



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 79.203/1
van 23 juni 2026

over

een voorontwerp van decreet ‘over de opheffing van de centra voor deeltijds onderwijs, de tempering van de uitgaven in het volwassenenonderwijs en programmatie en rationalisatie in het basisonderwijs en het secundair onderwijs’

Op 9 april 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 de opheffing van de centra voor deeltijds onderwijs, de tempering van de uitgaven in het volwassenenonderwijs en programmatie en rationalisatie in het basisonderwijs en het secundair onderwijs’.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 12 en 19 mei 2026. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, kamervoorzitter, Brecht STEEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Eline YOSHIMI, griffier.

De verslagen zijn uitgebracht door Barbara SPEYBROUCK, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 23 juni 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 strekt ertoe diverse organisatorische maatregelen te nemen voor het basisonderwijs, het secundair onderwijs en het volwassenenonderwijs en wijzigt daartoe verschillende decretale regelingen.

2.2.1. Een groot deel van de bepalingen van het voorontwerp hebben betrekking op de opheffing van de centra voor deeltijds beroepssecundair onderwijs (hierna: CDBSO), die sinds het schooljaar 2025-2026 enkel nog duaal leren en de aanloopfase aanbieden. Zij worden vanaf 1 september 2027 volledig ingekanteld in het voltijds secundair onderwijs.

Daartoe worden in de eerste plaats tal van wijzigingen doorgevoerd in de Codex Secundair Onderwijs. De CDBSO's worden omgevormd tot een vestigingsplaats van een bestaande school voor voltijds gewoon secundair onderwijs of tot een autonome school voor voltijds gewoon secundair onderwijs (artikel 117), waarbij de personeelsleden (artikel 117) en het opleidingsaanbod van de CDBSO (artikel 118) worden overgenomen, zodat de leerlingen hun onderwijsloopbaan kunnen verderzetten in de school voor voltijds gewoon secundair onderwijs (artikel 119).

Tevens worden specifieke bepalingen ingevoerd voor het vak lichamelijke opvoeding (artikelen 66 en 113) en de levensbeschouwelijke cursussen (artikelen 101 en 113) voor de leerlingen die duaal leren of een aanloopstructuuronderdeel volgen in het gewoon voltijds secundair onderwijs en in het buitengewoon secundair onderwijs van opleidingsvorm 3.

Bij wijze van overgangsregeling, voorziet het voorontwerp voor het begrotingsjaar 2027 in een aanpassing van de berekening van het werkingsbudget (artikel 79) en voor het schooljaar 2027-2028 in een aanpassing van de teldatum voor de berekening van de financiering of subsidiëring van de scholen voor voltijds secundair onderwijs waarin een CDBSO opgaat (artikel 120).

Ten slotte voert het voorontwerp verschillende materiële aanpassingen door aan zowel de Codex Secundair Onderwijs² als aan diverse andere decreten³ om de tekst ervan in overeenstemming te brengen met de inkanteling van de CDBSO's in het voltijds secundair onderwijs. In het verlengde hiervan wordt ook het decreet van 10 juli 2008 'betreffende het stelsel

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

² Artikelen 20, 21, 1° tot 5° en 7° tot 9°, 22 tot 40, 41, 42, 44 tot 65, 67, 69, 70, 77, 78, 80 tot 82, 85, 87, 90, 95, 1° en 2°, 98 tot 100, 104 tot 106, 108 tot 111, 1° en 2° en 112.

³ Artikelen 2, 3, 4, 5, 6, 7, 14, 16, 18, 121 tot 125, 1°, 126 en 127.

van leren en werken in de Vlaamse Gemeenschap' opgeheven en worden de nog resterende verwijzingen naar de leertijd in de Codex Secundair Onderwijs geschrapt.⁴

Al deze wijzigingen treden in werking op 1 september 2027 (artikel 129, inleidende zin).

2.2.2. Daarnaast bevat het voorontwerp nog verschillende wijzigingen aan het decreet basisonderwijs van 25 februari 1997 en de Codex Secundair Onderwijs. Die wijzigingen hebben hoofdzakelijk, doch niet uitsluitend⁵ betrekking op de programmatie- en rationalisatieregeling. Het gaat onder meer over de volgende maatregelen.

Voor de schooljaren 2026-2027 tot en met 2029-2030 wordt een programmatiestop ingevoerd voor het oprichten van nieuwe scholen en vestigingsplaatsen van type 5 in het buitengewoon basisonderwijs en van opleidingsvorm 4, type 5, in het buitengewoon secundair onderwijs (artikelen 9 en 92).

Er wordt een juridische basis ingevoerd voor de Vlaamse Regering om op basis van vastgelegde criteria rationalisatienormen vast te leggen voor bepaalde structuuronderdelen in het voltijds gewoon secundair onderwijs (artikel 74)⁶ en voor duale structuuronderdelen (artikelen 102 en 103). Behalve voor de duale structuuronderdelen die worden georganiseerd door een centrum voor vorming van zelfstandigen en kleine en middelgrote ondernemingen, wordt een regeling uitgewerkt waarbij, afzonderlijk voor het officieel onderwijs, voor het vrij confessioneel onderwijs per erkende levensbeschouwing en voor het vrij niet-confessioneel onderwijs, de vrije keuze van structuuronderdelen wordt gegarandeerd.

Voor de schooljaren 2027-2028 en 2028-2029 legt het voorontwerp bijkomende cumulatieve voorwaarden vast voor de programmatie van structuuronderdelen in het gewoon secundair onderwijs en het buitengewoon secundair onderwijs opleidingsvorm 3 en 4, alsook voor de programmatie van duale structuuronderdelen in het buitengewoon onderwijs opleidingsvorm 3 (artikelen 72, 96 en 114, 4°).

Zowel voor het gewoon en buitengewoon basisonderwijs als voor het gewoon en buitengewoon secundair onderwijs wordt bepaald dat voor de programmaties waarvoor een aanvraag moet gebeuren, een ordeterminj geldt voor het nemen van de beslissing (artikelen 11, 12, 13, 71, 3°, 94, 95, 3°, 5° en 6°, 97 en 114, 3°).

Inzake de voorlopige erkenning van scholen van het basis- en secundair onderwijs wordt de uiterste datum voor de aanvraag, het advies van de onderwijsinspectie en de beslissing vervroegd (artikelen 8, 19 en 26, 2° en 3°).

⁴ Artikelen 83, 84, 86, 89, 91 en 125, 2°.

⁵ Zie bijv. artikel 43, dat vanaf 1 september 2026 bijkomende voorwaarden oplegt om in aanmerking te komen voor de toekenning van het extra werkingsbudget in het kader van de capaciteitsproblematiek.

⁶ Naar aanleiding daarvan wordt de definitie van het begrip "programmatie" in artikel 3 van de Codex Secundair Onderwijs aangepast (artikel 21, 6°).

Zowel in het basisonderwijs als in het secundair onderwijs wordt gesleuteld aan de procedurele stappen die op schoolniveau moeten worden genomen, naargelang het geval, bij sluiting of afbouw van een school, vestigingsplaats, niveau, type of structuuronderdeel (artikelen 10, 73, 75, 76 en 93).

Opdat rekening kan worden gehouden met mogelijke wijzigingen in de matrix secundair onderwijs, wordt de uiterste indieningsdatum voor aanvragen voor programmaties van structuuronderdelen voor het schooljaar 2027-2028 verplaatst naar een later datum (artikelen 71, 1°, 95, 4° en 6°, en 114, 1°).

Ten slotte worden de regionale overlegfora afgeschaft, waardoor de voorwaarde van consultatie bij de programmatie van duale structuuronderdelen in het gewoon en buitengewoon secundair onderwijs eveneens wordt geschrapt (artikelen 71, 2°, 107, 114, 2°, 115).

Deze wijzigingen treden in werking op 1 september 2026, behalve de artikelen 21, 6° en 74, die in werking treden op 1 september 2028 (artikel 29, 2°).

2.2.3. Ten slotte brengt het voorontwerp ook enkele inhoudelijke wijzigingen aan in het decreet van 15 juni 2007 ‘betreffende het volwassenenonderwijs’. Het wordt mogelijk gemaakt dat een centrum voor basiseducatie VTE kan overdragen naar een ander centrum (artikel 15) en voor de centra voor volwassenenonderwijs wordt voor het schooljaar 2026-2027 een vermindering vastgelegd van het totale volume te verdelen leraarsuren en punten voor niet-NT2 opleidingen, waarop het groeipercantage niet meer wordt toegepast (artikel 17).

Deze bepalingen treden in werking op 1 september 2026 (artikel 129, 1°).

VORMVEREISTEN

3.1. Overeenkomstig artikel 70 van het decreet van 2 april 2004 ‘betreffende participatie op school en de Vlaamse Onderwijsraad’ is de Vlaamse Regering verplicht het advies te vragen aan de Vlaamse Onderwijsraad (hierna: VLOR) over onder meer “voorontwerpen van decreet over aangelegenheden bedoeld in artikel 24, § 5, van de Grondwet, met uitzondering van de decreten houdende bekrachtiging van eindtermen, decretale specifieke eindtermen en ontwikkelingsdoelen, de decreten houdende bekrachtiging van beroepsprofielen van de leraren en de decreten die jaarlijks de begroting regelen”.

Artikel 11, § 2, 1°, van het decreet van 7 mei 2004 ‘inzake de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen’ bepaalt dat de Vlaamse Regering de Sociaal Economische Raad van Vlaanderen (hierna: SERV) verzoekt om sociaal-economisch overleg te plegen over “alle voorontwerpen van decreet die een sociaal-economische dimensie hebben, uitgezonderd de voorontwerpen van decreet betreffende de begrotingen en de voorontwerpen van decreet die aan de Raad worden voorgelegd ingevolge artikel 20”.

3.2. Over een eerdere versie van het voorontwerp, namelijk het voorontwerp zoals het principieel werd goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 15 december 2025, hebben zowel de VLOR als de SERV advies uitgebracht, respectievelijk op 29 januari 2026 en 9 februari 2026.

Uit de nota aan de Vlaamse Regering met het oog op de tweede principiële goedkeuring van het voorontwerp, van 3 april 2026 blijkt evenwel dat nog verschillende bepalingen aan het voorontwerp zijn toegevoegd, naar aanleiding van enerzijds het advies van de SERV⁷ en anderzijds de syndicale onderhandelingen⁸.

De gemachtigde heeft verklaard dat deze bepalingen niet voor advies zijn voorgelegd enerzijds aan de VLOR en anderzijds aan de SERV.

De betrokken bepalingen, waarvan sommigen een fundamentele wijziging inhouden ten aanzien van het oorspronkelijke ontwerp, dienen alsnog voor advies te worden voorgelegd aan de VLOR en, voor zover ze een sociaal-economische dimensie hebben en niet op vraag van de SERV zijn tot stand gekomen, aan de SERV, zodat aan de bovengenoemde vormvereisten wordt voldaan.

3.3. Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van inwinnen van de voornoemde adviezen nog wijzigingen zou ondergaan,⁹ moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Hoofdstuk 1 – Inleidende bepaling

4. Over dit hoofdstuk zijn geen opmerkingen te maken.

Hoofdstuk 2 – Wijzigingsbepalingen

Afdeling 1 – Wijzigingen van het decreet rechtspositie personeelsleden gemeenschapsonderwijs van 27 maart 1991

5. Over deze afdeling zijn geen opmerkingen te maken.

⁷ De artikelen 101 en 113 van het voorontwerp met betrekking tot de organisatie van het levensbeschouwelijk onderwijs door de aanbieders van duaal leren in het gewoon voltijds secundair onderwijs en duaal leren in opleidingsvorm 3 en 4 van het buitengewoon secundair onderwijs en artikel 111, 2°, met betrekking tot de mogelijkheid van trajectbegeleiding in de aanloopfase.

⁸ De artikelen 72, 96 en 114, 4°, van het voorontwerp die extra voorwaarden vastleggen voor de programmatie van structuuronderdelen voor de schooljaren 2027-2028 en 2028-2029.

⁹ Namelijk andere wijzigingen dan diegene waarvan in dit advies melding wordt gemaakt of wijzigingen die ertoe strekken tegemoet te komen aan hetgeen in dit advies wordt opgemerkt.

Afdeling 2 – Wijzigingen van het decreet rechtpositie personeelsleden gesubsidieerd onderwijs van 27 maart 1991

6. Over deze afdeling zijn geen opmerkingen te maken.

Afdeling 3 – Wijzigingen van het decreet basisonderwijs van 25 februari 1997

Artikelen 9 en 92

7.1. Artikel 9 van het voorontwerp voegt twee nieuwe leden toe aan artikel 96 van het decreet basisonderwijs en voert vanaf 1 september 2026 voor vier opeenvolgende schooljaren een programmatiestop in voor nieuwe scholen en vestigingsplaatsen van type 5 in het buitengewoon basisonderwijs.¹⁰

Daarop wordt in een uitzondering voorzien bij een programmatie van een nieuwe vestigingsplaats omwille van een overmachtssituatie of een verhuis van een bestaande vestigingsplaats naar een andere (bestaande) vestigingsplaats of een nieuwe vestigingsplaats, en als de programmatie van die vestigingsplaats geen stijging van het leerlingenaantal tot gevolg heeft. Als overgangsmaatregel wordt voorzien dat scholen of vestigingsplaatsen die vóór 1 september 2026 beschikken over een goedgekeurde programmatie, deze nog kunnen organiseren.

Artikel 92 van het voorontwerp, dat artikel 273 opnieuw in de Codex Secundair Onderwijs opneemt, voert een identieke regeling in voor nieuwe scholen en vestigingsplaatsen van opleidingsvorm 4, type 5 in het buitengewoon secundair onderwijs.¹¹

Scholen en vestigingsplaatsen van het buitengewoon onderwijs type 5 bieden onderwijs aan voor kinderen in een ziekenhuis, een preventorium of een residentiële setting¹².

7.2. De Raad van State, afdeling Wetgeving, heeft er in het verleden meermaals op gewezen dat een programmatiestop raakt aan de grondwettelijk beschermde vrijheid van onderwijs en dat een dergelijke maatregel geen afbreuk mag doen aan de essentie van de vrijheid van onderwijs en voldoende dient te worden verantwoord door een vereiste van algemeen belang. In dit verband heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, er ook meermaals op gewezen dat een tijdelijke programmatiestop in afwachting van een onderwijshervorming op zich niet in strijd is met artikel 24, § 1, van de Grondwet, voor zover het invoeren van een programmatiestop in een voldoende verband staat met de verwezenlijking van de beoogde onderwijshervorming.¹³

¹⁰ Zie de artikelen 103, § 3, en 109, § 4, van het decreet basisonderwijs.

¹¹ Zie de artikelen 286 en 287, § 3, van de Codex Secundair Onderwijs.

¹² Zie artikel 10, § 1, 5°, van het decreet basisonderwijs en artikel 259, § 1, 5°, van de Codex Secundair Onderwijs.

¹³ Zie bijv. adv.RvS 57.186/1 van 1 april 2015 over een voorontwerp, dat heeft geleid tot het decreet van ‘betreffende het onderwijs XXV’, *Parl.St.* VI.Parl. 2014-15, nr. 325/1, opmerking 7.2; adv.RvS 78.299/1-3-16 van 13 oktober 2025, over een voorontwerp dat heeft geleid tot het programmadecreet van 19 december 2025 ‘bij de begroting 2026’, *Parl.St.* VI.Parl. 2025-26, nr. 544/1.

7.3. De ontworpen programmatiestop is weliswaar tijdelijk, maar wordt niet ingevoerd in afwachting van een onderwijshervorming en duurt wel meteen vier jaar.

In de memorie van toelichting wordt de programmatiestop verantwoord doordat “er (...) al een goed verspreid aanbod van dit type 5 in Vlaanderen [is] en, indien nodig, zieke leerlingen tijdens de periode van programmatiestop gebruik kunnen maken van een alternatief, namelijk het tijdelijk onderwijs aan huis en het synchroon internetonderwijs”¹⁴ en omdat “het creëren van bijkomend aanbod en bijkomende scholen van type 5 voor een substantiële meerkost (zorgen) omdat de leerlingen uit type 5 (...) dubbel [worden] gefinancierd als regelmatige leerling, zowel in hun thuishoofschool als in de type 5 school. Gelet op de krappe budgettaire ruimte is het niet aangewezen om nog bijkomende scholen of vestigingsplaatsen van type 5 op te richten.”¹⁵

Voorts wordt erop gewezen dat er een uitzondering en een overgangsmaatregel wordt bepaald en dat, wat het secundair onderwijs betreft, binnen het bestaande aanbod wel nog nieuwe structuuronderdelen kunnen worden ingericht.

Het is evenwel de vraag of de aangevoerde verantwoording afdoende is. Aangezien één van de voorwaarden waaraan leerlingen in type 5 moeten voldoen is dat ze “*behoefte* [hebben] aan een individueel of geïndividualiseerd aanbod dat in de residentiële omgeving verstrekt wordt” rijst de vraag of synchroon internetonderwijs en *a fortiori* tijdelijk onderwijs *aan huis* wel een adequaat alternatief kunnen bieden in gevallen waarin de leerling in een residentiële omgeving verblijft waar de nood ontstaat om een nieuw onderwijsinitiatief te organiseren. Bovendien kan het probleem van de dubbele financiering mogelijk ook op een andere manier worden aangepakt dan door de financiering of subsidiëring van nieuwe initiatieven type 5 waar een nieuwe nood zou ontstaan te verhinderen, bijvoorbeeld door in te grijpen in de financiering of subsidiëring van de thuishoofschool.

Het verdient aanbeveling om de ontworpen maatregel en de verantwoording ervan aan een nieuw onderzoek te onderwerpen.

8.1. Luidens de inleidende zin van artikel 9 wordt aan artikel 96 van het decreet basisonderwijs “een vijfde en zesde lid toegevoegd”, hoewel artikel 96 slechts bestaat uit een enig lid. Er dient dus een tweede en derde lid te worden toegevoegd. De inleidende zin van artikel 9 dient derhalve in die zin te worden aangepast.

8.2. In het ontworpen artikel 96, zesde (lees: derde) lid, *in fine*, van het decreet basisonderwijs schrijve men ter wille van de coherentie en leesbaarheid “en van afdeling 2bis, onderafdeling A” in plaats van “en van afdeling 2bis”.

¹⁴ Voor het tijdelijk onderwijs aan huis (TOAH) en synchroon internetonderwijs, zie de artikelen 34, §§ 5 en 6, 36/1, § 5, van het decreet basisonderwijs en de artikelen 117, §§ 5 en 6, en 117/1, § 5, van de Codex Secundair Onderwijs.

¹⁵ Zie artikel 23 van het decreet basisonderwijs en artikel 253 van de Codex Secundair Onderwijs.

Afdeling 4 – Wijzigingen van het decreet van 15 juni 2007 betreffende het volwassenenonderwijs

9. Over deze afdeling zijn geen opmerkingen te maken.

Afdeling 5 – Wijzigingen van het decreet van 8 mei 2009 betreffende de kwaliteit van onderwijs

10. Over deze afdeling zijn geen opmerkingen te maken.

Afdeling 6 – Wijzigingen van de Codex Secundair Onderwijs van 17 december 2010Artikel 21

11. Aangezien punt 4° zich er in werkelijkheid toe beperkt om in artikel 3 van de Codex Secundair Onderwijs punt 17°/3 op te heffen en vermits punt 3° reeds de punten 10° en 12° in datzelfde artikel opheft, dienen de punten 10°, 12° en 17°/3, van de Codex Secundair Onderwijs met eenzelfde bepaling (punt 3°) te worden opgeheven.

Punt 3° formuleer¹⁶ men dus als volgt:

“3° punt 10°, punt 12° en punt 17°/3 worden opgeheven”.

De nummering van de overige punten van artikel 21 moet dienovereenkomstig worden aangepast.

Artikel 36

12. Aangezien in artikel 25, § 11, van de Codex Secundair Onderwijs de notie “centra voor deeltijds onderwijs” niet voorkomt maar wel de notie “centra voor deeltijds beroepssecundair onderwijs”, dient punt 4° van artikel 36 de zinsnede “, met inbegrip van de centra voor deeltijds *beroeps*secundair onderwijs” op te heffen.

Artikel 61

13. Omwille van de leesbaarheid van artikel 123/10, § 1, 1°, van de Codex Secundair Onderwijs, dient artikel 61, 1°, van het voorontwerp te worden aangevuld zodat ook de woorden “, naar gelang het geval,” worden opgeheven.

Om dezelfde reden dient artikel 61, 6°, van het voorontwerp te worden aangevuld zodat in artikel 123/10, § 5, van dezelfde codex ook de woorden “of het centrum” worden opgeheven.

¹⁶ Omzendbrief Wetgevingstechniek VR 2019/4 van 25 oktober 2019, aanwijzing 215, 4°.

Artikel 74

14.1. Het ontworpen artikel 199 van de Codex Secundair Onderwijs voert een gevarieerde set aan rationalisatienormen in voor de organisatie van structuuronderdelen in het voltijds gewoon secundair onderwijs, wat zal worden uitgedrukt in een minimumaantal regelmatige leerlingen op de eerste lesdag van februari in het voorgaande schooljaar, per vestigingsplaats waar het structuuronderdeel wordt ingericht. Deze zullen worden vastgelegd door de Vlaamse Regering (§ 1).

Indien die norm per vestigingsplaats niet wordt bereikt, wordt na een gedoogjaar het structuuronderdeel geleidelijk afgebouwd en een programmatie van dat structuuronderdeel in de vestigingsplaats kan pas drie schooljaren na de verplichte afbouw (§ 2).

Om een minimaal onderwijsaanbod te garanderen worden, afzonderlijk voor het officieel onderwijs, het vrij confessioneel onderwijs per erkende levensbeschouwing en voor het vrij niet-confessioneel onderwijs, twee uitzonderingen voorzien (§§ 4 en 5). In het geval van een uniek structuuronderdeel binnen de bepaalde onderverdelingen dat wordt aangeboden in een vestigingsplaats, moet niet worden voldaan aan de rationalisatienorm. In het geval van een meervoudig aanbod van structuuronderdelen binnen de bepaalde onderverdelingen en waarvoor de rationalisatienorm niet wordt behaald, kan één structuuronderdeel in de school en vestigingsplaats worden behouden. Het aanduiden van het structuuronderdeel dat wordt behouden, gebeurt door de betrokken schoolbesturen na overleg en, in voorkomend geval, voor het officieel onderwijs door bemiddeling van het Gemeenschapsonderwijs samen met de representatieve verenigingen van de schoolbesturen van het gesubsidieerd officieel onderwijs en voor het vrij onderwijs door bemiddeling van de representatieve verenigingen van de schoolbesturen van het gesubsidieerd vrij onderwijs, afzonderlijk voor het vrij confessioneel onderwijs per erkende levensbeschouwing en voor het vrij niet-confessioneel onderwijs.

Het bij artikel 103 ontworpen artikel 357/8, § 2, van de Codex Secundair Onderwijs bepaalt dat het ontworpen artikel 199 van toepassing is op een duaal structuuronderdeel dat ingericht wordt door een school van voltijds gewoon secundair onderwijs en dat uitsluitend de paragrafen 1 en 2 ervan van toepassing zijn op een duaal structuuronderdeel dat wordt georganiseerd door een centrum voor vorming van zelfstandige en kmo's.

14.2. Volgens het Grondwettelijk Hof moeten programmatie- en rationalisatienormen worden beschouwd “als een geheel van regels en voorzieningen die gericht zijn op het bereiken van een kwalitatief verantwoord onderwijs dat voor de gemeenschap budgettair beheersbaar blijft” en bepalen zij “de grenzen waarbinnen inzonderheid het recht op inrichting van onderwijs en, erop aansluitend, de keuzevrijheid van de ouders kunnen worden uitgeoefend”.¹⁷ Bovendien is het opstellen van programmatie- en rationalisatienormen een aangelegenheid van inrichting en subsidiëring van het onderwijs, waarop de waarborgen van artikel 24, § 5, van de Grondwet van toepassing zijn.¹⁸

¹⁷ GwH 1 juni 1994, nr. 45/94, B.8.

¹⁸ GwH 1 juni 1994, nr. 45/94, B.8; GwH 15 juli 1998, nr. 85/98, B.6.4 en GwH 2 februari 2000, nr. 14/2000, B.2.3.

Nagegaan moet dus worden of de verschillende onderdelen van de ontworpen bepalingen in overeenstemming zijn met het legaliteitsbeginsel in onderwijsaangelegenheden (opmerkingen 15.1 tot 15.3), met de vrijheid van onderwijs (opmerkingen 16.1 tot 16.3) en met de keuzevrijheid van de ouders (opmerking 17.1-17.3.2).

Ontworpen artikel 199, §§ 1 en 2, van de Codex Secundair Onderwijs

15.1. 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 Hof¹⁹ 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.

15.2. Een decretale regeling die er zich toe beperkt de Gemeenschapsregering in zeer algemene bewoordingen het opstellen van rationalisatie- en programmatieplannen op te dragen en nalaat de objectieve criteria aan te geven die bij het uitwerken van die plannen moeten worden gehanteerd, is niet in overeenstemming met artikel 24, § 5, van de Grondwet.²⁰ Over de bepalingen inzake de rationalisatie- en programmatienormen in het decreet basisonderwijs, die de machtiging aan de Vlaamse Regering nader preciseerde, oordeelde het Grondwettelijk Hof, in arrest nr. 85/98, het volgende:

“Aan het vereiste van artikel 24, § 5, van de Grondwet is te dezen voldaan nu de decreetgever niet alleen - en zulks in tegenstelling tot de aan het bestreden decreet voorafgaande regelgeving (Gedr. St., Vlaams Parlement, 1996-1997, nr. 451/1, p. 35) - de criteria heeft bepaald waarmee de Vlaamse Regering rekening moet houden bij het vaststellen van de programmatie-, rationalisatie- en behoudsnormen, doch ook de minimum- en maximumleerlingaantallen die de Vlaamse Regering in acht moet nemen bij het vaststellen van de programmatienormen.”²¹

15.3.1. Het ontworpen artikel 199, § 1, 1°, draagt het vaststellen van de rationalisatienormen voor verschillende soorten structuuronderdelen op aan de Vlaamse Regering. In het ontworpen artikel 199, § 1, 2°, worden vijf criteria opgesomd waarop de Vlaamse Regering zich dient te baseren. Die criteria zijn cumulatief (“op al de volgende criteria”) en moeten dus in aanmerking worden genomen bij het vaststellen van de rationalisatienorm voor het betrokken

¹⁹ Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, zie bijvoorbeeld GwH 15 maart 2011, nr. 40/2011, B.6.3; GwH 12 juni 2012, nr. 72/2012, B.4 en GwH 15 mei 2025, nr. 75/2025, B.14.3.

²⁰ GwH 1 juni 1994, nr. 45/94, B.9.

²¹ GwH 15 juli 1998, nr. 85/98, B.6.6.

structuuronderdeel. De criteria worden echter enkel omschreven, zonder dat wordt aangegeven op welke manier zij het vaststellen van de concrete rationalisatienorm van een bepaald structuuronderdeel zullen sturen en hoe de criteria zich tot elkaar verhouden. De vraag kan dus worden gesteld of de vastgestelde criteria wel voldoende duidelijk en precies zijn en de Vlaamse Regering geen te grote beleidsvrijheid laten om verenigbaar te zijn met artikel 24, § 5, van de Grondwet.

15.3.2. Bevraagd over de wijze waarop de betrokken criteria het bepalen van de rationalisatienormen zullen sturen, verklaarde de gemachtigde het volgende:

“a) Het pakket uren-leraar niet levensbeschouwelijk onderricht, daarvoor baseren we ons op het volgende besluit, waar de coëfficiënten voor de uren-leraar in bijlage 1 zijn vastgelegd: [wet: Besluit van de Vlaamse Regering tot vastlegging van het pakket "uren-leraar" in het voltijds secundair onderwijs...](#) Bvb voor de 2^{de} graad ASO in de discipline Modern ASO is deze coëfficiënt 1,45. We tellen daar de middelste schijf van degressiviteit bij op zoals bepaald in artikel 4 van bovenvermelde besluit (om zo rekening te houden met de degressiviteit van de omkadering in het voltijds so. Bvb voor de 2^{de} graad ASO in de discipline Modern ASO is dit 0,25. De som is dus 1,70). Hoe hoger de omkaderingscoëfficiënt, hoe minder leerlingen er nodig zijn om voldoende middelen te genereren om een volledig onderwijsaanbod te voorzien. Hogere omkaderingscoëfficiënten leiden dus tot lagere rationalisatienormen.

b) Wanneer leerlingen uit verschillende structuuronderdelen voor een gedeelte van het lesprogramma kunnen worden samengezet, is een meer efficiënte onderwijsorganisatie mogelijk. Daarom gebeurt er een correctie, waarbij de rationalisatienorm verlaagd wordt naarmate structuuronderdelen meer samenzetbaar zijn met andere structuuronderdelen.

Mogelijke operationalisering: er wordt vertrokken van een gemiddelde van 32 wekelijkse lessen. De samenzetbaarheid is bepaald voor elke onderwijsvorm en graad (bijvoorbeeld 3^{de} graad TSO). Het aantal samenzetbare uren wordt bepaald op basis van het structuuronderdeel met het grootste aantal uren in het (niet samenzetbare) specifiek gedeelte. Voor ASO 2^{de} graad discipline modern zal dit dan 10 uren zijn, omdat dit het aantal specifieke uren is in de richting Sport ASO.

c) Er wordt bij a) rekening gehouden met de discipline en de graad waar het structuuronderdeel toe behoort, want de coëfficiënten verschillen per discipline en graad. Soms zijn er ook structuuronderdelen met hogere coëfficiënten en structuuronderdelen met lagere coëfficiënten in eenzelfde discipline en graad.

d) Er gebeurt voor de structuuronderdelen van de 3^{de} graad een correctie van de rationalisatienorm naar beneden toe. De reden hiervoor is dat er in de 3^{de} graad veel meer structuuronderdelen zijn en ingericht worden dan in de 2^{de} graad, waardoor het in de derde graad moeilijker is om een bepaalde rationalisatienorm te behalen. De correctie kan bijvoorbeeld gebeuren aan de hand van een coëfficiënt die wordt toegepast op het aantal samenzetbare uren-leraar. De basis voor de norm (per leerjaar) wordt dan berekend door het gecorrigeerde aantal niet samenzetbare uren (b) te delen door het pakket uren-leraar + degressiviteit (a).

e) Er wordt voor de structuuronderdelen van de 3^{de} graad rekening gehouden met de beschikbare valabele data over reële doorstroomkansen naar de arbeidsmarkt of hoger onderwijs, naargelang van het structuuronderdeel. De rationalisatienorm kan stijgen, gelijk blijven of dalen naargelang deze cijfers voor het betrokken structuuronderdeel.

De bovenstaande berekening gebeurt initieel per leerjaar. De norm per graad is dus het dubbel (behalve voor de zevende leerjaren die apart worden bekeken).”

15.3.3. De invulling van het criterium b), “de redelijk aanneembare samenzetbaarheid” voor bepaalde vakken van leerlingen van verschillende structuuronderdelen, wordt volledig overgelaten aan de Vlaamse Regering. Volgens de memorie van toelichting betreft dit criterium een correctie op het criterium onder a) en volgens de gemachtigde wordt daarmee een verlaging van de rationalisatienorm beoogd. Ook is niet duidelijk wat wordt bedoeld met de “beschikbare valabele data over reële doorstroomkansen naar de arbeidsmarkt of hoger onderwijs”, meer bepaald hoe deze data zullen worden bepaald en op welke wijze deze leiden tot een hoge(re) of lage(re) rationalisatienorm. Dit klemmt des te meer aangezien de ontworpen bepaling evenmin een minimum- en maximumleerlingenaantal bepaalt dat de Vlaamse Regering in aanmerking moet nemen bij het bepalen van de rationalisatienorm die nodig is om een bepaald structuuronderdeel te kunnen blijven organiseren, zodat de Vlaamse Regering bij het bepalen van de *hoogte* van de rationalisatienorm volledig wordt vrijgelaten.²²

De ontworpen bepalingen zouden meer in overeenstemming zijn met het legaliteitsbeginsel, wanneer in het ontworpen artikel 199, § 2°, wordt gepreciseerd hoe de criteria zich onder elkaar verhouden, hoe de betrokken criteria de hoogte van de rationalisatienorm zullen beïnvloeden en welk minimum- en maximumleerlingenaantal de Vlaamse Regering in acht moet nemen. Minstens dient de toelichting die de gemachtigde in dit verband verstrekke in de memorie van toelichting te worden verwerkt.

16.1. Rationalisatienormen raken aan de bij artikel 24, § 1, van de Grondwet gewaarborgde vrijheid van onderwijs. Die vrijheid veronderstelt dat de inrichtende machten die niet rechtstreeks van de gemeenschap afhangen, onder bepaalde voorwaarden aanspraak kunnen maken op subsidiëring vanwege de gemeenschap. Het recht op subsidiëring wordt beperkt, enerzijds, door de mogelijkheid voor de gemeenschap om de subsidies te verbinden aan vereisten die te maken hebben met het algemeen belang, onder andere die van een kwaliteitsonderwijs, de inachtneming van normen in verband met de schoolbevolking en de gelijke toegang tot het onderwijs en, anderzijds, door de noodzaak om de beschikbare financiële middelen te verdelen onder de verschillende opdrachten van de gemeenschap.

De vrijheid van onderwijs kent bijgevolg beperkingen en verhindert niet dat de decreetgever voorwaarden van erkenning, financiering en subsidiëring oplegt die de uitoefening van die vrijheid beperken. Dergelijke maatregelen kunnen als dusdanig niet worden beschouwd als een inbreuk op de vrijheid van onderwijs. Dit zou wel het geval zijn wanneer zou blijken dat de concrete beperkingen die daardoor aan die vrijheid worden gesteld, niet adequaat of onevenredig zouden zijn ten aanzien van het nagestreefde doel.²³

²² Weliswaar lijkt de hierboven aangehaalde passage in arrest 85/95 van het Grondwettelijk Hof de leerlingenaantallen slechts te vermelden bij de *programmationormen* en bepaalt artikel 179, § 1, van de Codex Secundair Onderwijs de minimumnorm voor programmatie van een structuuronderdeel (vijf leerlingen). Hoewel rationalisatienormen steeds in verhouding staan tot en doorgaans lager liggen dan de programmatienormen wordt de beleidsvrijheid van de Vlaamse Regering om rationalisatienormen voor de betrokken structuuronderdelen op geen enkele wijze beperkt door het minimumaantal leerlingen voor programmatie. Niets belet bijvoorbeeld dat de rationalisatienorm ruim hoger wordt gelegd dan de minimumnorm voor programmatie die is bepaald in artikel 179, § 1, van de Codex Secundair Onderwijs.

²³ Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, zie recent bijv. GwH 4 december 2025, nr. 164/2025, B.5 tot B.6.3.

Daar het recht op subsidiëring voortvloeit uit artikel 24, § 1, van de Grondwet en precies beoogt de in het tweede lid van die paragraaf vermelde keuzevrijheid van de ouders te waarborgen, kan de Grondwetgever niet worden geacht de decreetgever te hebben toegestaan om door middel van subsidiërings- en financieringsvoorwaarden wezenlijk afbreuk te doen aan het door het eerste lid van die paragraaf gewaarborgde actieve vrijheid van onderwijs.²⁴

16.2. In de memorie van toelichting wordt het ontworpen mechanisme om rationalisatienormen voor structuuronderdelen vast te stellen uitvoerig verantwoord in het licht van de actieve vrijheid van onderwijs. Die verantwoording luidt als volgt:

“Het introduceren van de rationalisatienorm voor structuuronderdelen of groepen van structuuronderdelen streeft een wettig doel na en is pertinent om dit doel te bereiken. Het doel van de maatregel is driedelig: (a) de kwaliteit verbeteren van het aanbod in het secundair onderwijs, (b) het lerarentekort beperken en (c) een rationele besteding van publieke middelen.

(a) Om kwaliteitsvol onderwijs aan te bieden is namelijk nood aan specialisatie en professionalisering van het personeel. Deze specialisatie en professionalisering vereist een zekere “kritische massa” aan leerlingen die tevens over de jaren heen gegarandeerd kan worden. Kleine en schommelende leerlingenaantallen, waarbij van jaar tot jaar slechts een beperkt tot zeer beperkt aantal leerlingen ingeschreven is in een structuuronderdeel, laten de school en het lerarenteam niet toe zich te specialiseren en professionaliseren in functie van het desbetreffende structuuronderdeel. De invoering van de rationalisatienorm garandeert de noodzakelijke ‘kritische massa’ of minimale en constante leerlingenaantallen die noodzakelijk zijn om hoge onderwijskwaliteit te kunnen realiseren. Door de rationalisatienorm wordt vermeden dat expertise versnipperd wordt doordat meermaals identiek (of sterk gelijkend) aanbod van studierichtingen wordt aangeboden binnen eenzelfde regio voor zeer kleine groepen leerlingen binnen het officieel of vrij onderwijs.

(b) Wanneer meermaals identiek (of sterk gelijkend) aanbod van studierichtingen wordt aangeboden binnen eenzelfde regio voor zeer kleine groepen leerlingen binnen het officieel of vrij onderwijs, verhoogt de vraag naar gespecialiseerde leerkrachten en stijgt bijgevolg de druk op het lerarentekort. Verschillende scholen in dezelfde regio zoeken dan namelijk naar dezelfde (gespecialiseerde) profielen.

(c) Door het invoeren van een rationalisatienorm vermijdt de overheid een overmatige versnippering van publieke middelen over kleine groepen leerlingen. Scholen zijn geneigd om in functie van de concurrentie met andere, naburige scholen een zeer uitgebreid aanbod aan studierichtingen te organiseren. Het uitgebreide aanbod heeft dan als doel nieuwe leerlingen aan te trekken en huidige leerlingen in de school te behouden. Elke leerling zorgt namelijk voor bijkomende financiering of subsidiëring voor de school. Echter, het versnipperde aanbod zorgt voor versnipperde leerlingen, leraren, ervaring, capaciteiten en ook financiële middelen. De rationalisatienorm begrenst deze versnippering en stimuleert scholen om hun middelen te focussen en zo meer efficiënt én effectief in te zetten.

Het introduceren van de rationalisatienorm voor structuuronderdelen of groepen van structuuronderdelen is proportioneel. Er is momenteel al een programmatienorm voor nieuwe structuuronderdelen, van 5 leerlingen die geldt bij de programmatie van een nieuw structuuronderdeel. Ook mag een school een structuuronderdeel dat 2 schooljaren na mekaar geen leerlingen heeft niet langer inrichten. Momenteel ontbreekt dus een

²⁴ GwH 16 juni 2022, nr. 82/2022, B.21.7.

rationalisatienorm voor reeds ingerichte structuuronderdelen of groepen van structuuronderdelen. Er is voor het behalen van de nieuwe rationalisatienorm een gedoogperiode voorzien van 1 jaar waarin het structuuronderdeel gefinancierd blijft als de rationalisatienorm niet wordt bereikt. Pas als na de gedoogperiode de rationalisatienorm nog steeds niet wordt bereikt, wordt het structuuronderdeel afgebouwd. Er is ook een waarborg voorzien om de vrije keuze te garanderen voor ouders en leerlingen afzonderlijk voor het officieel onderwijs, voor het vrij confessioneel onderwijs per erkende levensbeschouwing en voor het vrij niet-confessioneel onderwijs door de twee uitzonderingsprocedures die in de regelgeving zijn opgenomen.”

16.3. De ontworpen regeling streeft legitieme doelstellingen na, de ontworpen criteria voor het vastleggen van de rationalisatienormen lijken pertinent om die doelstellingen te bereiken, en er worden een aantal waarborgen ingebouwd om de gevolgen van het niet beantwoorden aan de rationalisatienormen te temperen. In dat verband moet er echter op gewezen worden dat het vrijkeuzemechanisme waarin het ontworpen artikel 199, §§ 4 en 5 voorziet, een waarborg is voor de keuzevrijheid van de ouders bedoeld in artikel 24, § 1, tweede lid, van de Grondwet en niet bijdraagt aan het waarborgen van de actieve onderwijsvrijheid van de betrokken schoolbesturen (artikel 24, § 1, eerste lid van de Grondwet).²⁵

Niettemin zal pas bij de concrete vaststelling van de rationalisatienormen kunnen worden nagegaan of die normen de vrijheid van onderwijs niet op onevenredige wijze beperken en geen onevenredige gevolgen hebben voor de betrokken schoolbesturen. Het staat aan de Vlaamse Regering om erover te waken dat zij bij het vaststellen van de rationalisatienormen de vrijheid van onderwijs respecteert.²⁶ Een meer precieze omschrijving van de criteria waarmee de Vlaamse Regering bij het vaststellen van de programmatienormen rekening moet houden (zie opmerking 15.3), zou op dat vlak in elk geval bijkomende waarborgen bieden.

Ontworpen artikel 199, §§ 4 en 5, (lees: §§ 3 en 4) van de Codex Secundair Onderwijs

17.1. Wat de bij artikel 24, § 1, tweede lid, van de Grondwet gewaarborgde keuzevrijheid van de ouders betreft, voorziet het ontworpen artikel 199, §§ 4 en 5 van de Codex Secundair Onderwijs vooreerst dat de vrije keuze wordt gegarandeerd voor de unieke structuuronderdelen binnen een bepaalde geografische omschrijving. Deze structuuronderdelen kunnen zonder het behalen van de rationalisatienorm, afzonderlijk voor het officieel onderwijs, voor het vrij confessioneel onderwijs per erkende levensbeschouwing en voor het vrij niet-confessioneel onderwijs, op één vestigingsplaats van een school verder worden ingericht. Wat de andere structuuronderdelen betreft waarvoor de rationalisatienorm per onderverdeling niet wordt behaald, wordt bepaald dat bij een meervoudig aanbod per onderverdeling, afzonderlijk voor het officieel onderwijs, voor het vrij confessioneel onderwijs per erkende levensbeschouwing en voor het vrij

²⁵ Cf. GwH 15 juli 1998, nr. 85/98 B.3.8. “De regeling van de vrijekeuzeschool strekt ertoe de vrije keuze van de ouders daadwerkelijk te verzekeren, mocht die in het gedrang zijn. Zij moet derhalve uitsluitend worden beoordeeld vanuit de passieve onderwijsvrijheid, dit wil zeggen het recht onderwijs te genieten, niet vanuit het oogpunt van de actieve onderwijsvrijheid, dit wil zeggen het recht tot oprichting van onderwijsinstellingen, dat wordt gewaarborgd door de gewone rationalisatienormen.”

²⁶ Zie, weliswaar in de context van een afwijkingsmechanisme van de rationalisatienormen, GwH 2 februari 2000, nr. 14/2000, B.3.2: “Ook de uitvoerende macht is er immers toe gehouden de vrijheid van onderwijs te waarborgen.”

niet-confessioneel onderwijs, er per onderverdeling slechts één school en vestigingsplaats kan worden aangeduid die dit structuuronderdeel verder inricht. Deze aanduiding gebeurt, na overleg, door de betrokken schoolbesturen, waarbij eventueel een beroep kan worden gedaan op bemiddeling.

De ontworpen bepalingen voeren aldus voor het eerst een soort van vrijekeuzeregeling in op het niveau van de structuuronderdelen.

17.2. De keuzevrijheid van de ouders houdt in dat zij voor hun kinderen het onderwijs kunnen kiezen dat het meest met hun levensopvatting overeenstemt. Om die keuzevrijheid te waarborgen richt de gemeenschap neutraal onderwijs in dat de filosofische, ideologische of godsdienstige opvattingen van de ouders en de leerlingen eerbiedigt (artikel 24, § 1, derde lid, van de Grondwet) en subsidieert zij onderwijsinstellingen die hun eigenheid vinden in een bepaalde godsdienstige, filosofische of onderwijskundige opvatting.²⁷ Aldus heeft de Grondwetgever beoogd te komen tot een gevarieerd onderwijsaanbod, dat de ouders, de leerlingen en de studenten de mogelijkheid biedt te kiezen voor het onderwijs dat het meest met hun levensopvatting overeenstemt.²⁸

Weliswaar brengt artikel 24, § 1, van de Grondwet voor de gemeenschap de plicht met zich mee om onderwijs in te richten²⁹ en vormt de plicht van de gemeenschap om neutraal onderwijs in te richten, een waarborg voor de keuzevrijheid van de ouders³⁰, die in bepaalde omstandigheden, een positieve verplichting, voortvloeiende uit de grondwettelijk gewaarborgde keuzevrijheid van de ouders, inhoudt om het gemeenschapsonderwijs op dusdanige wijze te organiseren dat de “positieve erkenning en waardering van de verscheidenheid van meningen en houdingen” er niet in het gedrang komt³¹. Maar uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof blijkt ook dat de gemeenschap de keuzevrijheid voor neutraal onderwijs niet enkel kan waarborgen door het inrichten van gemeenschapsonderwijs, maar ook door officieel onderwijs dat aan bepaalde voorwaarden voldoet in de subsidieregeling op te nemen³². Zo oordeelde het Grondwettelijk Hof over het regime van de vrijekeuzeschool in het basisonderwijs het volgende:

“Welnu, artikel 25, § 1, derde lid, 1°, van het decreet verzekert in alle omstandigheden dat de Gemeenschap op vraag van ouders van ten minste zestien leerlingen, hetzij een officiële school die aan de gestelde eisen beantwoordt, opneemt in de financierings- of subsidiëringsregeling, hetzij tegemoetkomt in de kosten van het vervoer

²⁷ GwH 4 november 1998, nr. 110/98, B.3.2; GwH 15 maart 2011, nr. 40/2011, B.7.3; GwH 4 juni 2020, nr. 81/2020, B.13.3.

²⁸ GwH 4 juni 2020, nr. 81/2020, B.25.9.

²⁹ GwH 15 maart 2011, nr. 40/2011, B.8.

³⁰ GwH 15 maart 2011, nr. 40/2011, B.9.4.

³¹ GwH 15 maart 2011, nr. 40/2011, B.9.6.

³² Het tegendeel zou overigens verbaasd hebben, aangezien de grondwetsherziening van 1988 de beginselen van het schoolpact grondwettelijk wou verankeren en artikel 4 van de wet van 29 mei 1959 ‘tot wijziging van sommige bepalingen van de onderwijswetgeving’, de zogenaamde schoolpactwet, de keuze tussen confessioneel en niet-confessioneel onderwijs waarborgde, waaruit voortvloeide dat onderwijs verstrekt door officiële gesubsidieerde scholen onder bepaalde voorwaarden immers ook als niet-confessioneel onderwijs kon gelden. Zie hierover summier: R. VERSTEGEN, “Toegang tot het onderwijs en tot de school (weigeren)”, in R. VERSTEGEN (ed.), *De non-discriminatieverklaring in het onderwijs. Moeilijkheden en mogelijkheden*, Antwerpen, Kluwer, 1998, (90) 95-97.

naar een dergelijke school, wanneer zij een dergelijk onderwijs wensen en dat binnen een afstand van vier kilometer niet vinden. Zodoende is aan de eis van artikel 24, § 1, tweede lid, van de Grondwet voldaan.”³³

Bovendien heeft volgens het Grondwettelijk Hof in meer recente rechtspraak aangenomen dat “het voor de door de gedecentraliseerde besturen ingerichte onderwijs geldende beginsel van de neutraliteit van de overheid” in onderwijscontext “een draagwijdte [heeft] die soortgelijk is aan die van het in artikel 24, § 1, derde lid, van de Grondwet vervatte neutraliteitsbegrip”³⁴.

17.3.1. In tegenstelling tot wat het gemeenschapsonderwijs heeft betoogd tijdens de syndicale onderhandelingen, en zoals in de memorie van toelichting uitvoerig wordt beargumenteerd, doet de ontworpen regeling, in zoverre ze waarborgt dat leerlingen en hun ouders steeds voor een structuuronderdeel kunnen kiezen dat neutraal is, hetzij in de zin van artikel 24, § 1, derde lid, van de Grondwet, hetzij in de zin van het algemeen beginsel van neutraliteit, geen afbreuk aan de keuzevrijheid van de ouders.

17.3.2. Er dient evenwel een voorbehoud te worden gemaakt bij het derde lid van het ontworpen artikel 199, § 5, tweede lid, van de Codex Secundair Onderwijs, dat bepaalt dat wanneer voor de opgesomde structuuronderdelen binnen hetzij het officieel onderwijs, het vrij confessioneel onderwijs per erkende levensbeschouwing, of het vrij niet-confessioneel onderwijs (hierna: onderverdeling), geen enkel structuuronderdeel de rationalisatienorm bereikt, één structuuronderdeel per onderverdeling behouden blijft, namelijk het structuuronderdeel in de school en vestigingsplaats die door de schoolbesturen in onderling overleg wordt aangeduid.

Over het geval waarin de schoolbesturen er niet in slagen om in onderling overleg een structuuronderdeel aan te duiden, verklaarde de gemachtigde immers het volgende:

“Het is ook mogelijk dat er binnen de vermelde onderverdelingen verschillende aanbieders zijn, maar dat deze allemaal hun onderwijsaanbod zouden moeten afbouwen omdat geen van hen gedurende twee schooljaren op rij de norm heeft behaald.

In dat geval kan één aanbieder binnen de betrokken onderverdeling het onderwijsaanbod behouden. Het komt aan de betrokken schoolbesturen toe om deze onderwijsaanbieder aan te duiden. Wanneer deze schoolbesturen niet tot een akkoord komen, kunnen zij bemiddeling aanvragen bij het Gemeenschapsonderwijs of hun betrokken representatieve vereniging. Als zij hierna nog niet tot een akkoord komen, moeten alle aanbieders het betrokken onderwijsaanbod afbouwen.

Voorbeeld: twee vrije scholen van het katholiek onderwijs in een onderwijszone bieden een niet-niche structuuronderdeel aan in de derde graad binnen de discipline Hout en bouw tso. Binnen de onderwijszone is er verder geen niet-niche aanbod binnen deze discipline en graad in het katholiek onderwijs. Geen van beide structuuronderdelen behaalt gedurende twee schooljaren op rij de norm.

De regeling is inderdaad geen absolute garantie van de vrije keuze. Deze is er hoe dan ook niet omdat het steeds voorbehouden is aan de schoolbesturen om het onderwijsaanbod te bepalen. Het is steeds de vrije keuze van schoolbesturen om een bepaald

³³ GwH 15 juli 1998, nr. 85/98, B.3.8.

³⁴ GWH 4 juni 2020, nr. 81/2020, B.18.3.

studieaanbod aan te bieden. De voorliggende regeling geeft schoolbesturen de mogelijkheid, en dus ook de verantwoordelijkheid om het onderwijsaanbod in kwestie in de onderwijszone/provincie te garanderen. We gaan ervan uit dat zij samen tot een oplossing komen en zo de vrije keuze garanderen.”

De regeling houdt dus in, dat wanneer verschillende schoolbesturen, op grond van de actieve onderwijsvrijheid, het structuuronderdeel willen blijven aanbieden omdat ze van oordeel zijn dat zij daartoe beter geschikt zijn, bij gebrek aan onderlinge overeenstemming tussen de betrokken scholen in de betrokken onderverdeling, het structuuronderdeel door *geen enkele* school binnen die onderverdeling mag worden aangeboden. Dit zou ertoe kunnen leiden dat een bepaald structuuronderdeel wordt aangeboden door een of meer scholen in bepaalde onderverdelingen, maar niet in alle onderverdelingen.³⁵ Derhalve waarborgt de gemeenschap voor dat structuuronderdeel de keuzevrijheid niet; de ontworpen bepaling maakt integendeel de vrije keuze ongedaan. Dat de schoolbesturen zelf vrij hun aanbod bepalen en de gemeenschap daar geen vat op heeft, zoals de gemachtigde lijkt te opperen, doet hiervan niets af. Het komt immers toe aan *de gemeenschap* om de keuzevrijheid te waarborgen en niet aan de schoolbesturen.

De gemeenschap moet daartoe ten minste mogelijk maken dat zolang er in een bepaalde onderverdeling schoolbesturen zijn die het betrokken structuuronderdeel willen blijven aanbieden, minstens één structuuronderdeel in de subsidie- of financieringsregeling kan worden opgenomen. In het geval verschillende schoolbesturen binnen een onderverdeling een structuuronderdeel aanbieden maar geen enkele de rationalisatienorm bereikt en ze in onderling overleg niet kunnen uitmaken wie het structuuronderdeel blijft aanbieden, zou enkel een regeling waarbij de Vlaamse Regering ultiem beslist, met in achtneming van nog nader te bepalen criteria, welke school het betrokken structuuronderdeel blijft aanbieden en daarvoor in de financierings- of subsidieregeling blijft opgenomen, de keuzevrijheid van de ouders (en leerlingen) kunnen waarborgen.

18. Aangezien het ontworpen artikel 199 geen paragraaf 3 bevat, dienen hetzij de paragrafen 4 en 5 te worden vernummerd tot de paragrafen 3 en 4, of dient de inhoud van paragraaf 2 over twee paragrafen te worden verspreid.

Artikelen 76 en 93

19. De ontworpen artikelen 201, vierde lid, en 282, vierde lid, van de Codex Secundair Onderwijs (respectievelijk opnieuw opgenomen door artikel 76 en vervangen door artikel 93 van het voorontwerp) bepalen dat een afbouw van een school, vestigingsplaats of structuuronderdeel zowel in het voltijds gewoon secundair onderwijs als in de verschillende opleidingsvormen van het buitengewoon onderwijs ook niet geleidelijk kan gebeuren niet alleen op voorwaarde dat de schoolraad en het bevoegde lokaal comité daarmee akkoord gaan, maar ook op voorwaarde dat “de ouders van de leerlingen geen bezwaar hebben tegen de afbouw”.

³⁵ Bijvoorbeeld wel in het vrij confessioneel onderwijs per erkende levensbeschouwing en het officieel onderwijs, maar niet in het vrij niet-confessioneel onderwijs of wel in het officieel onderwijs, maar niet het vrij confessioneel onderwijs.

De memorie van toelichting preciseert dat het bezwaar betrekking heeft op “de ouders van de leerlingen in de betrokken leerjaren of graden of fases”, maar bevat voorts geen enkele verduidelijking over de aard en draagwijdte van het “bezwaar” dat de ouders kunnen hebben. Hierover ondervraagd, verklaarde de gemachtigde het volgende:

“Dit artikel heeft tot doel een waarborg in te bouwen voor ouders en (meerderjarige) leerlingen. Bij een inschrijving in een school mogen ouders en leerlingen er immers vanuit gaan dat de leerling daar zijn studierichting kan verderzetten. Dit zijn de verbintenissen voor de school conform de regelgeving (zie principes van het verworven recht van inschrijving, cf. artikel 253/4 en 253/35 van de Codex Secundair onderwijs). Bij een geleidelijke afbouw kunnen de leerlingen die reeds schoollopen op die school hun studierichting verderzetten. Bij een niet-geleidelijke afbouw is dit niet het geval. Daarom wordt voorzien dat ouders/betrokken personen bezwaar kunnen indienen. Het gevolg van dit bezwaar is dat de school niet kan overgaan tot een niet-geleidelijke afbouw.

Er wordt gewerkt met een regeling van een bezwaar voor de ouders/betrokken personen omdat het niet wenselijk is om te werken met een akkoord. Een akkoord vereist immers dat alle ouders/betrokken personen actief hun akkoord geven en de kans is zeer groot dat een ouder dit uit het oog verliest. Daarom wordt gewerkt met een bezwaar.

Een afbouw gebeurt normaal gezien leerjaar per leerjaar te beginnen met het eerste leerjaar. De leerling die in het eerste leerjaar zat van bvb. de tweede graad van een bepaalde studierichting, kan zo nog wel zijn studierichting vervolmaken (en overgaan naar het tweede leerjaar).

Als ouders/betrokken personen van de leerlingen in dat structuuronderdeel geen bezwaar hebben, kan een structuuronderdeel toch ineens in zijn volledigheid afgebouwd worden.”

Het verdient aanbeveling om deze toelichting in de memorie van toelichting op te nemen. Bovendien, gelet op de rechtsgevolgen van het al dan niet indienen van een bezwaar, verdient het aanbeveling, ter wille van de rechtszekerheid van zowel de schoolbesturen als de ouders, om de Vlaamse Regering te machtigen om de procedurele aspecten van het bezwaar nader te regelen, zoals bijvoorbeeld de uiterste datum en de termijn waarbinnen het bezwaar kan worden ingediend, de instantie waarbij het bezwaar moet worden ingediend, alsook de vorm ervan.

Artikel 101

20.1. Het ontworpen artikel 357/7, § 1, eerste lid en tweede lid, van de Codex Secundair Onderwijs regelt het aanbod van levensbeschouwelijk onderwijs door scholen die duaal leren aanbieden. Scholen van het vrij voltijds onderwijs kunnen ervoor kiezen om in de schoolcomponent geen levensbeschouwelijk onderricht op te nemen. Scholen van het officieel voltijds onderwijs richten een cursus levensbeschouwelijk onderricht in op vraag van de betrokken personen maar die wordt enkel aangeboden “boven op de schoolcomponent”. Hoewel dat niet uitdrukkelijk uit de tekst van de ontworpen bepaling blijkt, wordt in de memorie van toelichting verduidelijkt dat de leerling in afwijking van de bestaande regeling niet verplicht is een keuze te maken, en dat enkel levensbeschouwelijk onderricht zal ontvangen wanneer hij het vraagt. Aldus wordt voor de leerlingen in officiële scholen die duaal leren aanbieden een zogenaamd “*opt-in*” systeem ingevoerd, terwijl artikel 98 van de Codex Secundair Onderwijs voor alle andere leerlingen in het officieel voltijds secundair onderwijs een “*opt-out*” systeem geldt waarbij de leerling of de

betrokken personen een levensbeschouwelijke cursus kiest en een vrijstelling wordt verleend indien de betrokken personen die op basis van hun religieuze of morele overtuiging bezwaren hebben die vrijstelling aanvragen.

20.2. Artikel 24, § 1, vierde lid, van de Grondwet bepaalt dat scholen ingericht door de openbare besturen tot het einde van de leerplicht “de keuze aan[bieden] tussen onderricht in een der erkende godsdiensten en de niet-confessionele zedenleer”. Door de openbare overheden die scholen inrichten ertoe te verplichten de keuze aan te bieden tussen het onderricht in een van de erkende godsdiensten en dat in de niet-confessionele zedenleer, heeft die bepaling volgens het Grondwettelijk Hof een fundamenteel recht aan de ouders en de leerlingen toegekend³⁶ en moet ten aanzien van dit onderwijs, wegens de aard van de in het geding zijnde beginselen, een gelijke vrijheid, en niet een vrijheid die min of meer omvangrijk is naar gelang van het aantal leerlingen, worden gegarandeerd.³⁷ Elke maatregel die van dien aard zou zijn dat hij de in artikel 24, § 1, vierde lid, geboden keuze verhindert, ondermijnt of bestraft zou, al was die economisch gerechtvaardigd, die bepaling schenden.³⁸ Ook al streven maatregelen een wettige doelstelling na, die doelstellingen “mogen (...) niet indruisen tegen de in artikel 24 van de Grondwet verankerde beginselen”.³⁹ Wanneer een onderwijsinstelling “onderwijs aanbiedt dat buiten de leerplicht valt, is zij niet ertoe gehouden de keuze aan te bieden tussen onderricht in een van de erkende godsdiensten en de niet-confessionele zedenleer.”⁴⁰

Artikel 24, § 3, tweede lid, van de Grondwet bepaalt dat de leerplichtige leerlingen “recht hebben op een morele of religieuze opvoeding”. Het door artikel 24, § 3, van de Grondwet gewaarborgde “recht op onderwijs, met eerbiediging van de fundamentele rechten en vrijheden” brengt voor de bevoegde overheden, waaronder de decreetgever, en voor de inrichtende machten van onderwijs een positieve verplichting met zich mee om het onderwijs op dusdanige wijze te organiseren dat de fundamentele rechten en vrijheden van eenieder worden geëerbiedigd,⁴¹ dus ook het recht op een morele of religieuze opvoeding. Door de opname van het recht op religieuze en morele opvoeding in artikel 24, § 3, tweede lid, van de Grondwet, is dit recht ook gewaarborgd in de vrije onderwijsinstellingen.⁴²

In de verklarende nota bij de herziening van artikel 17 van de Grondwet (het latere artikel 24) wordt over het godsdienstonderricht het volgende gezegd:

“Alle jongeren die vol- of deeltijds leerplichtig zijn, hebben recht op morele of religieuze opvoeding, ten laste van de Gemeenschap en dus binnen het lessenrooster. Officiële scholen bieden tot het einde van de leerplicht de keuze aan tussen onderricht in

³⁶ GwH 15 juli 1999, nr. 90/99, B.6.1; GwH 12 maart 2015, nr. 34/2015, B.4.1; GwH 27 april 2017, nr. 45/2017, B.8.3.

³⁷ GwH 15 juli 1999, nr. 90/99, B.6.1.

³⁸ GwH 15 juli 1999, nr. 90/99, B.6.2; GwH 26 juli 2007, nr. 110/2007, B.7.1.

³⁹ GwH 15 juli 1999, nr. 90/99, B.6.2.

⁴⁰ GwH 4 juni 2020, nr. 81/2020, B.15.1. In casu betrof het een hogeschool. *A contrario* kan uit dit arrest worden afgeleid dat wanneer onderwijs wordt aangeboden dat binnen de leerplicht valt, de keuze tussen de verschillende levensbeschouwelijke cursussen moet worden aangeboden.

⁴¹ GwH 20 maart 2025, nr. 49/2025, B.6.4.

⁴² R. VERSTEGEN, “Een nieuw vak over levensbeschouwing en ethiek in het licht van art. 24 GW en de fundamentele rechten en vrijheden?”, *TORB* 2002-03, (271) 280.

een der erkende godsdiensten en de niet-confessionele zedenleer. Deze grondwettelijke bepaling laat de mogelijkheid open, dat een Gemeenschap bij decreet zou bepalen of in het door haar ingericht onderwijs deze keuze een verplichting is”.⁴³

In de parlementaire bespreking verklaarde een toenmalige minister bevoegd voor het onderwijs het volgende:

“Alle scholen, ingericht door openbare besturen met inbegrip van de scholen ingericht door de Gemeenschappen, bieden, tot het einde van de leerplicht, de keuze aan tussen onderricht in een der erkende godsdiensten en in de niet-confessionele zedenleer.

Ook wordt gepreciseerd dat de godsdienstige of zedelijke opvoeding tijdens de duur van de leerplicht, ten laste is van de Gemeenschap.

(...)

Er bestaat een klein verschil tussen het gewijzigde artikel 17 en de bepalingen die momenteel van kracht zijn. In artikel 17 wordt rekening gehouden met de wet van juni 1938 op de leerplicht.

De wet van juni 1983 staat immers aan jongeren die 15 jaar oud zijn, toe tot aan het eind van de leerplicht ofwel een onderwijs met volledig leerplan ofwel een onderwijs met beperkt leerplan en een deeltijdse opleiding te volgen. De jongeren die een deeltijdse opleiding volgen hebben dus de keuze tussen onderwijs van een der erkende godsdiensten en lessen in de niet-confessionele zedenleer.”⁴⁴

Uit deze parlementaire voorbereiding wordt afgeleid dat de leerplichtige leerling recht heeft de morele of religieuze opvoeding te ontvangen binnen het normale lessenrooster.⁴⁵

20.3.1. In zoverre de bepaling dat in het officieel voltijds secundair onderwijs de aanbieder duaal leren het levensbeschouwelijk onderricht aanbiedt “boven op de schoolcomponent” inhoudt dat het levensbeschouwelijk onderricht wordt aangeboden buiten het normale lessenrooster, staat de bepaling op gespannen voet met de artikelen 24, § 1, vierde lid, en § 3, tweede lid, van de Grondwet en de uitdrukkelijk bedoeling van de grondwetgever.⁴⁶ Dat het hier slechts over een onderwijsaanbod gaat dat door een beperkt aantal leerlingen wordt gevolgd,⁴⁷ doet van deze vaststelling niets af; artikel 24, § 1, vierde lid, en § 3, tweede lid, van de Grondwet geldt immers voor het gehele officieel onderwijs.

20.3.2. In zoverre het ontworpen artikel 357/7, § 4, eerste lid, van de Codex Secundair Onderwijs impliceert dat leerlingen die opteren voor duaal leren en hierbij voor vrij onderwijs kiezen, geen levensbeschouwelijk onderricht kunnen ontvangen, staat het evenzeer op gespannen

⁴³ Voetnoot 8 uit het geciteerde advies: Verklarende nota bij het voorstel tot herziening van artikel 17 van de Grondwet, Parl.St. Senaat BZ 1988, 100-1/1°, p. 4.

⁴⁴ Voetnoot 9 van het geciteerde advies: Verslag van de senaatscommissie voor de herziening van de grondwet en de hervorming der instellingen, Parl.St. Senaat BZ 1988, 100-1/2°, p. 33-34

⁴⁵ J. VELAERS, *De Grondwet: een artikelsgewijze commentaar*, Brugge, die Keure, 2019, 509.

⁴⁶ Dat de levensbeschouwelijke cursus buiten het normale lessenrooster wordt aangeboden kan de vrije keuze van de leerling verhinderen en ondermijnen.

⁴⁷ In 2023-24 ging het over ca. 2% van de leerlingen in de derde graad (aantal leerlingen in het duaal onderwijs ([Duaal en alternerend leren in het schooljaar 2023-2024 in cijfers | Vlaanderen.be](#)) vs. aantal leerlingen in de derde graad ([STJB-06-l-secund1-2425.xlsx](#))).

voet met artikel 24, § 3, tweede lid, van de Grondwet, dat het recht op morele en religieuze opvoeding waarborgt voor alle leerplichtige leerlingen, ook voor de leerlingen in het vrij onderwijs.

De betrokken regeling creëert bovendien een verschil in behandeling ten aanzien van de overige scholen van het vrij voltijds secundair onderwijs, die wel verplicht zijn om levensbeschouwelijk onderwijs aan te bieden. Voor dit onderscheid dient een afdoende verantwoording voorhanden te zijn.

20.3.3. De ontworpen regeling heeft tot gevolg dat een leerling (of desgevallende de betrokken persoon) die duaal leren volgt ervoor kan kiezen om geen levensbeschouwelijk onderwijs te volgen, en er bijgevolg van is vrijgesteld zonder verder verplichtingen, door ofwel te kiezen voor een school van het vrij voltijds secundair onderwijs die het levensbeschouwelijk onderwijs niet opneemt in de schoolcomponent (eerste lid) ofwel te kiezen voor een school van het officieel onderwijs en niet te vragen om een cursus levensbeschouwelijk onderwijs in te richten.

In dat geval ontstaat er een verschil in behandeling ten opzichte van de andere leerlingen in het voltijds secundair onderwijs die in principe verplicht zijn om, in het officieel onderwijs, een levensbeschouwelijke cursus te volgen, of, in het vrij onderwijs, de lessen godsdienst, niet-confessionele zedenleer of cultuurbeschouwing te volgen.⁴⁸ Weliswaar wordt dit in de memorie van toelichting als volgt verantwoord:

“De opleiding bestaat immers uit een werkplekcomponent van minimaal 14 uur. Leerlingen volgen slechts twee dagen in de week les op school (de schoolcomponent). Daarom wordt de keuze gemaakt om in de schoolcomponent niet verplicht twee uur levensbeschouwelijk onderwijs op te nemen. Daardoor zou er immers minder onderwijstijd overblijven voor andere vakken.”

Het is echter zeer de vraag of die verantwoording kan opwegen tegen het recht dat voortvloeit uit artikel 24, § 1, vierde lid, en § 3, tweede lid, van de Grondwet.

20.4. Dezelfde opmerkingen gelden voor het ontworpen artikel 357/62, § 2, van de Codex Secundair Onderwijs (artikel 113 van het voorontwerp) dat een identieke regeling als in het ontworpen artikel 357/7, § 1, eerste en tweede lid, invoert voor aanbieders van duaal leren in het buitengewoon secundair onderwijs van opleidingsvorm 3 en 4. Duale structuuronderdelen van het buitengewoon secundair onderwijs van opleidingsvorm 3 en 4 worden immers eveneens als voltijds buitengewoon secundair onderwijs beschouwd.⁴⁹

21.1. Het ontworpen artikel 357/7, § 1, derde lid, van de Codex Secundair Onderwijs bepaalt – en bevestigt – dat een centrum voor vorming van zelfstandigen en kmo's, als aanbieder duaal leren, geen levensbeschouwelijke vakken moet aanbieden.

21.2. In de memorie van toelichting wordt gesteld dat thans het levensbeschouwelijk onderwijs niet wordt aangeboden in duale structuuronderdelen wanneer deze worden aangeboden

⁴⁸ Vgl. 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’, opmerking 12.1.

⁴⁹ Artikel 357/59 van de Codex Secundair Onderwijs.

door CDBSO's of de centra voor vorming van zelfstandigen en kmo's. Dienaangaande preciseert de memorie van toelichting het volgende:

“Het gegeven dat er geen levensbeschouwelijk onderwijs wordt aangeboden in de centra voor deeltijds onderwijs en centra voor vorming van zelfstandigen en kmo's in duaal leren is een bestendiging van de werking binnen het decreet van 10 juli 2008 betreffende het stelsel van leren en werken in de Vlaamse Gemeenschap.

Binnen het stelsel voor leren en werken werd eveneens geen levensbeschouwelijk onderwijs aangeboden en dit vindt zijn oorsprong in de wet van 29 mei 1959 tot wijziging van sommige bepalingen van de onderwijswetgeving (de zogenaamde Schoolpactwet). Artikel 8 van deze oorspronkelijke wet stelt dat er dient te worden voorzien in levensbeschouwelijk onderricht in het officieel onderwijs voor het ‘lager en secundair onderwijs met volledig leerplan’. Deze verwijzing naar het volledig leerplan zorgde voor een uitzondering in deeltijdse onderwijssystemen en werd overgenomen (via het decreet van 14 februari 2003 betreffende het onderwijs XIV) in artikel 97 van de Codex Secundair Onderwijs. De grondwettigheid van deze toestand is niet in vraag gesteld bij de grondwetsherziening van 1988.

(...)

Aangezien de situatie voor de centra voor vorming van zelfstandigen en kmo's niet wijzigt, wordt de bestaande regeling voor hen behouden. Voor de verantwoording hiervan, wordt verwezen naar de toelichting opgenomen in de memorie van toelichting bij het decreet van 30 maart 2018 betreffende het duaal leren en de aanloopfase (Parl. St. VI. Parl. 2017-18, 1478/1, p. 7-8).”

21.3. In het advies 62.635/1 heeft de afdeling Wetgeving evenwel het volgende opgemerkt over de bepaling die artikel 357/4, § 4, van de Codex Secundair Onderwijs is geworden:⁵⁰

“6. Het bij artikel 19 van het voorontwerp ontworpen artikel 357/7, § 2, van de Codex bepaalt uitdrukkelijk dat voor een duaal structuuronderdeel dat wordt aangeboden door een CDBSO of een SYNTRA-lesplaats, leven[s]beschouwelijke vakken niet worden aangeboden.⁵¹ Als de aanbieder een school voor voltijds secundair onderwijs is, geldt de verplichting tot organisatie van het levensbeschouwelijk onderricht wel.

7. Naast de scholen voor voltijds secundair onderwijs en de CDBSO, moeten ook de SYNTRA-lesplaatsen als onderwijsinstellingen, in de zin van artikel 24 van de Grondwet, worden beschouwd.

In advies 44.607/1 van 12 juni 2008 concludeerde de Raad van State, afdeling Wetgeving, immers “dat, enerzijds, de centra voor vorming van zelfstandigen en kleine en middelgrote ondernemingen, in de mate dat zij hun bevoegdheden op het vlak van de leertijd uitoefenen, en anderzijds, de organisatie van de leertijd, veeleer als onderwijs dan als beroepsopleiding zullen dienen te worden aangemerkt. Gelet op dat besluit, zullen de betrokken bepalingen inzonderheid getoetst moeten worden aan artikel 24, § 1 en § 5,

⁵⁰ Adv.RvS 62.635/1 van 30 januari 2018 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 30 maart 2018 ‘betreffende het duaal leren en de aanloopfase’.

⁵¹ Voetnoot 5 uit het geciteerde advies: Dit volgt overigens ook uit het bij artikel 2 ingevoegde artikel 2, § 6, van de Codex Secundair Onderwijs dat de bepalingen inzake levensbeschouwelijk onderwijs niet van toepassing verklaart op de duale structuuronderdelen.

van de Grondwet”.⁵² De door de SYNTRA-lesplaatsen aangeboden duale structuuronderdelen (en dus ook de SYNTRA-lesplaatsen voor zover ze deze structuuronderdelen aanbieden) zullen des te meer als onderwijsaangelegenheid moeten worden beschouwd. Het voorontwerp bepaalt bovendien dat de door de SYNTRA-lesplaatsen georganiseerde structuuronderdelen voor de financiering beschouwd moeten worden als deeltijds beroepssecundair onderwijs.⁵³ Daarnaast moet vastgesteld worden dat de duale structuuronderdelen, ongeacht de aanbieder duaal leren, als voltijds gewoon secundair onderwijs moeten worden beschouwd (artikel 15 van het voorontwerp, het ontworpen artikel 357/4 van de Codex).⁵⁴

8.1. Artikel 24, § 1, vierde lid van de Grondwet bepaalt dat ‘[d]e scholen ingericht door openbare besturen (...), tot het einde van de leerplicht, de keuze aan[bieden] tussen onderricht in een der erkende godsdiensten en de niet-confessionele zedenleer’. Artikel 24, § 3, tweede lid van de Grondwet stelt dat ‘[a]lle leerlingen die leerplichtig zijn, (...) ten laste van de gemeenschap recht [hebben] op een morele of religieuze opvoeding’.

8.2. In de verklarende nota bij de herziening van artikel 17 van de Grondwet (het latere artikel 24) wordt over het godsdienstonderricht het volgende gezegd:

‘Alle jongeren die vol- of deeltijds leerplichtig zijn, hebben recht op morele of religieuze opvoeding, ten laste van de Gemeenschap en dus binnen het lessenrooster. Officiële scholen bieden tot het einde van de leerplicht de keuze aan tussen onderricht in een der erkende godsdiensten en de niet-confessionele zedenleer. Deze grondwettelijke bepaling laat de mogelijkheid open, dat een Gemeenschap bij decreet zou bepalen of in het door haar ingericht onderwijs deze keuze een verplichting is’.⁵⁵

In de parlementaire bespreking verklaarde een toenmalige minister bevoegd voor het onderwijs het volgende:

‘Alle scholen, ingericht door openbare besturen met inbegrip van de scholen ingericht door de Gemeenschappen, bieden, tot het einde van de leerplicht, de keuze aan tussen onderricht in een der erkende godsdiensten en in de niet-confessionele zedenleer.

Ook wordt gepreciseerd dat de godsdienstige of zedelijke opvoeding tijdens de duur van de leerplicht, ten laste is van de Gemeenschap.

(...)

Er bestaat een klein verschil tussen het gewijzigde artikel 17 en de bepalingen die momenteel van kracht zijn. In artikel 17 wordt rekening gehouden met de wet van juni 1938 op de leerplicht.

⁵² Voetnoot 6 uit het geciteerde advies: Adv.RvS 44.607/1 van 12 juni 2008 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 10 juli 2008 ‘betreffende het stelsel van leren en werken in de Vlaamse Gemeenschap’, *Parl.St.* VI.Parl. 2007-08, nr. 1760/1, opmerking 2.3.

⁵³ Voetnoot 7 uit het geciteerde advies: Zie artikel 41 van het voorontwerp (ontworpen artikel 357/25, § 1, 6° [lees: c]) van de Codex) en artikel 79 van het voorontwerp (ontworpen artikel 357/52, § 1, eerste lid, 5° [lees: b]), van de Codex). Wat de financiering betreft, voorziet het voorontwerp dat de financiering gebeurt op dezelfde wijze als in het gewoon voltijds secundair onderwijs omdat de CDBSO's worden opgeheven.

⁵⁴ Zie de artikelen 357/4 en 357/40 van de Codex Secundair Onderwijs.

⁵⁵ Voetnoot 8 uit het geciteerde advies: Verklarende nota bij het voorstel tot herziening van artikel 17 van de Grondwet, *Parl.St.* Senaat BZ 1988, 100-1/1°, p. 4.

De wet van juni 1983 staat immers aan jongeren die 15 jaar oud zijn, toe tot aan het eind van de leerplicht ofwel een onderwijs met volledig leerplan ofwel een onderwijs met beperkt leerplan en een deeltijdse opleiding te volgen. De jongeren die een deeltijdse opleiding volgen hebben dus de keuze tussen onderwijs van een der erkende godsdiensten en lessen in de niet-confessionele zedenleer.⁵⁶

8.3. Door te bepalen dat een CDBSO dat duaal leren aanbiedt geen levensbeschouwelijke vakken aanbiedt, althans voor zover de betrokken leerlingen onderworpen zijn aan de (deeltijdse) leerplicht, lijken beide grondwetsbepalingen te worden geschonden. Hetzelfde geldt wanneer een SYNTRA-lesplaats duaal leren aanbiedt. Voor zover zij betrokken worden bij duaal leren moeten SYNTRA-lesplaatsen immers geacht worden op te treden als een onderwijsinstelling.

9.1. Hierover ondervraagd verklaarde de gemachtigde:

‘Artikel 24, §3 van de Grondwet geeft niet aan of het recht op morele of religieuze opvoeding ten laste van de gemeenschap geldt voor leerlingen onder de deeltijdse leerplicht. Er bestaat evenmin rechtspraak over de vraag of dit recht voorbehouden is aan leerlingen onder de voltijdse leerplicht. Bij de uitbouw van het deeltijds onderwijs na de verlenging van de leerplicht tot 18 jaar werd dit vraagstuk niet expliciet geregeld. De operationalisering van het recht op morele en religieuze opvoeding verloopt onder meer via de vastlegging van de lestijden in de respectievelijke soorten onderwijsvormen en – niveaus. De beslissing om geen verplichte lestijden levensbeschouwing te voorzien in duale structuuronderdelen (die evenwel ook als voltijds secundair onderwijs worden beschouwd) ingericht door CDO/Syntra kan worden opgevat als een impliciete beslissing uit het verleden om het recht op morele en religieuze opvoeding voor te behouden aan de voltijds leerplichtige leerlingen. Destijds werden ook geen opmerkingen gemaakt bij de overeenstemming hiervan met artikel 24, §3 van de Grondwet. In het voorliggend decreet wensen we deze situatie te continueren’.

9.2. De gemachtigde merkt aldus terecht op dat de ontworpen uitdrukkelijke regeling een voortzetting betreft van een bestaande feitelijke en juridische toestand.

Artikel 8 van de Schoolpactwet⁵⁷, waarnaar de toenmalige minister van onderwijs in het geciteerde verslag verwijst, dateert van vóór de grondwetsherziening van 1988, en regelde het onderwijs in de levensbeschouwelijke vakken in het officieel onderwijs, voor het ‘lager en secundair onderwijs met volledig leerplan’. Deze bepaling werd in de Vlaamse Gemeenschap opgeheven bij decreet van 14 februari 2003 ‘betreffende het onderwijs XIV’ en in het bijzonder hernomen in (het later hernummerde) artikel 52septies van het decreet van 31 juli 1990 ‘betreffende het onderwijs-II’. Die bepaling is vervolgens opgenomen in artikelen 97 van de Codex Secundair Onderwijs en regelt het levensbeschouwelijk onderwijs in het ‘officieel voltijds secundair onderwijs’.

10. Hoewel de grondwettigheid van die beschreven toestand na 1988 klaarblijkelijk nooit in vraag is gesteld, neemt dit niet weg dat deze situatie op gespannen voet staat met artikel 24, §§ 1 en 3, van de Grondwet, zoals hierboven is aangetoond.”

⁵⁶ Voetnoot 9 van het geciteerde advies: Verslag van de senaatscommissie voor de herziening van de grondwet en de hervorming der instellingen, *Parl.St.* Senaat BZ 1988, 100-1/2°, p. 33-34.

⁵⁷ Voetnoot 10 uit het geciteerde advies: Wet van 29 mei 1959 ‘tot wijziging van sommige bepalingen van de onderwijswetgeving’.

21.4. In de memorie van toelichting bij het ontwerp dat tot de invoeging van artikel 357/7, § 4, van de Codex Secundair Onderwijs heeft geleid, en waar in de memorie van toelichting bij voorliggend ontwerp naar wordt verwezen, werd andermaal gewezen op de wetshistoriek en het nooit in vraag stellen van de grondwettigheid. Er werd besloten:

“Gezien deze toestand reeds geruime tijd binnen de organisatie van deze inrichters van deeltijds onderwijs is ingeburgerd, is het wenselijk ook binnen duaal leren deze centra voor deeltijds onderwijs en centra voor vorming van zelfstandigen en kmo deze werkwijze van levensbeschouwelijke vakken aan te houden.”⁵⁸

21.5. Onder verwijzing naar het voormeld advies kan andermaal worden herhaald dat, in weerwil van de bestaande toestand, het ontworpen artikel 357/7, § 4, derde lid, van de Codex Secundair Onderwijs op gespannen voet staat met artikel 24, §§ 1, vierde lid, en 3, tweede lid, van de Grondwet en de bedoeling van de grondwetgever op dit punt.

21.6. Daarenboven voert het ontworpen artikel een verschil in behandeling in tussen de verschillende aanbieders duaal leren die, zoals gesteld in het voormeld advies, althans wat de centra voor vorming en zelfstandigen en kmo's betreft uitsluitend in zoverre zij duaal leren aanbieden, als onderwijsinstellingen, in de zin van artikel 24 van de Grondwet, moeten worden beschouwd.

De enkele verantwoording dat de situatie voor de centra voor vorming van zelfstandigen en kmo's niet wijzigt en daarom de bestaande regeling wordt behouden, is niet afdoende in het licht van artikel 24, § 4, van de Grondwet.

Artikelen 104 en 110

22. Er bestaat een discrepantie tussen het bij artikel 104 ontworpen artikel 357/25 van de Codex Secundair Onderwijs waar enkel sprake is van de “subsidiëring” van duale structuuronderdelen georganiseerd door een centrum voor vorming van zelfstandigen en kleine en middelgrote ondernemingen, en het bij artikel 110 ontworpen artikel 357/52 van de Codex Secundair Onderwijs waar gesproken wordt over de “financiering of subsidiëring” van aanloopstructuuronderdelen die door eenzelfde centrum worden georganiseerd. Deze discrepantie dient te worden weggewerkt.

Artikel 117

23. Ter wille van de leesbaarheid en de interne coherentie van de Codex Secundair onderwijs moet in het ontworpen artikel 357/73 van de Codex Secundair Onderwijs in plaats van “centra voor deeltijds onderwijs” en “school voor voltijds onderwijs” telkens respectievelijk “centra voor deeltijds beroepssecundair onderwijs” en “school voor voltijds gewoon secundair onderwijs” worden geschreven. Dit geldt eveneens voor de ontworpen artikelen 357/74 tot 357/76 (artikelen 118 tot 120 van het voorontwerp).

⁵⁸ Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet ‘betreffende duaal leren en de aanloophase’, *Parl.St.* VI.Parl. 2017-18, nr. 1478/1, 8.

Afdeling 7 – Wijzigingen van de Codex Hoger Onderwijs

24. Bij deze afdeling zijn geen opmerkingen te maken.

Afdeling 8 – Wijziging van de codificatie sommige bepalingen voor het onderwijs van 28 oktober 2016

25. Bij deze afdeling zijn geen opmerkingen te maken.

Afdeling 9 – Wijziging van het decreet van 27 april 2018 betreffende de leerlingenbegeleiding in het basisonderwijs, het secundair onderwijs en de centra voor leerlingenbegeleiding

26. Bij deze afdeling zijn geen opmerkingen te maken.

Afdeling 10 – Wijzigingen van het decreet van 5 mei 2023 over leersteun

27. Bij deze afdeling zijn geen opmerkingen te maken.

Hoofdstuk 3 – Slotbepalingen

Afdeling 1 – Opheffingsbepaling

28. Bij deze afdeling zijn geen opmerkingen te maken.

Afdeling 2 – Inwerkingtredingsbepaling

29. Hoewel de artikelen 14 en 16 uitsluitend bepalingen beogen te wijzigen ten einde de betrokken regeling aan te passen aan de inkanteling van de centra voor deeltijds beroepssecundair onderwijs in het voltijds secundair onderwijs en aan de opheffing van het stelsel van leren en werken, treden zij krachtens artikel 129, 1°, van het voorontwerp in werking op 1 september 2026. De gemachtigde bevestigde dat dit een vergissing is en dat de bepalingen in werking horen te treden op 1 september 2027. Artikel 129, 1°, dient in die zin te worden aangepast.

30. Uit de inleidende zin van artikel 119 volgt dat de artikelen 95, 6°, en 96 van het voorontwerp, die betrekking hebben op de programmatie van structuuronderdelen in het secundair onderwijs, in werking treden op 1 september 2027. Nochtans treden de overige bepalingen van het voorontwerp die betrekking hebben op de programmatie (en rationalisatie), in het bijzonder het met artikel 95, 6° samenhangende artikel 95, 3°, 4° en 5°, van het voorontwerp en de met artikel 96 samenhangende artikelen 72 en 114, 4°, van het voorontwerp in werking op 1 september 2026. Ook hier bevestigde de gemachtigde dat dit op een vergissing berust en dat de bepaling in werking horen te treden op 1 september 2026. Artikel 129, 1°, dient in die zin te worden aangepast.

SLOTOPMERKING

31. Volgens de legistieke beginselen dienen wijzigingsbepalingen de nog geldende wijzigingen van het gewijzigde artikel te vermelden.⁵⁹ Er dient te worden nagekeken of het vermelden van die wijzigingen correct is gebeurd. Dat lijkt alvast niet het geval te zijn voor de artikelen 19, 20, 21, 26, 37, 81, 93, 95, 98, 99, 102, 110, 114, 115, en 128 van het voorontwerp.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Eline YOSHIMI

Pierre LEFRANC

⁵⁹ Omzendbrief VR 2019/4 van 25 oktober 2019 ‘betreffende de wetgevingstechniek’, aanwijzing 177.