFRANC