



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 77.809/1

van 3 juli 2025

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van verschillende besluiten van de Vlaamse Regering over het beleidsdomein onderwijs en vorming, wat betreft de structuur en organisatie van het leerplichtonderwijs, het deeltijds kunstonderwijs, het hoger onderwijs en de clb’s’

Op 28 mei 2025 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Onderwijs, Justitie en Werk verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 3 juli 2025, een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van verschillende besluiten van de Vlaamse Regering over het beleidsdomein onderwijs en vorming, wat betreft de structuur en organisatie van het leerplichtonderwijs, het deeltijds kunstonderwijs, het hoger onderwijs en de clb’s’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 24 juni 2025. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, kamervoorzitter, Brecht STEEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

De verslagen zijn uitgebracht door Barbara SPEYBROUCK, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 3 juli 2025.

*

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

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe verschillende wijzigingen aan te brengen in 20 besluiten van de Vlaamse Regering. Het ontwerp, dat kan worden bestempeld als een verzamelbesluit, bevat uiteenlopende maatregelen die betrekking hebben op de structuur en organisatie van zowel het basis- en secundair onderwijs, het deeltijds kunstonderwijs, de centra voor leerlingenbegeleiding als het hoger onderwijs.

Behoudens een beperkt aantal uitzonderingen treden deze maatregelen op 1 september 2025 in werking (artikel 64 van het ontwerp).

BEVOEGDHEID VAN DE RAAD VAN STATE

3.1. De artikelen 60 en 61 van het ontwerp strekken tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 20 september 2024 ‘voor een financiële ondersteuning van maximaal 1.059.083,80 euro aan diverse begunstigden voor het project ‘Ondersteuningsbeleid voor cognitief sterk functionerende leerlingen’ voor de periode van 1 september 2024 t.e.m. 31 augustus 2025’. Dat besluit kent een financiële ondersteuning toe aan nominatief bepaalde scholen voor het basis- en secundair onderwijs en aan eveneens een nominatief bepaald interuniversitair expertisecentrum.

De artikelen 60 en 61 van het ontwerp bevatten geen nieuwe, dwingende voorschriften die een onpersoonlijke en abstracte rechtstoestand regelen en die gelden voor een onbepaald aantal gevallen en van toepassing zijn op de rechtzoekenden in het algemeen, dan wel op een onbepaalde groep, niet individualiseerbare, rechtzoekenden die zich in eenzelfde objectieve toestand bevinden. Bijgevolg missen deze bepaling het reglementaire karakter dat artikel 3 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State van 12 januari 1973 vereist opdat de Raad van State bevoegd zou zijn om er advies over uit te brengen.

3.2. Artikel 62 van het ontwerp brengt een correctie aan in het besluit van de Vlaamse Regering van 8 november 2024 ‘tot erkenning van de beroepskwalificatie farmaceutisch-technisch assistent gericht op de publieke apotheek’. Dit besluit erkent een beroepskwalificatie overeenkomstig de erkenningsprocedure voorzien in de artikelen 11 tot 12 van het decreet van 30 april 2009 ‘betreffende de kwalificatiestructuur’. Een erkenningsbesluit ontbeert eveneens het reglementair karakter dat vereist is opdat de Raad van State bevoegd zou zijn om er advies over uit te brengen.

3.3. Het onderzoek strekt zich derhalve niet uit tot de artikelen 60, 61 en 62 van het ontwerp.

ONTVANKELIJKHEID VAN DE ADVIESAANVRAAG

4.1. Het onderzoek door de Raad van State van ontwerpbesluiten die hem om advies worden voorgelegd, heeft onder meer betrekking op de rechtsgrond. Dat onderzoek kan pas op een sluitende wijze gebeuren wanneer die rechtsgrond zelf vaststaat of in een voldoende mate vaststaat.¹

Aangezien *in casu* de noodzakelijke rechtsgrond voor een aantal bepalingen van het ontwerp nog niet door de plenaire vergadering van het Vlaams Parlement is aangenomen, en het onderzoek van de rechtsgrond door de Raad van State van de betrokken bepalingen, bijgevolg niet op sluitende wijze kan gebeuren, is de adviesaanvraag met betrekking tot deze bepalingen onontvankelijk. De betrokken bepalingen kunnen pas op ontvankelijke wijze om advies worden voorgelegd nadat de hierna vermelde artikelen van het ontwerp van decreet ‘over de lerenden en de organisatie van het onderwijs’ en de amendementen die er wellicht zullen op worden ingediend, zijn goedgekeurd door het Vlaams Parlement.

4.2.1. In de eerste plaats is de adviesaanvraag onontvankelijk wat de artikelen 3, 1°, 4, 8, 1°, en 9, van het ontwerp betreft. Voor deze bepalingen wordt volgens de gemachtigde in de overgemaakte rechtsgrondentabel rechtsgrond gezocht in de artikelen 110/31, § 2, en 110/32 van de Codex Secundair Onderwijs en de artikelen 26*ter*, § 2, en 26*quater* van het decreet basisonderwijs van 25 februari 1997. Die bepalingen moeten in samenhang worden gelezen met respectievelijk de artikelen 110/29 en 110/30 van de Codex Secundair Onderwijs en de artikelen 26*bis*/1 en 26*bis*/2 van het decreet basisonderwijs.

De regeringsamendementen nrs. 1 tot 3 en 6 tot 8 bij het ontwerp van decreet ‘over lerenden en de organisatie van het onderwijs’ beogen respectievelijk de artikelen 26*bis*/1, 26*bis*/2 en 26*ter* van het decreet basisonderwijs en de artikelen 110/29, 110/30 en 110/31, § 2, van de Codex Secundair Onderwijs te wijzigen. De betrokken amendementen zijn nog niet ingediend bij, laat staan goedgekeurd, door het Vlaams Parlement.

De artikelen 3, 1°, 4, 8, 1°, en 9 van het ontwerp hebben betrekking op verplichtingen van de ouders bij de melding van huisonderwijs en de medewerkingsplicht van de ouders aan de controle op het huisonderwijs en beogen precies uitvoering te geven of rekening te houden met de wijzigingen die de hierboven vermelde amendementen willen doorvoeren.

¹ Zie Raad van State, Vademecum adviesprocedure voor de afdeling Wetgeving, 2021, I.B.2, blz. 6-7 (raadpleegbaar op www.raadvanstate.be > Procedure > Wetgeving).

4.2.2. In de tweede plaats is de adviesaanvraag onontvankelijk wat de artikelen 30 tot 33 en 35 betreft. Die bepalingen zoeken rechtsgrond in artikel 6, § 4, van het decreet van 27 april 2018 ‘betreffende de leerlingenbegeleiding in het basisonderwijs, het secundair onderwijs en de centra voor leerlingenbegeleiding’, maar regeringsamendement nr. 16 bij het ontwerp van decreet ‘over lerende en de organisatie voor het onderwijs’ beoogt deze bepaling te wijzigen onder meer om rekening te houden met de in de vorige opmerking besproken amendementen. De artikelen 30 tot 33 en 35 willen precies rekening houden met die voorgenomen wijzigingen en zijn er dus onlosmakelijk mee verbonden.

4.2.3. De adviesaanvraag is ten slotte onontvankelijk wat de artikelen 16 tot 23 van het ontwerp betreft. Die bepalingen hebben betrekking op de bestaanszekerheidsvergoeding voor parkingwachters die betrokken zijn bij het busvervoer. Zij zoeken rechtsgrond in artikel IV.53/3 van de Codificatie ‘sommige bepalingen voor het onderwijs’ van 28 oktober 2016² dat artikel 70 van het ontwerp van decreet ‘over lerenden en de organisatie van het onderwijs’ beoogt te wijzigen, met ingang van 1 september 2024 (artikel 75, tweede lid).³ De voorgenomen wijziging is precies bedoeld om het toepassingsgebied van de bestaanszekerheidsvergoeding uit te breiden tot parkingwachters, wat inhoudt dat dat artikel IV.53/3, dat als rechtsgrond wordt ingeroepen, in zijn huidige vorm nog niet van toepassing is op parkingwachters.

RECHTSGROND

5.1. De bepalingen van het ontwerp vinden in beginsel rechtsgrond in de bepalingen die worden opgesomd in de rubriek ‘Rechtsgronden’ in de aanhef van het ontwerp.⁴ Hierbij moet evenwel het volgende worden opgemerkt.

5.2.1. Voor artikel 13 van het ontwerp – dat bepaalt dat in het dossier waarbij een voorstel voor een nieuw structuuronderdeel ‘zevende leerjaar gericht op instroom arbeidsmarkt’ wordt gedaan, de duurtijd als element moet worden vermeld – wordt volgens de rechtsgrondentabel van de gemachtigde, rechtsgrond gezocht in artikel 133/7 van de Codex Secundair Onderwijs dat in de rubriek ‘Rechtsgronden’ van de aanhef wordt vermeld. Die bepaling luidt als volgt:

“Een leerjaar is gelijk aan een schooljaar, dat bestaat uit twee aansluitende semesters, en start op de eerste lesdag van september.

In afwijking van het eerste lid kan een 7de leerjaar gericht op instroom arbeidsmarkt:

1° een duurtijd hebben van één semester of drie aansluitende semesters, afhankelijk van de breedte en het niveau van competenties van de beroepskwalificaties waaruit het 7de leerjaar gericht op instroom arbeidsmarkt, is samengesteld, als de Vlaamse Regering dat zo bepaalt;

2° starten op de eerste lesdag van september of op de eerste lesdag van februari.”

² Ingevoegd bij het decreet van 7 juli 2023 ‘over het onderwijs XXXIII’.

³ *Parl. St.* Vl.Parl. 2024-25, nr. 312/1, p. 48 en 171.

⁴ Bij het onderzoek van de rechtsgrond kon de afdeling Wetgeving gebruik maken van een rechtsgrondentabel die door de gemachtigde werd voorgelegd.

In de fiche die werd voorgelegd aan de Inspecteur van Financiën en die deel uitmaakt van het wetgevingsdossier wordt het inroepen van artikel 133/7 van de Codex Secundair Onderwijs als rechtsgrond op de volgende wijze toegelicht:

“Luidens de Artikel 133/7 van de Codex Secundair Onderwijs bepaalt dat een 7^{de} leerjaar gericht op instroom arbeidsmarkt ook een duurtijd kan hebben van één semester of drie aaneensluitende semesters, afhankelijk van de breedte en het niveau van de competenties van de beroepskwalificaties waaruit het 7de leerjaar gericht op instroom arbeidsmarkt is samengesteld, als de Vlaamse Regering dat zo bepaalt. Een procedure om tot een dergelijke afwijking van de duurtijd te komen, is echter niet voorzien.

Met voorliggende regeling wordt het vastleggen van een afwijkende duurtijd voor de 7^{de} leerjaren gericht op instroom arbeidsmarkt geïntegreerd in de indienings- en adviseringsprocedure voor voorstellen voor nieuwe structuuronderdelen in het secundair onderwijs dat niet of niet automatisch tot een onderwijskwalificatie leidt. Zo wordt het bepalen van de duurtijd ingebed in een bestaande procedure waarbij verschillende instanties worden geconsulteerd en een advies aan de Vlaamse Onderwijsraad wordt gevraagd. Deze procedure waarborgt op die manier het draagvlak in het onderwijsveld voor een afwijkende duurtijd van een 7de leerjaar gericht op instroom arbeidsmarkt.

Het goedkeuren van een nieuw 7^{de} leerjaar gericht op instroom arbeidsmarkt door de Vlaamse Regering, legt dan meteen ook de duurtijd van het structuuronderdeel vast. Dit houdt dan – in het geval van een afwijkende duurtijd van één of drie semesters – meteen ook het bepalen van de afwijkende duurtijd in uitvoering van artikel 133/7 van de Codex Secundair Onderwijs in.”

Die zienswijze overtuigt niet. Zelfs in het licht van die toelichting biedt het genoemde artikel 133/7 geen rechtsgrond voor artikel 13 van het ontwerp. In artikel 133/7 van de Codex Secundair Onderwijs wordt de Vlaamse Regering immers uitsluitend gemachtigd om te bepalen dat de betrokken zevende leerjaren hetzij een duurtijd hebben van één semester, hetzij een duurtijd hebben van drie semesters. In zoverre de ontworpen bepaling specifiek in een melding voorziet waarin de afwijkende duurtijd van de zevende leerjaren kan worden vermeld, betekent dit nog niet dat die bepaling die duurtijd zelf regelt. Als op grond van het dossier een zevende leerjaar met afwijkende duurtijd kan worden georganiseerd, zal de Vlaamse Regering nog een afzonderlijke bepaling moeten aannemen om, rekening houdend met de goedgekeurde dossiers, de lijst van structuuronderdelen waarvoor een afwijkende duurtijd geldt te wijzigen.⁵ Bovendien heeft de ontworpen bepaling een ruimere draagwijdte dan alleen de zevende leerjaren met een afwijkende duurtijd; zij heeft betrekking op het indienen van een dossier voor alle zevende leerjaren die gericht zijn op instroom arbeidsmarkt.

Voor wijzigingen aan de procedure voor voorstellen van nieuwe structuuronderdelen in het secundair onderwijs kan in beginsel rechtsgrond worden gevonden in artikel 133/6, tweede lid, van de Codex Secundair Onderwijs. Aldus kan worden aangenomen dat artikel 13 van het ontwerp rechtsgrond vindt in artikel 133/6, tweede lid, van de Codex Secundair Onderwijs.

⁵ Bijlage 4/3 bij het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 2018 houdende sommige maatregelen betreffende de modernisering van het secundair onderwijs.

5.2.2. Voor artikel 27, dat een aantal wijzigingen aanbrengt in de rubrieken die een curriculumdossier tweede en derde graad moet bevatten, weliswaar m.b.t. de zevende leerjaren, wordt volgens de rechtsgrondentabel van de gemachtigde eveneens rechtsgrond gezocht in artikel 133/7 van de Codex Secundair Onderwijs. Zoals hierboven reeds aangegeven (opmerking 5.2.1) machtigt artikel 133/7, tweede lid, 1°, van de Codex Secundair Onderwijs de Vlaamse Regering enkel om te bepalen dat bepaalde zevende leerjaren een duurtijd hebben van één semester of drie aansluitende semesters. Voor artikel 27 kan evenwel rechtsgrond worden gevonden in artikel 147/2, tweede lid, 2°, van de Codex Secundair Onderwijs, dat de Vlaamse Regering machtigt de inhoudelijke, organisatorische en vormelijke elementen die een curriculumdossier moet omvatten, te bepalen.

5.3. Verschillende bepalingen van het ontwerp vinden meer specifiek rechtsgrond in een onderdeel van de bepalingen die in de rubriek ‘Rechtsgronden’ van de aanhef worden vermeld.

In zoverre artikel 1 ook de goedkeuringsprocedure voor de oprichting van een afdeling Nederlands-gebarentaal regelt (ontworpen artikel 5, §§ 3 tot 5, van het besluit van 17 juni 1997 ‘betreffende de programmatie- en de rationalisatienormen in het gewoon basisonderwijs’), vindt deze bepaling specifiek rechtsgrond in artikel 112*bis*, § 3, van het decreet basisonderwijs.

Artikel 12 vindt meer specifiek rechtsgrond in artikel 115/6, § 2, *tweede lid*, 2°, van de Codex Secundair Onderwijs.

Artikel 14 vindt meer specifiek rechtsgrond in de artikelen 34, § 3, van het decreet basisonderwijs en 117, § 3, van de Codex Secundair Onderwijs.

Artikel 24 vindt meer specifiek rechtsgrond in artikel 169, § 5, van de Codex Secundair Onderwijs.

Artikel 25 vindt meer specifiek rechtsgrond in artikel 123/20, *laatste lid*, van de Codex Secundair Onderwijs.

De artikelen 37 tot 56 vinden meer specifiek rechtsgrond in de verschillende onderdelen van artikel 115, § 1, van de Codex Secundair Onderwijs.

Artikel 54 vindt niet enkel rechtsgrond in artikel 115, § 1, 1°, van de Codex Secundair Onderwijs, maar meer specifiek ook in artikel 136/5, § 1, 2°, *a)*, van de Codex Secundair Onderwijs.

5.4. Voor artikel 63, dat een aantal oude bepalingen met betrekking tot de PMS-centra en de centra voor leerlingenbegeleiding opheft, kan rechtsgrond worden gevonden in artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ gelezen in samenhang met artikel 116 van het decreet van 27 april 2018 ‘betreffende de leerlingenbegeleiding in het basisonderwijs, het secundair onderwijs en de centra voor leerlingenbegeleiding’, dat het decreet van 1 december 1998 ‘betreffende de leerlingenbegeleiding’ heeft opgeheven.

5.5. Verschillende bepalingen die in de rubriek “Rechtsgronden” van de aanhef worden vermeld, bieden daarentegen geen rechtsgrond voor het ontwerp.

Artikel 37/13, § 1, derde lid, van het decreet basisonderwijs biedt volgens de gemachtigde mede rechtsgrond voor artikel 57 van het ontwerp, dat betrekking heeft op de aanmeldingsperiode en de inschrijving in aanmeldende scholen. Artikel 37/13, § 1, derde lid van het decreet basisonderwijs machtigt de Vlaamse Regering evenwel enkel om gebieden af te bakenen waarbinnen een centrale startdatum wordt bepaald voor de inschrijving in alle niet-aanmeldende scholen. Geen enkele bepaling van het ontwerp regelt deze aangelegenheid.

Artikel 168 van het decreet basisonderwijs, dat overigens geen enkele machtiging aan de Vlaamse Regering bevat, zou volgens de rechtsgrondentabel van de gemachtigde, rechtsgrond moeten bieden voor artikel 24 van het ontwerp, dat betrekking heeft op de subsidiëring van de Rijdende Kleuterschool Vlaanderen. Zoals reeds opgemerkt, wordt voor laatstgenoemde bepaling evenwel rechtsgrond geboden door artikel 169, § 5, van het decreet basisonderwijs, dat de Vlaamse Regering machtigt de verdere procedure van de aanvraag en de toekenning van de subsidie aan de rijdende kleuterschool te bepalen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

6.1. Overeenkomstig wat hierboven is opgemerkt over de rechtsgrond (opmerkingen 5.2.1 tot 5.2.2 en 5.4), moet in de rubriek ‘Rechtsgronden’ van de aanhef bijkomend worden verwezen naar de volgende bepalingen:

- artikel 112*bis*, § 3, van het decreet basisonderwijs;
- artikel 133/6, tweede lid, van de Codex Secundair Onderwijs, ingevoegd bij het decreet van 20 april 2018;
- artikel 147/2, tweede lid, 2°, van de Codex Secundair Onderwijs, ingevoegd bij het decreet van 26 januari 2018;
- artikel 116 van het decreet van 27 april 2018 ‘betreffende de leerlingenbegeleiding in het basisonderwijs, het secundair onderwijs en de centra voor leerlingenbegeleiding’.

6.2. Overeenkomstig wat hierboven is opgemerkt over de rechtsgrond (opmerking 5.3) wordt in de rubriek ‘Rechtsgronden’ van de aanhef beter specifiek verwezen naar de volgende bepalingen:

- artikel 169, § 5, van het decreet basisonderwijs, vervangen bij het decreet van 25 april 2014 en gewijzigd bij het decreet van 5 april 2019;
- artikel 115/6, § 2, *tweede lid*, 2°, van de Codex Secundair Onderwijs, ingevoegd bij het decreet van 4 april 2014;

- artikel 34, § 3, van het decreet basisonderwijs, vervangen bij het decreet van 5 april 2019 en gewijzigd bij het decreet van 3 juli 2020;

- artikel 117, § 3, van de Codex Secundair Onderwijs, vervangen bij het decreet van 5 april 2019;

- artikel 123/20, *laatste lid*, van de Codex Secundair Onderwijs, ingevoegd bij het decreet van 19 juni 2016;⁶

- artikel 136/5, § 1, 2°, a), van de Codex Secundair Onderwijs, ingevoegd bij het decreet van 19 juli 2013.

6.3. Overeenkomstig wat hierboven is opgemerkt over de rechtsgrond (opmerkingen 5.2.1 tot 5.2.2 en 5.5), moeten in de rubriek ‘Rechtsgronden’ de hiernavolgende bepalingen, die het ontwerp niet tot rechtsgrond strekken, worden weggelaten:

- artikel 37/13, § 1, derde lid, van het decreet basisonderwijs;

- artikel 168 van het decreet basisonderwijs;

- artikel 133/7 van de Codex Secundair Onderwijs.

Artikel 64

7. In artikel 64, eerste lid, 1°, regelt onder meer de inwerkingtreding en de toepassing in de tijd van artikel 15 van het ontwerp, dat artikel 15/1 van het besluit van de Vlaamse Regering van 7 september 2007 ‘betreffende de studiefinanciering van de Vlaamse Gemeenschap’ opheft. Aangezien het besluit van 7 september 2007 enkel nog geldt voor het hoger onderwijs moet “academiejaar” worden geschreven in plaats van “schooljaar”.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Pierre LEFRANC

⁶ Indien toch naar artikel 123/20 in zijn geheel zou worden verwezen dient er rekening mee te worden gehouden dat die bepaling ook nog gewijzigd is bij het decreet van 6 juni 2025 ‘over het onderwijs XXXV’. Dat decreet is nog niet gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad.