



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 77.797/1

van 4 juni 2025

over

een amendement op een voorontwerp van Programmadecreet ‘bij
de begrotingsaanpassing 2025’

Op 26 mei 2025 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Onderwijs, Justitie en Werk verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een amendement op een voorontwerp van Programmadecreet ‘bij de begrotingsaanpassing 2025’.

Het amendement is door de eerste kamer onderzocht op 28 mei 2025. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, kamervoorzitter, Brecht STEEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Wim GEURTS en Eline YOSHIMI, griffiers.

Het verslag is uitgebracht door Ronald VAN CROMBRUGGE, adjunct-auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 4 juni 2025.

*

ONTVANKELIJKHEID VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling in de adviesaanvraag gemotiveerd:

“door de budgettaire doelstelling van de Vlaamse Regering om vanaf het begrotingsjaar 2026 de in de meerjarenbegroting voorziene stijging van de inkomsten uit de inschrijvingsgelden van het volwassenenonderwijs met 50 miljoen euro te realiseren. Het is om die reden noodzakelijk dat de verhoging van de tarieven op 1 september 2025 in werking treedt. Om de budgettaire doelstelling te kunnen realiseren bevat het amendement een algemene stijging van de tarieven, de afschaffing van verschillende categorieën voor de volledige vrijstelling van inschrijvingsgeld en de invoering van een verhoogd tarief voor bepaalde opleidingen. In functie van het type opleiding en in functie van de kenmerken van de cursist blijft wel een differentiatie behouden.”

2. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich moeten beperken tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond,¹ alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET AMENDEMENT

3.1. Het om advies voorgelegde amendement van de Vlaamse Regering beoogt in hoofdstuk 5 (lees: hoofdstuk 6) van het ontwerp van ‘programmadecreet bij de begrotingsaanpassing 2025’² een nieuwe afdeling 1 in te voegen met als opschrift “Aanpassing tarieven inschrijvingsgeld volwassenenonderwijs”, waarbij een grondige hervorming van de inschrijvingsgelden in het volwassenenonderwijs wordt doorgevoerd.

3.2.1. Het amendement strekt hoofdzakelijk tot wijziging van artikel 113^{novies} van het decreet van 15 juni 2007 ‘betreffende het volwassenenonderwijs’ (artikel 12/3 van het amendement). De beoogde wijzigingen kunnen als volgt worden samengevat:

- Het standaardtarief van 1,50 euro per lestijd wordt verhoogd naar 2,25 euro per lestijd voor een aantal opleidingen. Voor deze opleidingen wordt de begrenzing van het studiegeld verhoogd van 300 euro naar 450 euro (artikel 12/3, 5°, van het amendement – ontworpen

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

² Het voorontwerp van ‘programmadecreet van de begrotingsaanpassing 2025’ waarover de Raad van State, afdeling Wetgeving, advies 77.710/1-3-16 heeft verleend, werd ondertussen immers op 16 mei 2025 als ontwerp van decreet ingediend in het Vlaams Parlement (Ontwerp van programmadecreet bij de aanpassing van de begroting 2025, *Parl.St.* VI.Parl. 2024-25, nr. 337/1).

artikel 113*novies*, § 6*quater*). Voor deze opleidingen geldt er een verminderd inschrijvingsgeld van 1 euro per lestijd, voor cursisten die zich in een bepaalde behartenswaardige sociaal-economische situaties bevinden (artikel 12/3, 8°, van het amendement – ontworpen artikel 113*novies*, § 6*septies*).

- De bestaande volledige vrijstelling van inschrijvingsgeld (gewijzigd artikel 113*novies*, § 4) en het bestaande verminderd inschrijvingsgeld van 0,30 euro per lestijd (gewijzigd artikel 113*novies*, § 6) voor cursisten in een behartenswaardige sociaal-economische situatie worden voortaan beperkt tot inschrijvingen in de opleidingen van de leer- en studiegebieden die betrekking hebben op Nederlands tweede taal (artikel 12/3, 2° en 4°, van het amendement).

- Voor de opleidingen in de leergebieden in de basiseducatie die geen betrekking hebben op Nederlands tweede taal, wordt voorzien in een verminderd inschrijvingsgeld van 0,30 euro per lestijd. Voor deze opleidingen geldt een begrenzing van het inschrijvingsgeld van 450 euro (artikel 12/3, 7°, van het amendement – ontworpen artikel 113*novies*, § 6*sexies*). Voor deze opleidingen geldt geen vermindering voor cursisten in een behartenswaardige sociaal-economische situatie.

- Er wordt een verlaagd tarief van 0,03 euro per lestijd ingevoerd voor de geletterdheidsmodules Nederlands en Leren Leren of Regie over het Eigen Leren, de opleidingen van het tweedekansonderwijs en alle opleidingen van het studiegebied bijzondere educatieve noden. Voor deze opleidingen geldt een begrenzing van het inschrijvingsgeld van 180 euro (artikel 12/3, 6°, van het amendement – ontworpen artikel 113*novies*, § 6*quinquies*). Voor deze opleidingen geldt evenmin een vermindering voor cursisten in een behartenswaardige sociaal-economische situatie.

- Voor opleidingen die betrekking hebben op een studiegebied met een structureel knelpuntkarakter wordt voorzien in een verlaagd inschrijvingsgeld van 1 euro per lestijd (artikel 12/3, 9°, van het amendement – ontworpen artikel 113*novies*, § 6*octies*). Het verlaagde inschrijvingsgeld geldt ook voor de opleiding “specifieke personenzorg”, aangezien die opleiding in het kader van de berekening van het aantal leraarsuren en de puntenenveloppe voor de oprichting van betrekkingen in de ambten van het bestuurs- en ondersteunend personeel, wordt aangemerkt als een studiegebied met een structureel knelpuntkarakter (artikelen 12/1 en 12/2 van het amendement – gewijzigde artikelen 98, § 2, zesde lid, en 105, § 3*bis*, zesde lid, van het decreet van 15 juni 2007). Aan cursisten in bepaalde behartenswaardige sociaal-economische situaties, zoals bepaald in het ontworpen artikel 113*novies*, § 6*septies*, 1°-9°, wordt bovendien een volledige vrijstelling van inschrijvingsgeld verleend.

- Voor opleidingen in welbepaalde studiegebieden³ wordt voorzien in een verhoogd tarief van 4 euro per lestijd (artikel 12/3, 10°, van het amendement – ontworpen artikel 113*novies*, § 6*novies*). Voor deze opleidingen geldt geen begrenzing van het inschrijvingsgeld, noch een

³ Het gaat om telkens om opleidingen van het secundair volwassenenonderwijs die behoren tot de studiegebieden ambachtelijke accessoires, drankenkennis, Europese hoofdtalen richtgraad 1 en 2, Europese neventalen richtgraad 1 en 2, Europese talen richtgraad 3 en 4, fotografie, Hebreeuws, huishoudelijk koken, huishoudelijke decoratie- en naaitechnieken, mode maatwerk, mode realisaties Oosterse talen, Scandinavische talen, Slavische talen en textiel, die volgens de memorie van toelichting “niet of in veel mindere mate toegang bieden tot de arbeidsmarkt” (in de media ook wel de “hobbyopleidingen” genoemd).

vermindering voor cursisten die zich bevinden in welbepaalde sociaal-economische situaties. Voor cursisten die in het lopende schooljaar 2024-2025 zijn ingeschreven in de opleiding “Aanvullende Algemene Vorming” in combinatie met een opleidingen in een aantal van deze studiegebieden, wordt bij wijze van overgangsregeling die geldt tot en met het schooljaar 2027-2028, in een lager inschrijvingsgeld van 2,25 euro per lestijd voorzien (artikel 12/5 van het amendement – ontworpen artikel 196*terdecies*).

- Ten slotte wordt verduidelijkt dat voor de opleidingen waarvoor het verhoogd standaardtarief van 2,25 euro per lestijd, het verlaagd tarief van 0,03 euro per lestijd, het verlaagd tarief wegens een knelpuntopleidingen en het verhoogd tarief van 4 euro geldt, geen verhoogd tarief wordt toegepast voor wie zich in de periode van zes schooljaren meer dan driemaal voor dezelfde module inschrijft (artikel 12/3, 9° (lees 11°) van het amendement – ontworpen artikel 113*novies*, § 6*decies*).

3.2.2. Daarnaast wijzigt artikel 12/4 van het amendement in artikel 113*decies*, § 3, 1° van het decreet van 15 juni 2007 de referteperiode die dient als basis voor de berekening van het over te maken bedrag van de geïnde inschrijvingsperiode (van $n-2/n-1$ naar $n-1/n$). Voor de toepassing van de gewijzigde referteperiode gedurende het jaar 2025 voegt artikel 12/6 van het amendement in datzelfde decreet een overgangsbepaling in (ontworpen artikel 196*quaterdecies*).

VORMVEREISTEN

4. Uit de bij de adviesaanvraag gevoegde stukken blijkt niet dat het amendement voor advies werd of zal worden voorgelegd aan de Vlaamse Onderwijsraad (VLOR) en de Sociaal Economische Raad voor Vlaanderen (SERV), noch dat een Jeugd- en Kindeffectenrapport (JoKER)⁴ werd opgesteld. Ook al voorzien de decretale regelingen met betrekking tot het raadplegen van de betrokken adviesorganen en het opstellen van een JoKER enkel in een verplichting om advies in te winnen of een effectenrapport op te stellen voor respectievelijk voorontwerpen en ontwerpen van decreet die worden ingediend bij het Vlaams Parlement, en dus niet voor amendementen, dat neemt niet weg dat die verplichtingen zouden worden uitgehold indien, zoals in dit geval, substantiële onderdelen later bij amendement aan die teksten zouden worden toegevoegd zonder dat die om advies worden voorgelegd of zonder dat de effecten worden nagegaan van de voorgenomen beslissing.

Met het oog op het tot stand brengen van een goede regelgeving is het derhalve raadzaam dat het amendement aan de bovengenoemde vormvereisten zou voldoen.

Hierover ondervraagd, verklaarde de gemachtigde dat “[d]e VLOR heeft besloten een spoedadvies op eigen initiatief op te stellen, [en dat] dit advies (...) tijdens de Raad Levenslang Leren van maandag 2 juni 2025 [zal] worden besproken en gestemd” en dat “[h]et JoKER-advies werd gevraagd en ontvangen op 25 april 2025.”

⁴ Het amendement bevat immers substantiële inhoudelijke bepalingen die ook het belang van personen jonger dan vijftientwintig jaar rechtstreeks raken.

Het is dan ook aangeraden dat de stellers van het amendement, onder meer in het licht van het tot stand brengen van goede regelgeving, in elk geval zowel het advies van de VLOR als het JoKER ter informatie bezorgen aan de leden van het Vlaams Parlement.

ALGEMENE OPMERKINGEN

SAMENHANG MET DE BESTAANDE REGELGEVING INZAKE INSCHRIJVINGSGELDEN IN HET VOLWASSENENONDERWIJS

5. Artikel 12/3 van het amendement voegt een aantal onderdelen toe aan artikel 113*novies* van het decreet van 15 juni 2007, die gelden “in afwijking” van het basisbedrag van het inschrijvingsgeld dat is opgenomen in de bestaande paragraaf 1 van artikel 113*novies*. De bepaling wijzigt ook een aantal onderdelen van artikel 113*novies* die nu reeds gelden “in afwijking” van paragraaf 1. In werkelijkheid, en dat werd ook zo bevestigd door de gemachtigde, zal het basisbedrag van het inschrijvingsgeld enkel nog in een beperkt aantal gevallen van toepassing zijn, waardoor de basisregel de uitzondering⁵ wordt. Daarnaast zullen een aantal van de ontworpen wijzigingen aan artikel 113*novies* gelden in afwijking van een aantal afwijkingen van andere onderdelen of zullen bepaalde afwijkingen in bepaalde gevallen niet van toepassing zijn. Daardoor is niet altijd duidelijk op welke categorieën van cursisten een bepaalde afwijking nu precies van toepassing is. Het blijkt zelfs dat sommige geformuleerde afwijkingen overbodig en tegenstrijdig zijn (zie verder opmerkingen 12 en 13).

Een en ander heeft tot gevolg dat het amendement de regeling van de inschrijvingsgelden in het volwassenonderwijs onduidelijk, onnodig complex en onoverzichtelijk dreigt te maken. Het komt de afdeling Wetgeving van de Raad van State dan ook voor dat de stellers van het ontworpen amendement, ter wille van de toegankelijkheid van de regelgeving inzake de inschrijvingsgelden in het volwassenenonderwijs, de regelduidelijkheid en de rechtszekerheid, er goed aan doen om artikel 113*novies* volledig te herschrijven en integraal te vervangen, op een zodanige wijze dat uit de tekst zelf van die bepaling duidelijk blijkt voor welke categorieën van opleidingen een welbepaald basisinschrijvingsgeld per lestijd geldt en voor welke categorieën van cursisten in geval van inschrijving in de betrokken opleidingen omwille van hun sociaal-economische situatie een vermindering of vrijstelling van het inschrijvingsgeld van toepassing is. Aldus zou in die bepaling duidelijker de werkelijke draagwijdte van het gehanteerde systeem van inschrijvingsgelden naar voren komen. Op die manier kan ook de Latijnse nummering van de paragrafen worden vermeden, die in combinatie met de Latijnse nummering van het te wijzigen artikel 113*novies*, de bepaling nog moeilijker leesbaar maakt.

⁵ Het basisbedrag van 1,50 euro per lestijd zal immers enkel nog gelden voor een inschrijving in de opleidingen van het leergebied alfabetisering Nederlandse tweede taal van de basiseducatie, de opleidingen van het leergebied Nederlands tweede taal van de basiseducatie en de opleidingen van het studiegebied Nederlands tweede taal richtgraad 1 en 2 van het secundair volwassenenonderwijs die niet beschouwd kunnen worden als een opleiding van het niveau richtgraad 2 (cf. artikel 113*novies*, § 5, van het decreet van 15 juni 2007) en dan nog voor zover de cursisten niet kunnen genieten van een vrijstelling of vermindering op grond van het ontworpen artikel 113*novies*, §§ 4 en 6.

KOSTELOOSHEID VAN HET VOLWASSENENONDERWIJS

6.1. Het amendement strekt ertoe – over het algemeen genomen – om de inschrijvingsgelden in het volwassenenonderwijs te verhogen. In elk geval heeft het amendement tot gevolg dat het inschrijvingsgeld voor bepaalde categorieën van opleidingen substantieel wordt verhoogd. Wat dit betreft kan er onder meer op worden gewezen dat de inschrijvingsgelden voor een groot aantal opleidingen van het secundair volwassenenonderwijs met één derde worden verhoogd (overeenkomstig het ontworpen artikel 113*novies*, § 6*quater*, van het decreet van 15 juni 2007). Voor bepaalde opleidingen in het secundair volwassenenonderwijs wordt het inschrijvingsgeld zelfs meer dan verdubbeld (overeenkomstig het ontworpen artikel 113*novies*, § 6*novies*). Daarnaast worden ook de categorieën van opleidingen waarvoor een volledige vrijstelling van inschrijvingsgeld kan worden bekomen op grond van de sociaal-economische situatie, sterk ingeperkt (overeenkomstig het gewijzigd artikel 113*novies*, § 4) en is voor verschillende opleidingen geen of een beperktere vermindering van inschrijvingsgeld van toepassing op cursisten in een behartenswaardige sociaal-economische situatie.

6.2.1. Hoewel het volwassenenonderwijs geen leerplichtonderwijs is en dus geen onderwijs is dat kosteloos zou moeten zijn tot het einde van de leerplicht, met toepassing van de tweede zin van artikel 24, § 3, van de Grondwet, hebben zowel de afdeling Wetgeving van de Raad van State als het Grondwettelijk Hof in het verleden bevestigd dat het volwassenenonderwijs beschouwd moet worden als onderwijs waarop artikel 13 van het Internationaal Verdrag betreffende de economische, sociale en culturele rechten (hierna: IVESCR) van toepassing is.⁶

Artikel 13 van het IVESCR bepaalt onder meer het volgende:

“1. De Staten die partij zijn bij dit Verdrag erkennen het recht van een ieder op onderwijs (...)

2. De Staten die partij zijn bij dit Verdrag erkennen dat, ten einde tot een volledige verwezenlijking van dit recht te komen:

a) Het lager onderwijs voor allen verplicht en kosteloos beschikbaar dient te zijn;

b) Het middelbaar onderwijs in zijn verschillende vormen, waarbij inbegrepen het technisch onderwijs en de beroepsopleiding op middelbaar niveau, door middel van alle passende maatregelen en in het bijzonder door de geleidelijke invoering van kosteloos onderwijs, voor een ieder beschikbaar en algemeen toegankelijk dient te worden gemaakt;

c) Het hoger onderwijs door middel van alle passende maatregelen en in het bijzonder door de geleidelijke invoering van kosteloos onderwijs voor een ieder op basis van bekwaamheid gelijkelijk toegankelijk dient te worden gemaakt;

⁶ Zie onder meer adv.RvS 20.014/10 van 22 juni 1990 over een voorontwerp van decreet dat heeft geleid tot het decreet van 12 juli 1990 ‘modifiant certaines dispositions de la législation de l’enseignement’, *Parl.St.* Fr.Gem.R. 1989-90 nr. 147/1, 14-15, en adv.RvS 56.703/1/3 van 13 oktober 2014 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 19 december 2021 ‘houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2015’, *Parl.St.* 2014-15, nr. 132/1; GwH 7 mei 1992, nr. 33/92, B.8.2 (ten aanzien van het onderwijs voor sociale promotie dat in de Vlaamse Gemeenschap (een onderdeel van) het volwassenenonderwijs is geworden) en GwH 14 maart 2013, nr. 37/2013, B.9 en B.11.3; GwH 20 juli 2023, nr. 115/2023.

d) Het basisonderricht zoveel mogelijk dient te worden gestimuleerd of geïntensiveerd ten behoeve van personen die geen lager onderwijs hebben genoten of dit niet hebben voltooid;

(...).”

6.2.2. Uit de gecombineerde lezing van de artikelen 13.2 en 2.1 van het IVESCR blijkt dat de gelijke toegang tot het middelbaar en het hoger onderwijs geleidelijk moet worden ingevoerd, rekening houdend met de economische mogelijkheden en de specifieke toestand van de overheidsfinanciën eigen aan elke Verdragsluitende Staat.⁷

Uit artikel 13.2 van het IVESCR blijkt dat voor het “lager onderwijs”, het “middelbaar onderwijs in zijn verschillende vormen”, het “hoger onderwijs” en het “basisonderricht” onderscheiden bepalingen en behandelingen gelden. Het lager onderwijs dient “voor allen verplicht en kosteloos beschikbaar [...] te zijn”, het middelbaar onderwijs dient “voor een ieder beschikbaar en algemeen toegankelijk [...] te worden gemaakt”, het hoger onderwijs dient “voor een ieder op basis van bekwaamheid gelijkelijk toegankelijk [...] te worden gemaakt” en het basisonderricht dient “zoveel mogelijk [...] te worden gestimuleerd of geïntensiveerd ten behoeve van personen die geen lager onderwijs hebben genoten of dit niet hebben voltooid”.⁸

6.2.3.1. Wat het lager onderwijs betreft, is de kosteloosheid een doelstelling die onmiddellijk moet worden verwezenlijkt.⁹

6.2.3.2. Wat het middelbaar en het hoger onderwijs betreft, moeten de in het IVESCR ingeschreven doelstellingen worden nagestreefd “door middel van alle passende maatregelen en in het bijzonder door de geleidelijke invoering van kosteloos onderwijs”. Voor die onderwijsniveaus geldt op het vlak van de kostprijs van het onderwijs een *standstill*-verplichting.¹⁰

De *standstill*-verplichting die voortvloeit uit artikel 13, 2, c) van het IVESCR, dat van toepassing is op het hoger onderwijs, staat er volgens het Grondwettelijk Hof “aan in de weg (...) dat de bevoegde wetgever het beschermingsniveau dat geboden wordt door de van toepassing zijnde wetgeving, in aanzienlijke mate vermindert zonder dat daarvoor redenen zijn die verband houden met het algemeen belang.”¹¹ Over de precieze draagwijdte van de *standstill*-verplichting in artikel 13.2, b) van het IVESCR, dat van toepassing is op het secundair onderwijs, heeft het Grondwettelijk Hof zich nog niet uitdrukkelijk uitgesproken, maar aangezien die bepaling op een gelijkaardige manier is geformuleerd als artikel 13.2, c) van het IVESCR, mag worden aangenomen dat zij dezelfde draagwijdte heeft.

Wat de inschrijvingsgelden in het hoger onderwijs betreft, heeft het Grondwettelijk Hof in het verleden aangenomen dat “de *standstill*-verplichting, die voortvloeit uit het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten [...], (...) niet in[houdt]

⁷ GwH 18 april 2013, nr. 53/2013, B.4.2.

⁸ GwH 20 juli 2023, nr. 115/2023, B.33.2.

⁹ GwH 20 juli 2023, nr. 115/2023, B.33.2.

¹⁰ GwH 20 juli 2023, nr. 115/2023, B.33.2.

¹¹ GwH 6 juli 2017, nr. 85/2017, B.19.2; GwH 30 november 2017, nr. 142/2017, B.8.4.

dat [de inschrijvings]gelden (...) niet kunnen worden verhoogd, met name, enerzijds, op grond van een redelijke beoordeling van de evolutie van de kosten van levensonderhoud, van die van het nationaal product en van de stijging van het gemiddelde inkomen per inwoner, ten opzichte van de tijd waarin ze zijn vastgesteld, en, anderzijds, op grond van motieven van algemeen belang vermeld in onder meer artikel 2.1 van het Verdrag, waaronder in het bijzonder de ter beschikking staande financiële middelen.”¹²

Ten slotte moet erop worden gewezen dat uit arrest nr. 85/2017 van het Grondwettelijk Hof blijkt dat voor de beoordeling van de eventuele achteruitgang rekening dient te worden gehouden “met de wetgeving die van toepassing was voordat de bestreden bepaling werd genomen en niet meer met de reglementering die bestond op 21 juli 1983, datum van inwerkingtreding van het [IVESCR].”¹³ Dat arrest had weliswaar geen betrekking op de kosteloosheid van het onderwijs, maar het Hof neemt erin uitdrukkelijk afstand van haar arresten die wel op de kosteloosheid betrekking hadden.¹⁴ Voor de beoordeling van de eventuele achteruitgang in de kosteloosheid van het onderwijs moet een nieuwe ontworpen of voorgestelde regeling dus worden vergeleken met de mate van kosteloosheid die van toepassing is op het ogenblik van de invoering van de nieuwe regeling, met andere woorden *in casu* met de mate van kosteloosheid die op dit ogenblik bestaat.

Gelet bovendien op de recente ontwikkeling in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof inzake de *standstill*-verplichting die voortvloeit uit artikel 23 van de Grondwet waarin het Hof aanneemt dat die bepaling “eraan in de weg staat dat de bevoegde regelgever het beschermingsniveau dat wordt geboden door de van toepassing zijnde regelgeving in aanzienlijke mate vermindert *zonder redelijke verantwoording*”¹⁵, komt het de afdeling Wetgeving van de Raad van State voor dat de *standstill*-verplichting zoals die voortvloeit uit artikel 13 van het IVESCR zich verzet tegen een aanzienlijke achteruitgang inzake kosteloosheid van het onderwijs *zonder redelijke verantwoording*. Het volstaat dus niet om een motief van algemeen belang aan te voeren; er dient ook nagegaan te worden of de maatregel geen onevenredige gevolgen heeft voor de betrokkenen.¹⁶

6.2.3.3. Wat het basisonderricht betreft, maakt artikel 13, lid 2, d), van het IVESCR geen melding van een na te streven doelstelling betreffende de kosteloosheid ervan.¹⁷

Uit de artikelen 2, lid 1, en 13, lid 2, d), van het IVESCR kan volgens het Grondwettelijk Hof geen *standstill*-verplichting worden afgeleid met betrekking tot de kostprijs van het basisonderricht. Op de verdragspartijen rust ten aanzien van personen die geen (volledig) lager onderwijs hebben genoten enkel een inspanningsverbintenis om het basisonderricht zoveel

¹² GwH 21 februari 2007, nr. 28/2007, B.4.11. Zie ook reeds GwH 7 mei 1992, nr. 33/92, B.7.2.

¹³ GwH 6 juli 2017, nr. 85/2017, B.19.3.

¹⁴ Zie bijv. GwH 21 februari 2007, nr. 28/2007, B.4.9; GwH, 18 april 2013, nr. 53/2013, B.4.2.

¹⁵ Zie GwH 21 december 2023, nr. 177/2023, B.2.4; GwH 21 september 2023, nr. 129/2023, B.12; GwH 21 september 2023, nr. 127/2023, B.5.3.

¹⁶ Zie bijv. GwH 6 februari 2025, nr. 9/2025, B.13.

¹⁷ GwH 20 juli 2023, nr. 115/2023, B.33.2.

mogelijk toegankelijk te maken, rekening houdend met de economische mogelijkheden en de situatie van de overheidsfinanciën.¹⁸

Rekening houdend met dezelfde overweging, kan de inspanningsverbintenis, bedoeld in artikel 13, lid 2, d), van het IVESCR, niet in die zin worden geïnterpreteerd dat het de decreetgever verboden is om maatregelen te nemen waarbij het inschrijvingsgeld voor het basisonderricht wordt verhoogd of waarbij wordt teruggekomen op voorheen bestaande vrijstellingen of verminderingen van het inschrijvingsgeld. De decreetgever beschikt bovendien over een ruime beoordelingsbevoegdheid bij de uitvoering van die verbintenis. Uit de loutere omstandigheid dat het inschrijvingsgeld voor het basisonderricht wordt verhoogd of dat bepaalde vrijstellingen of verminderingen worden opgeheven, kan op zich niet worden afgeleid dat de decreetgever tekortkomt aan zijn engagement om het basisonderricht zoveel mogelijk te stimuleren of te intensiveren ten behoeve van personen die geen lager onderwijs hebben genoten of dit niet hebben voltooid.¹⁹ Uit arrest 115/2023 van het Grondwettelijk Hof lijkt afgeleid te moeten worden dat slechts tot een schending van de inspanningsverbintenis zou kunnen worden besloten, als aangetoond wordt dat het globale “decretale kader dat van toepassing is op de [opleidingen die als basisonderricht kunnen worden beschouwd,] niet zou toelaten het basisonderricht aan te moedigen”.²⁰

6.3. Aangezien artikel 13.2, b) van het IVESCR preciseert dat het middelbaar onderwijs is bedoeld “in zijn verschillende vormen”,²¹ geldt wat de kosteloosheid van het secundair volwassenenonderwijs, georganiseerd door de centra voor volwassenenonderwijs, dus een *standstill*-verplichting.

Voor zover opleidingen van de basiseducatie, in het bijzonder de opleidingen Nederlands Tweede Taal²², georganiseerd door de centra voor basiseducatie, beschouwd moeten worden als basisonderricht in de zin van artikel 13.2, d) van het IVESCR moet worden onderzocht of het amendement ertoe leidt dat het nieuwe decretale kader dat van toepassing is op die opleidingen tot gevolg heeft dat het decretale kader niet langer toelaat te besluiten dat deze onderwijsvorm wordt aangemoedigd.

6.4.1. Wat de opleidingen in de centra voor basiseducatie betreft, moet worden vastgesteld dat het bestaande bedrag per lestijd en de bestaande vrijstelling en vermindering van het inschrijvingsgeld blijven gelden voor een aantal cursisten die zich inschrijven voor een opleiding van de leergebieden alfabetisering Nederlandse tweede taal of Nederlands tweede taal van de basiseducatie en die zich bevinden in een bepaalde sociaal-economische situatie, zoals bepaald in

¹⁸ GwH 14 maart 2013, nr. 37/2013, B.11.3; GwH 20 juli 2023, nr. 115/2023, B.33.3.

¹⁹ GwH 20 juli 2023, nr. 115/2023, B.34.

²⁰ GwH 20 juli 2023, nr. 115/2023, B.34.

²¹ GwH 19 mei 1994, nr. 40/94, B.2.5 (waaruit het Grondwettelijk Hof afleidde “dat het [deeltijds] kunstonderwijs niet kan worden geacht geen deel uit te maken van de verschillende onderwijsvormen die bij het Verdrag zijn beschermd”); GwH 21 februari 2007, nr. 28/2007, B.4.7.

²² Het Grondwettelijk Hof achtte het evenwel in het concrete geval niet nodig te onderzoeken of de zogenaamde NT-2-opleidingen als “basisonderricht” konden worden gekwalificeerd omdat niet aangetoond was dat de inspanningsverbintenis niet werd gerealiseerd, GwH 20 juli 2023, nr. 115/2023, B.33.3-B.34.

artikel 113*novies*, §§ 4 en 6, van het decreet van 15 juni 2007. Voor de cursisten die zich inschrijven in andere opleidingen van de basiseducatie wordt het basisbedrag per lestijd verlaagd (van 1,50 naar 0,30 euro/lestijd), maar wordt daarentegen de vrijstelling voor cursisten in bepaalde behartenswaardige sociaal-economische situaties die in het huidige artikel 113*novies*, § 4, van het decreet van 15 juni 2007 zijn vastgelegd, afgeschaft en de begrenzing per semester verhoogd van 300 naar 450 euro. Voor bepaalde cursisten in behartenswaardige situaties die momenteel worden geregeld in artikel 113*novies*, § 6, van het decreet van 15 juni 2007 wordt de vermindering van het inschrijvingsgeld tot 0,30 euro/lestijd afgeschaft, maar voor die cursisten geldt geen hoger inschrijvingsgeld aangezien het basisbedrag voor de inschrijving in de basiseducatie op 0,30 euro/lestijd komt te liggen. Een en ander houdt in dat de nieuwe regeling ertoe leidt dat een aantal cursisten waarvoor op dit ogenblik een vrijstelling van inschrijvingsgeld gold, voortaan geconfronteerd worden met een inschrijvingsgeld van 0,30 euro per lestijd.

Globaal genomen lijkt de doorgevoerde wijziging van de inschrijvingsgelden in de basiseducatie, voor zover het gaat om opleidingen die als basisondericht zijn te beschouwen, niet in te gaan tegen de inspanningsverbintenis die voortvloeit uit artikel 13.2, d) van het IVESCR.²³ Er kan evenwel niet worden uitgesloten dat de verhoging van de inschrijvingsgelden, ook al oogt ze beperkt, voor bepaalde categorieën van cursisten die zich in een preciaire sociaal-economische situatie bevinden,²⁴ zonder bijkomende inspanningen van de overheid, in werkelijkheid de toegang tot opleidingen in de basiseducatie ontmoedigt. De stellers van het ontwerp doen er goed aan om de ontworpen regeling op dit punt aan een nader onderzoek te onderwerpen.

6.4.2.1. Wat het secundair volwassenenonderwijs betreft, houdt het ontworpen amendement voor sommige categorieën van cursisten onmiskenbaar een aanzienlijke achteruitgang in van het op dit ogenblik bestaande beschermingsniveau.

Uit de toelichting bij het amendement blijkt in elk geval niet dat de verhoging van de inschrijvingsgelden zou zijn ingegeven door een aanpassing van de inschrijvingsgelden als gevolg van een redelijke beoordeling van de evolutie van de kosten van levensonderhoud of de stijging van het gemiddelde inkomen per inwoner, ten opzichte van het tijdstip waarop de bestaande regeling inzake inschrijvingsgelden werd ingevoerd (decreet van 16 maart 2018) en gewijzigd (decreet van 24 juni 2022). Weliswaar verklaarde de gemachtigde dat het standaardtarief van 1,50 euro per lestijd wordt verhoogd naar 2,25 euro per lestijd omdat het standaardtarief van 1,50 euro per lestijd gedurende tien jaar niet geïndexeerd bleef (zie verder opmerking 6.4.2.3). Er wordt evenwel niet aangetoond dat een stijging van het standaardtarief met 50% overeenkomt met een aanpassing aan de levensduurte ten opzichte van tien jaar geleden.²⁵ Voor de opleidingen

²³ Mogelijk kunnen niet alle opleidingen die worden aangeboden in een centrum voor basiseducatie beschouwd worden als “basisondericht” in de zin van artikel 13.2, d) van het IVESCR. Dergelijke opleidingen dragen mogelijk wel bij tot de culturele en maatschappelijke ontplooiing van de betrokken cursisten, zodat de vraag rijst of een aanzienlijke verhoging van het inschrijvingsgeld voor bepaalde cursisten, in het bijzonder cursisten die zich bevinden in een behartenswaardige sociaal-economische situatie, geen inbreuk maakt op het recht op culturele en maatschappelijke ontplooiing dat wordt gewaarborgd door artikel 23, derde lid, 6°, van de Grondwet. Een dergelijke aanzienlijke verhoging moet dan eveneens redelijk verantwoord kunnen worden.

²⁴ In het bijzonder cursisten zonder inkomen, zoals bijvoorbeeld gedetineerden.

²⁵ Ten opzichte van tien jaar geleden lijkt bijv. de gezondheidsindex met “slechts” 35% gestegen: <https://statbel.fgov.be/nl/themas/consumptieprijnsindex/consumptieprijnsindex>.

waarvoor het verhoogd inschrijvingsgeld van 4 euro per lestijd geldt, gaat de stijging de loutere aanpassing aan de levensduurte hoe dan ook ver te boven. Voor het merendeel van de opleidingen is er dus hoe dan ook een stijging van de inschrijvingsgelden en dus een achteruitgang van het bestaande beschermingsniveau.

Dat de hervorming globaal genomen evenwichtig zou zijn, zoals de gemachtigde heeft betoogd (zie verder opmerking 6.4.2.3), omdat het inschrijvingsgeld voor sommige opleidingen of cursisten maar beperkt zal stijgen of zelfs (gevoelig) zal dalen, volstaat op zichzelf genomen niet om te besluiten dat er geen aanzienlijke achteruitgang van het beschermingsniveau voorligt. Uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof blijkt immers dat het beschermingsniveau steeds vanuit de concrete rechtspositie van een bepaald individu of van een bepaalde categorie van personen²⁶ moet worden beoordeeld en niet louter vanuit het globaal niveau van bescherming dat de overheid in een bepaalde aangelegenheid biedt, bijvoorbeeld vanuit de algemene middelen die de overheid aan een bepaald beleid besteedt.²⁷

Ook al zou kunnen worden aangenomen dat het inschrijvingsgeld voor sommige opleidingen en voor sommige categorieën van cursisten slechts in beperkte mate stijgt, zal de hervorming van het inschrijvingsgeld voor cursisten die welbepaalde opleidingen volgen een substantiële stijging, bijna een verdrievoudiging, van het inschrijvingsgeld inhouden (van 1,50 euro naar 4 euro per lestijd). Voor de cursisten die zich in deze opleidingen inschrijven is dus onmiskenbaar sprake van een aanzienlijke achteruitgang van het beschermingsniveau. Dit is in het bijzonder het geval voor cursisten die zich in bepaalde behartenswaardige sociaal-economische situaties bevinden, en die zich voor deze opleidingen willen inschrijven, aangezien voor hen niet langer een vermindering van het inschrijvingsgeld zal gelden (bijvoorbeeld personen met een handicap of uitkeringsgerechtigde werkzoekenden) of een vrijstelling (bijvoorbeeld personen aan wie een leefloon of maatschappelijke integratie wordt toegekend, gedetineerden, werkzoekenden zonder uitkering). Voor deze categorieën van cursisten is de achteruitgang van het beschermingsniveau nog aanzienlijker.²⁸

De conclusie is dan ook dat de verhoging van de inschrijvingsgelden in het volwassenenonderwijs, in het bijzonder ten aanzien van de cursisten die zich in een behartenswaardige sociaal-economische situatie bevinden, redelijk verantwoord moet kunnen worden.

²⁶ Zie bijv. GwH 18 mei 2017, nr. 61/2017, B.10.1: “het beschermingsniveau in die aangelegenheid voor de personen die tot [een bepaalde] (...) categorie (...) behoren”.

²⁷ Zie bijv. adv.RvS 62.258/1 van 8 december 2017 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 27 april 2018 ‘tot regeling van de toelagen in het kader van het gezinsbeleid’, *Parl.St.* VI.Parl. 2017-18, nr. 1450/1, opmerking 17.2.

²⁸ Volgens de gemachtigde telt een module gemiddeld 120 lestijden op jaarbasis, gemiddeld 60 lestijden per semester (naar rato van 3 contacturen/week). Concreet zal een gedetineerde die zich wenst in te schrijven voor bijvoorbeeld één module binnen een opleiding Europese Talen, in plaats van te genieten van een vrijstelling, voortaan per semester gemiddeld $60 \times 4 = 240$ euro voor die module betalen. Bij een inschrijving voor verschillende modules kan dit bedrag aardig oplopen, aangezien er voor deze opleidingen in het geheel geen bovengrens zal worden toegepast.

6.4.2.2. Uit de toelichting bij het amendement blijkt enkel dat het amendement tot doel heeft om overeenkomstig het regeerakkoord “een extra inkomst van 50 miljoen euro per jaar vanaf 2026” te realiseren. Ook al heeft het Grondwettelijk Hof aangenomen dat de ter beschikking staande financiële middelen een verhoging van de inschrijvingsgelden kunnen verantwoorden, lijkt een loutere verwijzing naar een passage in het regeerakkoord niet te volstaan.

Hierover nader ondervraagd, verklaarde de gemachtigde het volgende:

“Wat de *standstill*-verplichting betreft, heeft het Arbitragehof in het arrest nr. 33/92 van 7 mei 1992 gesteld dat er rekening wordt gehouden met de economische mogelijkheden en de situatie van de overheidsfinanciën.

Het arrest 28/2007 van 21 februari 2007, stelt dat de *standstill*-verplichting niet inhoudt dat in het (hoger) onderwijs de inschrijvingsgelden niet kunnen worden verhoogd. Dat kan op grond van:

- een redelijke beoordeling van de evolutie van de kosten van levensonderhoud, van die van het nationaal product en van de stijging van het gemiddelde inkomen per inwoner, ten opzichte van de tijd waarin die gelden zijn vastgesteld;
- op grond van motieven van algemeen belang, inzonderheid de ter beschikking staande financiële middelen.

Toegepast op het voorliggende regeringsamendement met betrekking tot het volwassenenonderwijs kunnen in hoofdzaak argumenten van algemeen belang ingeroepen worden om te verantwoorden dat, zij het slechts in een aantal gevallen, de inschrijvingsgelden worden verhoogd:

- reeds geruime tijd is het beleid inzake levenslang en levensbreed leren erop gericht de participatie aan het volwassenenonderwijs te vergroten. Sinds 2019 is er een nieuw financieringssysteem van kracht waarbij er voor de subsidiëring van de basiseducatie en het NT2-aanbod van het secundair volwassenenonderwijs een open-end financiering geldt en voor het niet-NT2-aanbod van het secundair volwassenenonderwijs een jaarlijkse groeinorm van 0,8%.
- dit beleid moet gerealiseerd worden binnen de bestaande budgettaire mogelijkheden die zowel binnen het beleidsdomein onderwijs als binnen de globale middelen van de bevoegde overheid per definitie begrensd zijn.
- een rigoureuze toepassing van het *standstill*-principe, zou de overheid ertoe verplichten de groei van het aanbod in het volwassenenonderwijs sterker te beknootten. Zonder de verhoging van het inschrijvingsgeld, althans in bepaalde gevallen, zou de overheid inderdaad niet over de vereiste budgettaire middelen beschikken om de gewenste groei in het aanbod met het oog op levenslang en levensbreed leren, blijvend te financieren.
- Er moet overigens rekening mee worden gehouden dat het budget dat de overheid de afgelopen jaren voor de financiering van het volwassenenonderwijs heeft uitgetrokken, sterk is gestegen. De bijkomende middelen voor het volwassenenonderwijs zijn dus zeker niet alleen afkomstig van de verhoging van het inschrijvingsgeld voor bepaalde opleidingen. Een verhoging van de inschrijvingsgelden heeft al zeker niet tot gevolg dat de overheid geen verdere investeringen meer doet in deze vorm van onderwijs.
- De overheid voorziet overigens ook voor de komende jaren in een blijvend budgettair groeipad voor het volwassenenonderwijs.”

Deze verklaring blijft zeer algemeen en geeft niet aan in welke mate er in het volwassenenonderwijs concreet een budgettair probleem bestaat of dreigt te ontstaan, of dit probleem werkelijk noodzaakt tot een verhoging van de inschrijvingsgelden en hoe een verhoging van de inschrijvingsgelden dit probleem zou kunnen oplossen. Het verdient aanbeveling om de met het amendement nagestreefde doelstelling in de toelichting bij het amendement nader en concreter te verduidelijken.

6.4.2.3. Wat de evenredige gevolgen van de maatregel voor de cursisten betreft, wordt in de toelichting in het algemeen opgemerkt dat “[b]ij de aanpassing van de inschrijvingsgelden is rekening gehouden met de verschillende soorten opleidingen en cursisten van het volwassenenonderwijs”. Wat de opleidingen betreft waarvoor het verlaagd tarief van 0,03 euro per lestijd geldt wordt opgemerkt dat dit bedoeld is “[o]mwille van het maatschappelijke belang”. Tevens wordt verduidelijkt dat het verhoogd tarief van 4 euro per lestijd wordt ingevoerd voor opleidingen “die niet of in veel mindere mate toegang bieden tot de arbeidsmarkt”. Voor het overige beperkt de toelichting er zich toe de tekst van de ontworpen bepalingen te parafraseren. Zo wordt weliswaar verduidelijkt dat voor studiegebieden met een structureel knelpuntkarakter een verminderd inschrijvingsgeld van toepassing is en dat cursisten die een opleiding volgen in een dergelijk studiegebied een volledige vrijstelling genieten, maar er wordt niet verduidelijkt waarom het verantwoord is om die maatregelen te nemen.

Gevraagd naar een nadere verantwoording voor de verhoogde inschrijvingsgelden in het licht van de hierboven in herinnering gebrachte *standstill*-verplichting, verklaarde de gemachtigde het volgende:

“Dit regeringsamendement bevat hiertoe een zo evenwichtig mogelijke aanpassing door enerzijds het invoeren van een (beperkte) verhoging van het inschrijvingsgeld en anderzijds het inschrijven van een aantal specifieke maatregelen met betrekking tot bepaalde opleidingen en doelgroepen van het volwassenenonderwijs. Het gaat onder meer om volgende maatregelen:

- omwille van het maatschappelijk belang van NT2-aanbod, voert het regeringsamendement hiervoor geen wijzigingen in. Het inschrijvingsgeld blijft voor deze doelgroep gelijk;
- omwille van het maatschappelijk belang van de opleidingen die naar een diploma secundair onderwijs leiden en opleidingen van het studiegebied bijzondere educatieve noden (opleiding Ervaringsdeskundige in de Armoede en Sociale Uitsluiting en de opleidingen Vlaamse Gebarentaal) wordt er een symbolische bijdrage van 0,03 euro per lestijd ingevoerd. Cursisten die een traject naar een diploma secundair onderwijs volgen, kunnen na het behalen van het diploma secundair onderwijs het betaalde inschrijvingsgeld terugkrijgen onder de vorm van een premie;
- voor cursisten van de basiseducatie in een niet-NT2-aanbod, wordt een beperkte bijdrage van 0,30 euro per lestijd ingevoerd;
- het standaardtarief van 1,5 euro per lestijd wordt verhoogd naar 2,25 euro per lestijd. Het standaardtarief van 1,5 euro per lestijd bleef gedurende 10 jaar niet geïndexeerd.

Bovendien geldt voor cursisten in een kwetsbare sociaal-economische situatie een verminderd inschrijvingsgeld van 1 euro per lestijd in de plaats van het standaardtarief van 2,25 euro per lestijd;

- omwille van het maatschappelijk belang om tegemoet te komen aan de krapte op de arbeidsmarkt, wordt er een verminderd inschrijvingsgeld van 1 euro per lestijd ingevoerd voor de opleidingen met een structureel knelpuntkarakter.

Bovendien geldt voor cursisten in een kwetsbare sociaal-economische situatie een volledige vrijstelling in de plaats van het verminderd inschrijvingsgeld van 1 euro per lestijd;

- omwille van de ter beschikking staande financiële middelen en de doelstelling om zowel het aanbod te doen toenemen als de bovenstaande doelgroepen te vrijwaren, wordt voor opleidingen die niet of minder arbeidsmarktgericht zijn, een verhoogd inschrijvingsgeld van 4 euro per lestijd ingevoerd.”

Uit deze verantwoording blijkt niet in welke mate de concrete gevolgen voor de verschillende categorieën van cursisten waarvoor het inschrijvingsgeld aanzienlijk wordt verhoogd niet onevenredig zijn. De stellers van het amendement doen er dan ook goed aan met enkele voorbeelden van inschrijvingsgelden op semestriële of jaarbasis te illustreren dat de concrete financiële gevolgen voor de cursisten niet onevenredig zijn.

Bovendien geeft de door de gemachtigde verstrekte verantwoording niet aan waarom cursisten die zich in een behartenswaardige sociaal-economische situatie bevinden en die zich inschrijven voor bepaalde opleidingen, meer bepaald de opleidingen waarvoor het verhoogd basistarief van 2,25 euro of het verhoogd tarief van 4 euro per lestijd geldt, geen of slechts een beperkte vermindering of vrijstelling genieten. Een dergelijke cursist die zich inschrijft voor één module in een opleiding waarvoor het verhoogd tarief van 4 euro per lestijd geldt en die 120 lestijden per schooljaar²⁹ bedraagt, kan in de huidige regeling genieten van een vrijstelling, maar zal voor deze inschrijving in de toekomst 480 euro betalen.³⁰ Een dermate grote stijging van het inschrijvingsgeld komt voor cursisten in een preciaire sociaal-economische situatie niet als evenredig voor. Dit klemmt des te meer daar het huidige systeem van verminderingen en vrijstellingen, zoals het Grondwettelijk Hof aangaf in arrest nr. 115/2023, “voortbouwt op de doelstellingen die de decreetgever met die regeling oorspronkelijk heeft nagestreefd”³¹ waarbij een van die doelstellingen was “om voor bepaalde doelgroepen te voorzien in een vrijstelling of een vermindering van het inschrijvingsgeld ‘omwille van sociale redenen’ en om te voorkomen dat het inschrijvingsgeld ‘een financiële drempel tot deelname aan [een] opleiding’ zou vormen”. Uit de toelichting bij het ontworpen amendement blijkt nergens dat het de bedoeling is om op dit punt een beleidswijziging door te voeren. Als dit toch de bedoeling zou zijn, dient deze wijziging, gelet op de gevolgen voor de betrokken cursisten, des te meer te stoelen op een redelijke verantwoording.

²⁹ Volgens de gemachtigde is dit het gemiddeld aantal lestijden per module.

³⁰ Bijv. een persoon met een handicap die zich inschrijft voor een module in een opleiding van het studiegebied huishoudelijk koken met het oog op het verhogen van zijn zelfredzaamheid.

³¹ GwH nr. 115/2023, B.46.1.

Dat de opleidingen waarvoor het verhoogd tarief van 4 euro per lestijd geldt, opleidingen zijn die volgens de toelichting bij het amendement “niet of in veel mindere mate toegang bieden tot de arbeidsmarkt”, biedt op zichzelf een onvoldoende verantwoording voor die aanzienlijke achteruitgang van het beschermingsniveau. Aangenomen mag worden dat cursisten zich voor dergelijke opleidingen inschrijven met het oog op hun persoonlijke ontwikkeling, hun maatschappelijk functioneren, of het beheersen van een taal, wat volgens artikel 3, § 1, van het decreet van 15 juni 2007 precies doelstellingen van het volwassenonderwijs zijn.

In dat verband kan trouwens ook de vraag worden opgeworpen of het ingrijpend verhogen van de inschrijvingsgelden voor cursisten die een opleiding volgen “die niet of in veel mindere mate toegang biedt tot de arbeidsmarkt”, in het bijzonder voor de cursisten die zich bevinden in een behartenswaardige sociaal-economische situatie, niet ook een inbreuk maakt op het recht op culturele en maatschappelijke ontplooiing dat wordt gewaarborgd door artikel 23, derde lid, 6°, van de Grondwet. Gelet op de aard en inhoud van die opleidingen, dragen zij immers onmiskenbaar bij tot de culturele en maatschappelijke ontplooiing van de betrokken cursisten. Ook vanuit dit oogpunt dient de aanzienlijke verhoging van de inschrijvingsgelden redelijk verantwoord te kunnen worden.

De stellers van het ontwerp doen er bijgevolg goed aan om de door de gemachtigde aangevoerde redenen op te nemen in de toelichting bij het amendement en nader te verantwoorden waarom het schrappen van de vrijstelling en het schrappen of beperken van de vermindering voor cursisten die zich in een behartenswaardige sociaal-economische situatie bevinden, redelijke verantwoord is in het licht van het *standstill*-beginsel.

GELIJKHEIDSBEGINSEL IN ONDERWIJSAANGELEGENHEDEN (ARTIKEL 24, § 4, VAN DE GRONDWET)

7.1. Los van de vraag naar de vermindering van het beschermingsniveau, heeft de nieuw ontworpen regeling in elk geval tot gevolg dat een verschillend inschrijvingsgeld van toepassing zal zijn op verschillende categorieën van cursisten naargelang de aard van de opleiding. In het bijzonder zullen een aantal cursisten die zich in een behartenswaardige sociaal-economische toestand bevinden een verschillend inschrijvingsgeld betalen naargelang de opleiding waarvoor ze zich inschrijven. Omgekeerd worden alle cursisten die zich inschrijven voor een opleiding waarvoor het verhoogd inschrijvingsgeld van 4 euro per lestijd geldt, ongeacht de sociaal-economische situatie waarin ze zich bevinden, gelijk behandeld. Deze verschillen in behandelingen van gelijke situaties en deze gelijke behandeling van verschillende situaties dienen beoordeeld te worden in het licht van artikel 24, § 4, van de Grondwet, dat onder meer inhoudt dat alle leerlingen en studenten, en dus ook cursisten van de Centra voor Basiseducatie en de Centra voor Volwassenenonderwijs,³² gelijk moeten worden behandeld. Hierbij dient de decreetgever, luidens artikel 24, § 4, tweede zin, van de Grondwet, rekening te houden met objectieve verschillen die een aangepaste behandeling verantwoorden.

³² GwH 20 juli 2023, nr. 115/2023, B.40.1.

7.2. Het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie sluit evenwel niet uit dat een verschil in behandeling tussen categorieën van cursisten wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is. Dezelfde regels verzetten er zich overigens tegen dat categorieën van personen die zich ten aanzien van een maatregel in wezenlijk verschillende situaties bevinden op identieke wijze worden behandeld zonder dat daarvoor een redelijke verantwoording bestaat.

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

7.3.1. Wat de verschillende behandeling van de cursisten betreft, naargelang de aard van de opleiding, hebben de stellers van het ontwerp tot doel enerzijds de toegang tot bepaalde opleiding met een maatschappelijk belang niet te belemmeren en anderzijds de toegang tot opleidingen die leiden tot knelpuntberoepen aan te moedigen. De toegang tot opleidingen “die niet of in veel mindere mate toegang bieden tot de arbeidsmarkt” worden daarentegen minder aantrekkelijk gemaakt. Die doelstelling is weliswaar legitiem en het identificeren van de relevante opleidingen is een adequaat middel om die doelstelling te bereiken.³³ Bij het identificeren van deze opleidingen moet de decreetgever gebruik kunnen maken van categorieën die, noodzakelijkerwijs, de verscheidenheid van toestanden slechts met een zekere graad van benadering opvangen. Niettemin moet de gemaakte keuze stoelen op onderscheidingscriteria die relevant en pertinent zijn om de doelstelling van de decreetgever te bereiken. Uit de summiere toelichting bij het amendement en de algemene verklaring van de gemachtigde kan de afdeling Wetgeving van de Raad van State evenwel niet opmaken of dat voor alle gekozen opleidingen wel het geval is en of er geen andere opleidingen zijn die in een voldoende mate toeleiden naar de arbeidsmarkt. Op dit punt dient dus een voorbehoud te worden gemaakt, en doen de stellers van het amendement er goed aan de gemaakte keuzes in de toelichting beter te onderbouwen.

De aanzienlijke verhoging van de inschrijvingsgelden voor de opleidingen die niet of in veel mindere mate toegang bieden tot de arbeidsmarkt lijkt daarenboven onevenredige gevolgen te hebben enerzijds voor cursisten die de betrokken opleiding wel degelijk volgen met het oog op het verhogen van hun kansen op de arbeidsmarkt³⁴ en anderzijds in het bijzonder voor cursisten die zich bevinden in een precaire sociaal-economische situatie.³⁵ Voor die opleidingen geldt immers geen enkele mogelijkheid tot vrijstelling of vermindering van de inschrijvingsgelden en is er bovendien geen enkele bovengrens.

³³ zie bijv. inzake onderwijs GwH van 12 juni 2012, nr. 72/2012, B.9.1 en GwH 10 februari 2022, nr. 25/2022, B.11.1

³⁴ En dus de opleiding volgen met het oog op de doelstelling die de decreetgever nastreeft.

³⁵ Mede gelet op het hoger aangegeven oorspronkelijke doel van de decreetgever om bij het bepalen van de inschrijvingsgelden rekening te houden met de sociaal-economische toestand van de cursisten en het feit dat de betrokkenen vaak precies de opleiding volgen met het oog op een van de decretale doelstellingen die het volwassenenonderwijs nastreeft.

7.3.2. De regeling heeft eveneens tot gevolg dat cursisten die zich in eenzelfde behartenswaardige sociaal-economische situatie bevinden verschillend worden behandeld, naargelang de opleiding die ze volgen al dan niet toegang geeft tot de arbeidsmarkt. Hoewel het aanmoedigen van bepaalde arbeidsmarktgerichte opleidingen wellicht kan verantwoorden dat binnen de categorie van cursisten die zich in een behartenswaardige sociaal-economische situatie bevinden, een verschillend inschrijvingsgeld wordt gehanteerd, kan dit niet verantwoorden dat, gelet op de eerder vermelde oorspronkelijke doelstellingen van de decreetgever om inzake het volwassenonderwijs financiële drempels weg te nemen, voor sommige cursisten op geen enkele wijze rekening wordt gehouden met hun sociaal-economische situatie.

Omwille van dezelfde redenen lijkt ook een gelijke behandeling van alle cursisten die een opleiding volgen waarvoor het verhoogd inschrijvingsgeld van 4 euro per lestijd geldt, ongeacht hun sociaal-economische situatie, niet redelijk verantwoord.

ONDERZOEK VAN DE TEKST VAN HET AMENDEMENT

Artikel 12/1

8. Aangezien in het ontwerp van programmadecreet nog geen melding wordt gemaakt van het decreet van 15 juni 2007, dienen in de inleidende zin van artikel 12/1 de woorden “hetzelfde decreet” te worden vervangen door “het decreet van 15 juni 2007 betreffende het volwassenenonderwijs”.

Artikel 12/3

9. In de inleidende zin van artikel 12/3 dienen de woorden “het decreet van 15 juni 2007 betreffende het volwassenenonderwijs” te worden vervangen door de woorden “hetzelfde decreet”.

10. De punten 1° en 4° van artikel 12/3 voegen een zinsnede toe aan de inleidende zin van de artikelen 113*novies*, § 4 en 113*novies*, § 6. Aan de ontworpen zinsnede dienen de woorden “, en die” te worden toegevoegd, opdat de opsomming in deze artikelen grammaticaal correct blijft.

11. Punt 2° vervangt artikel 113*novies*, § 4, 1°, van het decreet van 15 juni 2007, en bepaalt dat de cursist “die geen houder [is] van een diploma van het secundair onderwijs” en die in aanmerking wil komen voor de vrijstelling “ingeschreven [is] voor een opleiding van het leergebied alfabetisering (lees: alfabetisering) Nederlands tweede taal of Nederlands tweede taal van de basiseducatie”. Die voorwaarde volgt echter reeds uit de inleidende zin van artikel 113*novies*, § 4, van het decreet van 15 juni 2007 zoals die wordt ingevoegd bij artikel 12/3, 1°, van het amendement.

Als het de bedoeling zou zijn dat enkel cursisten die geen houder zijn van een diploma van het secundair onderwijs voor een vrijstelling in aanmerking komen wanneer ze zich inschrijven in een opleiding van de leergebieden alfabetisering Nederlands tweede taal of Nederlands tweede taal van de basiseducatie en dus niet voor de in de inleidende zin opgesomde opleidingen van het secundair volwassenenonderwijs, verdient het aanbeveling om de zin als volgt te formuleren:

“geen houder zijn van een diploma van het secundair onderwijs, voor zover het een inschrijving betreft voor een opleiding van het leergebied alfabetisering Nederlands tweede taal of Nederlands tweede taal van de basiseducatie.”

12. Artikel 12/3, 6° van het amendement voegt in artikel 113*novies* van het decreet van 15 juni 2007 een paragraaf § 6*quinqüies* in. Het ontworpen artikel 113*novies*, §6*quinqüies*, derde lid, bepaalt dat het verminderde inschrijvingsgeld vermeld in paragraaf 6*septies* niet wordt toegepast op deze opleidingen. Zoals de gemachtigde heeft bevestigd, is dit lid overbodig, vermits artikel 113*novies*, § 6*septies* reeds bepaalt dat het in die paragraaf bedoelde verminderd inschrijvingsgeld slechts toepasselijk is voor cursisten die ingeschreven zijn in een opleiding vermeld in paragraaf 6*quater*, eerste lid en dat in laatstgenoemd geen enkele opleiding voorkomt dat ook wordt opgesomd in § 6*quinqüies*. Het derde lid van het ontworpen artikel 113*novies*, § 6*quinqüies* wordt voor de duidelijkheid dan ook beter geschrapt.

13. Eenzelfde opmerking geldt voor het ontworpen artikel 113*novies*, §6*sexies*, derde lid, van het decreet van 15 juni 2007 dat bij artikel 12/3, 7° wordt ingevoegd. De opleidingen in de studiegebieden vermeld in artikel 113*novies*, § 6*quater*, eerste lid, waarvoor overeenkomstig artikel 113*novies*, § 6*septies*, een verminderd inschrijvingsgeld van toepassing is, omvatten immers geen opleidingen van de basiseducatie, en dus geen van de opleidingen vermeld in het ontworpen artikel 113*novies*, § 6*sexies*, eerste lid. Bijgevolg is het derde lid van het ontworpen artikel 113*novies*, § 6*sexies*, derde lid, overbodig, aangezien het verminderd inschrijvingsgeld vermeld in § 6*septies* onmogelijk op de opleidingen vermeld in het ontworpen artikel 113*novies*, § 6*sexies*, eerste lid van toepassing kan zijn. Omwille van de duidelijkheid wordt het derde lid van artikel 113*novies*, § 6*sexies*, beter geschrapt.

14.1. Na punt 10° wordt voor de tweede maal een punt 9° ingevoegd. Men schrijve “11°” in plaats van “9°”.

14.2. Het ingevoegde punt 11° heeft tot gevolg dat voor de opleidingen waarvoor het verhoogd standaardtarief van 2,25 euro per lestijd, het verlaagd tarief van 0,03 euro per lestijd, het verlaagd tarief wegens een knelpuntopleidingen en het verhoogd tarief van 4 euro geldt, in afwijking van het bestaande artikel 113*novies*, § 2, van het decreet van 15 juni 2007, geen verhoogd tarief geldt voor wie zich in de periode van zes schooljaren meer dan driemaal voor dezelfde module inschrijft. Die bepaling voert een verschil in behandeling in ten aanzien van de cursisten die zich inschrijven in de opleidingen waarvoor nog het oude basistarief van 1,50 euro per lestijd blijft gelden, met andere woorden voor cursisten die zich inschrijven in de opleidingen van het leergebied alfabetisering Nederlands tweede taal van de basiseducatie, de opleidingen van het leergebied Nederlands tweede taal van de basiseducatie en de opleidingen van het studiegebied Nederlands tweede taal richtgraad 1 en 2 van het secundair volwassenenonderwijs die niet

beschouwd kunnen worden als een opleiding van het niveau richtgraad 2, waarop artikel 113*novies*, § 2, nog steeds van toepassing is. Voor dit verschil in behandeling dient een redelijke verantwoording voorhanden te zijn, die bij voorkeur wordt opgenomen in de toelichting bij het amendement.

Artikel 12/5

15. Artikel 12/5 voegt in het decreet van 15 juni 2007 een nieuw artikel 196*terdecies* in. De ontworpen bepaling verwijst naar artikel 113*novies*, § 11. Er bestaat echter geen artikel 113*novies*, § 11 en evenmin wordt een dergelijk artikel bij het voorliggende amendement ingevoegd. Hierover ondervraagd, verklaarde de gemachtigde dat bedoeld wordt te verwijzen naar artikel 113*novies*, § 6*novies* – zoals ingevoegd bij artikel 12/3, 10°, van het amendement.

16. De overgangsmaatregel, waarbij de verhoging van het inschrijvingsgeld tot 4 euro per lestijd tijdelijk wordt getemperd voor cursisten die zijn ingeschreven in de opleiding Aanvullende Algemene Vorming in combinatie met een diplomagerichte beroepsopleiding uit de opgesomde studiegebieden, geldt niet voor alle studiegebieden die zijn opgesomd in het ontworpen artikel 113*novies*, § 6*novies*, van het decreet van 15 juni 2007. Daardoor ontstaat (tijdelijk) een verschil in behandeling tussen verschillende cursisten die een opleiding volgen in de studiegebieden die zijn opgesomd in artikel 113*novies*, § 6*novies*, in combinatie met de opleiding Aanvullende Algemene Vorming, naargelang het studiegebied waartoe de opleiding behoort.

Hierover ondervraagd, verklaarde de gemachtigde het volgende:

“De overgangsmaatregel geldt voor de opleidingen die voorkomen op de lijst van de diplomagerichte opleidingen die in combinatie met de opleiding Aanvullende Algemene Vorming in het volwassenenonderwijs tot een diploma secundair onderwijs leiden (https://www.ejustice.just.fgov.be/mopdf/2025/05/15_1.pdf#page=87). De andere opleidingen in het artikel 113*novies*, § 6*novies*, zijn niet diplomagericht.”

Hiermee is echter nog niet aangetoond waarom het diplomagericht karakter van de opleiding, mede gelet op het feit dat vanaf 1 september 2028 dit criterium blijkaar niet meer relevant is, in het kader van de overgangsregeling wel een pertinent en relevant onderscheidingscriterium is. Het verdient aanbeveling om de toelichting op dit punt te preciseren.

Slotopmerking

17. De afdeling Wetgeving van de Raad van State stelt vast dat het voorontwerp van programmadecreet, zoals het voor advies aan de Raad van State werd voorgelegd, nog ingrijpend is gewijzigd. Hoofdstuk 5 dat was gewijd aan ‘Onderwijs en vorming’ is in het ontwerp van decreet opgenomen als een hoofdstuk 6 en ook de artikelsgewijze nummering is aangepast. De stellers van het amendement dienen hiermee rekening te houden.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Pierre LEFRANC