

Amendementen voorgesteld door de Vlaamse Regering bij het voorontwerp van Programmadecreet bij de begrotingsaanpassing 2025

AMENDEMENT

Voorgesteld door de Vlaamse Regering

Hoofdstuk 5. Onderwijs en Vorming

Afdeling 1 (nieuw) en 2

In hoofdstuk 5 een afdeling 1, die bestaat uit een artikel 12/1 tot en met 12/6, en een afdeling 2, die bestaat uit het bestaande artikel 13, invoegen, die luiden als volgt:

"Afdeling 1. Aanpassingen tarieven inschrijvingsgeld volwassenenonderwijs

Art. 12/1. *In artikel 98, §2, zesde lid, van het decreet van 15 juni 2007 betreffende het volwassenenonderwijs, ingevoegd bij het decreet van 16 maart 2018, worden de woorden "en koeling en warmte" vervangen door de zinsnede ", koeling en warmte en specifieke personenzorg".*

Art. 12/2. *In artikel 105, §3bis, zesde lid, van hetzelfde decreet, ingevoegd bij het decreet van 16 maart 2018, worden de woorden "en koeling en warmte" vervangen door de zinsnede ", koeling en warmte en specifieke personenzorg".*

Art. 12/3. *In artikel 113novies van hetzelfde decreet, ingevoegd bij het decreet van 16 maart 2013 en het laatst gewijzigd bij het decreet van 7 juli 2023, worden de volgende wijzigingen aangebracht:*

1° aan de inleidende zin van paragraaf 4 wordt de zinsnede "ingeschreven zijn in een opleiding van de basiseducatie of een opleiding van de studiegebieden Nederlands tweede taal richtgraad 1 en 2 of Nederlands tweede taal richtgraad 3 en 4 van het secundair volwassenenonderwijs en die" toegevoegd;

2° paragraaf 4, 1°, wordt vervangen door wat volgt:

"geen houder zijn van een diploma van het secundair onderwijs, voor zover het een inschrijving betreft voor een opleiding van de basiseducatie;"

3° paragraaf 4, 2° en 11°, worden opgeheven;

4° aan de inleidende zin van paragraaf 6 wordt de zinsnede "in een opleiding van de studiegebieden Nederlands tweede taal richtgraad 1 en 2 of Nederlands tweede taal richtgraad 3 en 4 van het secundair volwassenenonderwijs en die" toegevoegd;

5° er wordt een paragraaf 6quater ingevoegd, die luidt als volgt:

"§6quater. In afwijking van paragraaf 1 geldt een standaardtarief van 2,25 euro per lestijd van een module voor cursisten die zich inschrijven voor een opleiding van een studiegebied als vermeld in artikel 7, 2°, 3°, 7° tot en met 12°, 14°, 20°, 23°, 24°, 27°, 28°, 30° tot en met 34°, 36°, 42°, 43°, 46° en 50° en voor een experimenteel studiegebied als vermeld in artikel 10.

In afwijking van paragraaf 3 wordt het inschrijvingsgeld begrensd op 450 euro per opleiding per semester voor cursisten die ingeschreven zijn in een opleiding vermeld in het eerste lid.”;

6° er wordt een paragraaf 6quinquies ingevoegd, die luidt als volgt:

“§6quinquies. In afwijking van paragraaf 1 geldt er een volledige vrijstelling van inschrijvingsgeld voor cursisten die op het moment van hun inschrijving gedetineerd zijn, zoals bepaald in artikel 2, 16°bis.

In afwijking van paragraaf 1 geldt er een volledige vrijstelling van inschrijvingsgeld voor cursisten die ingeschreven zijn voor de opleiding Ondernemerschap en tegelijk ingeschreven zijn als leerling in de derde graad van het secundair onderwijs, een centrum voor deeltijds beroepssecundair onderwijs, een centrum voor deeltijdse vorming of een centrum voor vorming van zelfstandigen en kleine en middelgrote ondernemingen.”;

7° er wordt een paragraaf 6sexies ingevoegd, die luidt als volgt:

§6sexies. In afwijking van paragraaf 1 geldt er een verminderd inschrijvingsgeld van 0,03 euro per lestijd van een module voor cursisten die ingeschreven zijn in:

1° de geletterdheidsmodules Nederlands en Leren Leren of Regie over het Eigen Leren van het secundair volwassenenonderwijs;

2° een opleiding van de studiegebieden aanvullende algemene vorming of algemene vorming van het secundair volwassenenonderwijs van het secundair volwassenenonderwijs ;

3° een opleiding van het studiegebied bijzondere educatieve noden van het secundair volwassenenonderwijs.

In afwijking van paragraaf 3 wordt het inschrijvingsgeld begrensd op 180 euro per opleiding voor cursisten die ingeschreven zijn in een opleiding vermeld in het eerste lid.”;

8° er wordt een paragraaf 6septies ingevoegd, die luidt als volgt:

“§6septies. In afwijking van paragraaf 4 en 6 geldt er een verminderd inschrijvingsgeld van 1 euro per lestijd van een module voor cursisten die ingeschreven zijn in een opleiding, vermeld in paragraaf 6quater, eerste lid, en:

1° op het moment van hun inschrijving een inkomen verwerven via een inschakelingsuitkering of een werkloosheidsuitkering of ten laste zijn van voormelde categorieën;

2° op het moment van hun inschrijving in het bezit zijn van een van de volgende attesten of ten laste zijn van een persoon die in het bezit is van een van de volgende attesten:

a) een attest, uitgereikt door de bevoegde overheid, waaruit een arbeidsongeschiktheid van ten minste 66 percent blijkt;

b) een attest waaruit het recht blijkt op een integratietegemoetkoming aan gehandicapten;

c) een attest waaruit de inschrijving bij het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap blijkt;

d) een attest, uitgereikt door de bevoegde overheid, waaruit een vermindering blijkt van het verdienvermogen tot een derde of minder van wat een gezonde persoon door het uitoefenen van een beroep op de algemene arbeidsmarkt kan verdienen;

e) een attest, uitgereikt door de bevoegde overheid, waaruit een vermindering blijkt van de zelfredzaamheid van ten minste zeven punten;

3° op het moment van hun inschrijving materiële hulp krijgen, vermeld in de wet van 12 januari 2007 betreffende de opvang van asielzoekers en van bepaalde andere categorieën van vreemdelingen;

4° op het moment van hun inschrijving tijdelijke bescherming krijgen ter uitvoering van richtlijn 2001/55/EG van de Raad van 20 juli 2001 betreffende minimumnormen voor het verlenen van tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom van ontheemden en maatregelen ter bevordering van een evenwicht tussen de inspanning van de lidstaten voor de opvang en het dragen van de consequenties van de opvang van deze personen;

5° op het moment van hun inschrijving een inkomen verwerven via maatschappelijke dienstverlening of een leefloon of ten laste zijn van de voormelde categorieën;

6° op het moment van hun inschrijving niet voldaan hebben aan de voltijdse leerplicht;

7° op het moment van hun inschrijving werkzoekend zijn, vermeld in artikel 2, 47° bis;

8° op het moment van hun inschrijving niet-werkende, verplicht ingeschreven werkzoekenden zijn die op het moment van hun inschrijving nog geen recht op een inschakelingsuitkering hebben verworven.”;

9° er wordt een paragraaf 6octies ingevoegd, die luidt als volgt:

“§6octies. In afwijking van paragraaf 1 geldt er een verminderd inschrijvingsgeld van 1 euro per lestijd van een module voor cursisten die ingeschreven zijn in een opleiding die behoort tot een studiegebied met structureel knelpuntkarakter, vermeld in artikel 98, §2, zesde lid.

In afwijking van het eerste lid geldt er een volledige vrijstelling voor cursisten die ingeschreven zijn in een opleiding, vermeld in het eerste lid, en die op het moment van hun inschrijving voldoen aan een categorie, vermeld in §6septies, 1° tot en met 8°.

In afwijking van paragraaf 3 wordt het inschrijvingsgeld begrensd op 200 euro per opleiding per semester voor cursisten die ingeschreven zijn in een opleiding vermeld in het eerste lid.”;

10° er wordt een paragraaf 6novies ingevoegd, die luidt als volgt:

“§6novies. In afwijking van paragraaf 1 geldt er een verhoogd inschrijvingsgeld van 4 euro per lestijd van een module voor cursisten die ingeschreven zijn in een opleiding van het secundair volwassenenonderwijs die behoort 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.

De begrenzing van het inschrijvingsgeld, vermeld in paragraaf 3, wordt niet toegepast op de opleidingen, vermeld in het eerste lid.

De volledige vrijstelling van inschrijvingsgeld, vermeld in paragraaf 6quinquies, en het verminderde inschrijvingsgeld, vermeld in paragraaf 6septies, worden niet toegepast op de opleidingen, vermeld in het eerste lid.”;

11° er wordt een paragraaf 6decies ingevoegd, die luidt als volgt:

“§6decies. De bepalingen vermeld in paragraaf 2 zijn niet van toepassing op de cursisten die voldoen aan de bepalingen vermeld in paragraaf 6quater tot en met 6novies.”.

Art. 12/4. *In artikel 113decies van hetzelfde decreet, ingevoegd bij het decreet van 16 maart 2018 en vervangen bij het decreet van 21 december 2018 worden de volgende wijzigingen aangebracht:*

1° in paragraaf 3, 1° wordt de zinsnede “n-2/n-1” vervangen door de zinsnede “n-1/n”:

2° in paragraaf 4, 2° wordt de zinsnede “artikel 41, §4, 2° en 2°bis” vervangen door de zinsnede “artikel 41, §4, 1° tot en met 2°quater”.

Art. 12/5. *Aan titel IX, hoofdstuk II, afdeling III, van hetzelfde decreet, het laatst gewijzigd bij het decreet van 20 december 2024, wordt een artikel 196terdecies toegevoegd, dat luidt als volgt:*

“Art. 196terdecies. In afwijking van artikel 113novies, §6novies geldt tot en met het schooljaar 2027-2028 het inschrijvingsgeld van 2,25 euro per lestijd van een module in een opleiding van het secundair volwassenenonderwijs die behoort tot de studiegebieden ambachtelijke accessoires, drankenkennis, fotografie en mode: maatwerk voor cursisten die in het schooljaar 2024-2025 ingeschreven zijn in de opleiding Aanvullende Algemene Vorming in combinatie met een diplomagerichte beroepsopleiding uit bovenvermelde studiegebieden.”.

Art. 12/6. *Aan titel IX, hoofdstuk II, afdeling III, van hetzelfde decreet, het laatst gewijzigd bij het decreet van 20 december 2024, wordt een artikel 196quaterdecies toegevoegd, dat luidt als volgt:*

“Art. 196quaterdecies. In afwijking van artikel 113decies, §3, 1°, betaalt elk centrumbestuur in de tweede schijf van het jaar 2025 aan het Agentschap voor Hoger Onderwijs, Volwassenenonderwijs, Kwalificaties en Studietoelagen voor elk van zijn gesubsidieerde of gefinancierde centra een bedrag dat berekend wordt tegen 100% van de inschrijvingsgelden van de cursisten die ingeschreven waren in de periode van januari 2024 tot en met augustus 2024.”

Afdeling 2. Bijstellen toekenning jaarlijkse aanvullende vte/leraarsuren/punten/werkingsmiddelen ten behoeve van de asielproblematiek.”.

VERANTWOORDING

De Vlaamse Regering heeft zich in het Vlaams Regeerakkoord 2024-2029 geëngageerd om vanaf 2027 een begroting in evenwicht te hebben. In het centenboekje is een extra inkomst van 50 miljoen euro per jaar vanaf 2026 ingeschreven bij de inschrijvingsgelden van het volwassenenonderwijs. Voortaan zullen de centra voor basiseducatie en de centra voor volwassenenonderwijs daarom nieuwe tarieven moeten hanteren. Bij de aanpassing van de inschrijvingsgelden is rekening gehouden met de verschillende soorten opleidingen en

cursisten van het volwassenenonderwijs. Voor de (Alfa-) NT2-cursisten en cursisten van de basiseducatie wijzigt er echter niets.

Artikel 98 en artikel 105

Het studiegebied specifieke personenzorg wordt toegevoegd aan de lijst van studiegebieden met een structureel knelpuntkarakter, waardoor deze cursisten in aanmerking komen voor een volledige vrijstelling van het inschrijvingsgeld of het verminderd tarief van 1 euro per lestijd van een module (zie verder).

Artikel 113novies

Het standaardtarief van 1,50 euro per lestijd van een module wordt verhoogd naar 2,25 euro voor de opleidingen uit de studiegebieden: administratie, afwerking bouw, ambachtelijk erfgoed, assistentie vrije zorgberoepen, auto, bakkerij, bedrijfsbeheer, bibliotheek-, archief- en documentatiekunde, chemie, grafische communicatie en media, horeca, huishoudhulp, ICT-technieken, informatie- en communicatietechnologie, lassen, land- en tuinbouw, lichaamsverzorging, logistiek en verkoop, maritieme diensten, meubelmakerij, printmedia, ruwbouw, slagerij en toerisme.

Voor deze opleidingen uit bovenstaande studiegebieden komt ter vervanging van het maximumbedrag van 300 euro per opleiding per semester een plafond van 450 euro per opleiding per semester. Het verhoogd tarief voor wie zich binnen een periode van zes schooljaren meer dan driemaal voor dezelfde module inschrijft, verdwijnt.

Omdat gedetineerden zelden over eigen financiële middelen beschikken en slechts beperkt toegang hebben tot betaald werk, kunnen zij met volledige vrijstelling van inschrijvingsgeld bepaalde opleidingen (tweedekansonderwijs, ICT en diverse vakopleidingen) blijven volgen. Op die manier blijft het aanbod in de gevangenissen en de opleidings- en reclasseringskansen van de gedetineerden gevrijwaard.

Om ook in de toekomst leerplichtige jongeren te blijven stimuleren tot het volgen van een ondernemerschapopleiding, blijft ook de volledige vrijstelling van inschrijvingsgeld behouden voor cursisten die ingeschreven zijn voor de opleiding Ondernemerschap en tegelijk ingeschreven zijn als leerling in de derde graad van het secundair onderwijs, een centrum voor deeltijds beroepssecundair onderwijs, een centrum voor deeltijdse vorming of een centrum voor vorming van zelfstandigen en kleine en middelgrote ondernemingen.

Omwille van het maatschappelijk belang wordt een sterk verlaagd tarief van 0,03 euro per lestijd van een module voorbehouden 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 van het secundair volwassenenonderwijs. Dit voordelig tarief wordt van toepassing ongeacht of de cursisten in het bezit zijn van een diploma van het secundair onderwijs. Maar deze toepassing zal gemonitord worden om eventuele onbedoelde effecten in kaart te brengen en te kunnen bijsturen.

Voor de modules en opleidingen waarvoor het tarief van 0,03 euro geldt, wordt een plafond van 180 euro per opleiding ingevoerd. De toepassing van dit plafond van 180 euro is niet gelimiteerd in de tijd.

Voor de overige bestaande categorieën van een volledige of gedeeltelijke vrijstelling van inschrijvingsgeld zal een verminderd tarief van 1 euro per lestijd van een module gelden voor opleidingen die onder het standaardtarief van 2,25 euro vallen.

Ook cursisten die zich inschrijven voor een opleiding van een studiegebied met structureel knelpuntkarakter genieten van dit verminderd inschrijvingsgeld van 1 euro per lestijd van een module voor de opleiding van het studiegebied met een structureel knelpuntkarakter.

Voor cursisten die een opleiding volgen van een studiegebied met een structureel knelpuntkarakter en op het moment van inschrijving voldoen aan een categorie die recht geeft op het verminderd tarief van 1 euro per lestijd van een module, geldt een volledige vrijstelling van inschrijvingsgeld.

Voor de opleidingen uit de studiegebieden met een structureel knelpuntkarakter wordt een verlaagd plafond van 200 euro per opleiding per semester voorzien.

Tot slot wordt een verhoogd tarief van 4 euro per lestijd van een module ingevoerd voor de opleidingen die niet of in veel mindere mate toegang bieden tot de arbeidsmarkt. De begrenzing tot 450 euro per opleiding per semester, het in aanmerking komen voor het verminderd tarief van 1 euro per lestijd van een module en de volledige vrijstelling van inschrijvingsgeld voor gedetineerden zijn hier niet van toepassing.

Artikel 113decies

Om de budgettaire doelstelling tijdig te kunnen realiseren, is het nodig dat de referteperiode, die dient als berekeningsbasis om het over te maken bedrag van de geïnde inschrijvingsgelden te bepalen, wordt aangepast. De referteperiode wordt verschoven met een jaar nl. van schooljaar n-2/n-1 naar schooljaar n-1/n.

Door deze aangepaste berekeningsbasis zullen de inschrijvingsgelden sneller dan vandaag door de overheid ontvangen worden.

De centra zullen per jaar nog altijd de geïnde inschrijvingsgelden van één schooljaar in twee schijven aan de overheid moeten overmaken maar het bedrag zal berekend worden op basis van een andere referteperiode.

De premie aan cursisten die een eerste diploma van het secundair onderwijs behaald hebben, blijft behouden. Het toepassingsgebied voor de terugbetaling van het betaalde inschrijvingsgeld wordt echter uitgebreid naar de ASO-opleidingen van het volwassenenonderwijs en de diplomagerichte beroepsopleidingen die in combinatie met een basisvorming van de examencommissie of het secundair onderwijs gevolgd worden.

Artikel 196terdecies

Voor cursisten die in het schooljaar 2024-2025 ingeschreven zijn in een opleiding uit de studiegebieden ambachtelijke accessoires, drankenkennis, fotografie en mode: maatwerk in combinatie met de opleiding Aanvullende Algemene Vorming wordt een overgangsmaatregel voorzien. Tot 1 september 2028 betalen zij het nieuwe standaardtarief van 2,25 euro per lestijd van een module in plaats van het verhoogd tarief van 4 euro per lestijd van een module voor de opleidingen Diamantbewerker, Juweelontwerper/Goudsmid, Maatwerk Damespatronen, Maatwerk Herenpatronen, Sommelier of Vakfotograaf.

Artikel 196quaterdecies

Voor het jaar 2025 waarin er overgestapt wordt naar een andere referteperiode voor de overmaking van de inschrijvingsgelden, is een overgangsmaatregel nodig. De nieuwe berekeningsbasis wordt immers midden in het jaar 2025 ingevoerd. Voor de tweede schijf in het najaar van 2025 wordt daarom nog de oude berekeningsbasis toegepast en moet een bedrag berekend op basis van de geïnde inschrijvingsgelden van de periode januari 2024 tot en met augustus 2024 overgemaakt worden. Vanaf de eerste schijf in 2026 moeten de centra een bedrag overmaken berekend op basis van de periode 1 september 2025 tot en met 31 december 2025, en dus ook op basis van de verhoogde tarieven, overmaken.

Toetsing aan art. 13.2 van het Internationaal Verdrag betreffende de economische, sociale en culturele grondrechten en aan art. 23 van de Grondwet

Algemeen

De afdeling Wetgeving van de Raad van State bracht op 4 juni 2025 advies uit op een de principieel goedgekeurde versie van het regeringsamendement bij de begrotingsaanpassing 2025, inzake de inschrijvingsgelden in het volwassenenonderwijs (advies 77.797/1).

In nr. 6 van het advies toetste de Raad van State de inhoud van het amendement aan artikel 2.1 en 13.2 van het Internationaal Verdrag betreffende de economische, sociale en culturele grondrechten. Op basis van deze bepalingen geldt op het vlak van de kostprijs van het volwassenenonderwijs een standstill-verplichting.

Basiseducatie

De afdeling Wetgeving van de Raad van State was in zijn advies van oordeel dat de ontworpen wijziging met betrekking tot de basiseducatie *"globaal genomen (...) niet (lijkt) in te gaan tegen de inspanningsverbintenis die voortvloeit uit artikel 13.2, d) van het IVESCR"*. De afdeling Wetgeving van de Raad van State stelt echter dat *"niet kan worden uitgesloten dat de verhoging van de inschrijvingsgelden, ook al oogt ze beperkt, voor bepaalde categorieën van cursisten die zich in een precaire sociaal-economische situatie bevinden (...) in werkelijkheid de toegang tot opleidingen in de basiseducatie ontmoedigt"*.

Het voorliggende amendement werd intussen bijgestuurd in die zin dat de inschrijvingsgelden in de basiseducatie ongewijzigd blijven. Deze opmerking van de Raad van State is daarom niet langer actueel.

Secundair volwassenenonderwijs

Wat betreft de inschrijvingsgelden in het secundair volwassenenonderwijs plaatste de afdeling Wetgeving van de Raad van State vraagtekens bij de ontworpen wijziging ervan.

De afdeling Wetgeving van de Raad van State leidt, in navolging van de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, een *standstill*-verplichting met betrekking tot de kostprijs van het hoger onderwijs af uit artikel 13, lid 2, c) van het IVESCR. In nr. 6.2.3.2 van haar advies, oordeelt zij dat artikel 13.2, b) van het IVESCR *"dezelfde draagwijdte heeft"* aangezien die bepaling op een gelijkaardige manier is geformuleerd als artikel 13.2 c) van het IVESCR. Daarom bevat ook deze bepaling volgens de afdeling Wetgeving van de Raad van State een *standstill*-verplichting.

Vervolgens verwijst de afdeling Wetgeving van de Raad van State in zijn advies naar “*de recente ontwikkeling in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof inzake de standstill-verplichting die voortvloeit uit artikel 23 van de Grondwet*”, waaruit volgt dat het niet volstaat om een motief van algemeen belang aan te voeren, maar “*er dient ook nagegaan te worden of de maatregel geen onevenredige gevolgen heeft voor de betrokkenen*”. Het kwam de afdeling Wetgeving van de Raad van State voor dat de gewijzigde invulling die de *standstill*-verplichting uit artikel 23 van de Belgische Grondwet in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof gekregen heeft, eveneens bepalend zou zijn voor de invulling van de *standstill*-verplichting uit artikel 13.2, b) van het IVESCR. Uit het advies van de afdeling Wetgeving blijkt dat zij haar analyse op die premisse heeft gesteund, en de ontworpen bepalingen inderdaad heeft beoordeeld in het licht van artikel 13.2, b) van het IVESCR alsof die bepaling een *standstill*-verplichting zou bevatten waaraan dezelfde invulling zou moeten worden gegeven als de gewijzigde invulling die de *standstill*-verplichting uit artikel 23 van de Grondwet heeft gekregen in bepaalde rechtspraak van het Grondwettelijk Hof.

Dat uitgangspunt kan echter niet worden bijgetreden. De afdeling Wetgeving van de Raad van State past in essentie de in 2023 gewijzigde interpretatie van het Grondwettelijk Hof over artikel 23 van de Grondwet *mutatis mutandis* toe op de *standstill*-verplichting die voortvloeit uit een *andere* bepaling uit een *andere* norm in een *andere* aangelegenheid, en dat zonder verdere toelichting. Uit de loutere omstandigheid dat het Grondwettelijk Hof, sinds 2023, in het kader van de toets aan artikel 23 van de Grondwet ook nagaat of de getoetste regeling (on)evenredige gevolgen heeft, vloeit echter niet als zodanig voort dat dit ook het geval zou zijn voor de *standstill*-verplichting die voortvloeit uit een internationaal verdrag zoals het IVESCR, temeer nu dat verdrag van toepassing is een andere aangelegenheid, met name het onderwijs. Er moet namelijk worden aangenomen dat artikel 13.2, b) van het IVESCR een *andere* norm is met een *autonome* betekenis, waarvan de draagwijdte niet kan worden gewijzigd, louter door de interpretatie van een *andere* bepaling in de interne rechtsorde. Er moet worden aangenomen dat het IVESCR in alle verdragstaten dezelfde betekenis en draagwijdte heeft. Het lijkt dan ook moeilijk houdbaar om aan te nemen dat een rechtscollage uit één lidstaat de draagwijdte van het IVESCR zou kunnen wijzigen, louter en alleen (en zonder verdere argumentatie) omdat een gelijkaardig beginsel in een andere norm in een andere aangelegenheid in de Grondwet van die lidstaat inmiddels een andere interpretatie heeft gekregen. Wij merken in dat verband op dat het *standstill*-beginsel en *a fortiori* de interpretatie die daaraan in de Belgische rechtsorde wordt gegeven, eerder uniek is in de wereld. De afdeling Wetgeving van de Raad van State zou moeten aangeven waarom de *standstill*-verplichting uit het IVESCR zou zijn verstrengd, zonder dat de tekst van het verdrag is gewijzigd.

De stelling van de afdeling Wetgeving van de Raad van State wordt dan ook door geen enkel arrest van het Grondwettelijk Hof, noch van een ander rechtscollage, ondersteund.

De afdeling Wetgeving van de Raad van State verwijst in zijn advies in voetnoot naar een arrest van het Grondwettelijk Hof van 6 februari 2025, nr. 9/2025, B.13. Dit lijkt een vergissing te zijn, aangezien het arrest nr. 9/2025 van een andere datum dateert. De afdeling Wetgeving van de Raad van State lijkt te hebben willen verwijzen naar het arrest van het Grondwettelijk Hof van 6 februari 2025, nr. 19/2025, B.13. Ook die verwijzing is echter niet dienstig. In het arrest toetst het Hof weliswaar een regeling aan het *standstill*-beginsel vervat in artikel 23 van de Grondwet, maar van artikel 13 van het IVESCR of de daarin vervatte *standstill*-verplichting is in dit arrest geen sprake. Uit dat

arrest kan dan ook niet worden afgeleid dat het bij de beoordeling van de *standstill*-verplichting uit artikel 13 IVESCR en de verantwoording van een gebeurlijke aanzienlijke achteruitgang van het geboden beschermingsniveau niet (langer) zou volstaan om een motief van algemeen belang aan te voeren, omdat ook zou dienen nagegaan te worden of de maatregel geen onevenredige gevolgen heeft voor de betrokkenen.

Overigens verwijst de afdeling Wetgeving van de Raad van State in zijn advies zelf ook naar arrest GwH 21 februari 2007, nr. 28/2007, waarin het Hof, specifiek wat betreft het IVESCR, heeft aangenomen dat *“de standstill-verplichting, die voortvloeit uit het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (...) niet in(houdt) 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”*. Het Grondwettelijk Hof heeft met andere woorden zelf reeds uit het IVESCR afgeleid dat motieven van algemeen belang, waaronder in het bijzonder de ter beschikking staande financiële middelen, kunnen volstaan om een eventuele aanzienlijke achteruitgang te verantwoorden, zonder dat daarvoor een bijkomende “redelijke verantwoording” moet worden geboden, laat staan dat dat op het niveau van elke concrete casus zou moeten gebeuren. Het lijkt erop dat de Raad van State een strengere interpretatie van de standstill-verplichting voorstaat dan het Grondwettelijk Hof deed in arrest 28/2007, zonder daar echter een onderbouwing bij mee te geven.

Gevolgen standstill voor eerdere decreetgeving

De interpretatie die de afdeling Wetgeving van de Raad van State aan de *standstill*-verplichting uit artikel 13.2, b) van het IVESCR geeft, zou bovendien gevolgen verlenen aan decreetgeving die werd aangenomen vóór de gewijzigde rechtspraak van het Grondwettelijk Hof over artikel 23 van de Grondwet, die per definitie niet door de decreetgever konden worden beoogd of zelfs voorzien op het ogenblik dat hij die decreten heeft aangenomen. De decreetgever kon er op dat ogenblik immers nog vanuit gegaan dat de decretale regeling die hij heeft aangenomen in de toekomst weer zou kunnen worden gewijzigd, zelfs al zou dat leiden tot een achteruitgang en zelfs een aanzienlijke achteruitgang van het geboden beschermingsniveau, met dien verstande dat, in het licht van de *standstill*-verplichting van artikel 23 van de Grondwet, een aanzienlijke achteruitgang van het geboden beschermingsniveau moest kunnen worden verantwoord, meer bepaald door een reden van algemeen belang. Op dat ogenblik was de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof immers in die zin gevestigd, en vereiste de *standstill*-verplichting uit artikel 23 van de Grondwet immers nog géén verdergaande proportionaliteitstoets. Daaruit volgt dat, toen de decreetgever de regeling heeft aangenomen die met het amendement zou worden gewijzigd, hij een regeling heeft aangenomen waarvan hij, op dat ogenblik, mocht veronderstellen dat ze in de toekomst in elk geval zou kunnen worden gewijzigd indien redenen van algemeen belang dat zouden kunnen verantwoorden. Bij de invoering van de huidige regeling, met *lagere* inschrijvingsgelden dan diegene die met het amendement beoogd worden, kon de decreetgever met andere woorden onmogelijk voorzien dat, bij een toekomstige verhoging van de inschrijvingsgelden voor bepaalde categorieën van personen, een *bijkomende* horde zou moeten worden genomen, meer bepaald een bijkomende evenredigheidstoets, om die verhoging te kunnen verantwoorden.

Ook om die reden kan het standpunt van de afdeling Wetgeving van de Raad van State onmogelijk worden bijgetreden.

Aangezien de *standstill*-verplichting vervat in artikel 13.2, b) van het IVESCR geen afzonderlijke proportionaliteitstoets vereist, kan de kritiek van de afdeling Wetgeving van de Raad van State in nr. 6.4.2.3 van het advies niet worden gevolgd.

De beweerdelijke aanzienlijke achteruitgang van het geboden beschermingsniveau is in elk geval redelijk verantwoord

Indien toch zou moeten worden aangenomen dat de *standstill*-verplichting vervat in artikel 13.2, b) van het IVESCR ook een proportionaliteitstoets vereist, *quod certe non*, benadrukken de indieners van het amendement het volgende.

In de eerste plaats dient te worden opgemerkt dat de huidige inschrijvingsgelden sinds 2015 niet meer werden geïndexeerd. In de periode tussen 2015 en 2024 bedroeg de stijging van de gezondheidsindex 31,86%. Voor zover de inschrijvingsgelden niet met meer dan 31,86% stijgen, is er van een 'achteruitgang', laat staan van een 'aanzienlijke achteruitgang' van het geboden beschermingsniveau ten opzichte van het jaar 2015 in elk geval geen sprake, aangezien de stijging louter de levensduurte volgt. Zelfs indien een proportionaliteitstoets zou moeten doorgevoerd, *quod certe non*, dan nog is dat uitsluitend het geval voor de prijsstijgingen die méér dan 31,86% bedragen. Beperkttere prijsstijgingen die door middel van het voorliggende amendement worden doorgevoerd, zijn in elk geval met het *standstill*-beginsel verenigbaar.

Voor de maatregelen die leiden tot een prijsstijging van méér dan 31,86%, merken de indieners van het amendement op dat de "achteruitgang" van het geboden beschermingsniveau slechts betrekking heeft op de prijsstijging boven op de stijging van de gezondheidsindex. In de overgrote meerderheid van de gevallen zal die slechts marginaal en geenszins "aanzienlijk" zijn, waardoor ook voor die prijsstijgingen een schending van de *standstill*-verplichting niet aan de orde is.

De indieners wensen te verantwoorden dat de toename in de cursistenbijdragen boven de index de proportionaliteitstoets doorstaan.

Het amendement heeft tot doel om de uitermate beperkte bijdrage van de cursisten aan de sterk toegenomen financieringsbehoefte van het volwassenenonderwijs, te vergroten, zij het slechts in zeer beperkte mate.

De afdeling Wetgeving van de Raad van State stelt daarover in nr. 6.4.2.3 dat het onduidelijk is "*in welke mate er in het volwassenenonderwijs concreet een budgettair probleem bestaat of dreigt te ontstaan*". Dat zal hieronder worden toegelicht.

De indieners van het amendement benadrukken dat de uitgaven uit de algemene middelen voor het volwassenenonderwijs tussen 2015 en 2024 gestegen zijn met 40,3%, namelijk van 393,4 miljoen euro naar 552 miljoen euro. Het aantal cursisten daalde (mede omwille van de covid-pandemie en de overdracht van de graduaatsopleidingen en de specifieke lerarenopleiding naar de hogescholen) echter tussen 2015 en 2023. Er was voornamelijk een daling van het aantal cursisten binnen de centra voor volwassenenonderwijs (van 318.901 in 2015 naar 287.809 in 2023). Tijdens deze periode stegen met andere woorden de investeringen van de Vlaamse Gemeenschap en daalde het aantal cursisten (en dus ook de geïnde inschrijvingsgelden). De financiering die de Vlaamse Gemeenschap per cursist voor haar rekening neemt, is in deze periode met 43% gestegen (van 1.230 euro per cursist naar 1.760 euro per cursist). Dat

gebeurde in de voorbije periode zonder dat het inschrijvingsgeld werd verhoogd (of zelfs maar werd geïndexeerd).

Er is dus wel degelijk sprake van een concrete budgettaire problematiek binnen het volwassenenonderwijs.

De voorliggende verhoging van inschrijvingsgelden, is bovendien geenszins disproportioneel. De inkomsten van de inschrijvingsgelden vertegenwoordigen *anno* 2025 amper zo'n 4,5% van de totale uitgaven voor het volwassenenonderwijs. Het voorliggende amendement strekt ertoe deze bijdrage beperkt te verhogen, tot ongeveer 6%. De Vlaamse Gemeenschap blijft dus ruim meer dan 90% van de uitgaven dragen. Ook in de toekomst zal de Vlaamse Gemeenschap bijkomende middelen blijven vrijmaken voor het volwassenenonderwijs, door middel van de groeinorm voor het niet-NT2 aanbod van het secundair onderwijs en de onbegrensde groei van de basiseducatie en het NT2-aanbod. De groeinorm houdt in dat het budget jaarlijks met 0,8% stijgt. De onbegrensde groei van de basiseducatie en het NT2-aanbod houdt in dat deze opleidingen in principe zo sterk mogen uitbreiden als de vraag toelaat, met financiering vanuit de Vlaamse Gemeenschap. Vanuit budgettair oogpunt impliceert dit dat de financiering van het volwassenenonderwijs structureel blijft toenemen

Zowel de budgettaire toestand van het volwassenenonderwijs, als de (substantieel toegenomen) budgettaire inspanningen van de Vlaamse Gemeenschap, die in de toekomst overigens nog verder zullen toenemen, als het uiterst beperkt karakter van de bijdrage van de cursisten aan de financiering van dat onderwijs in het algemeen, als de gebeurlijk beperkte verhoging van het inschrijvingsgeld naast de loutere indexatie van het inschrijvingsgeld in het licht van de levensduurte, verantwoorden derhalve dat het verhoging van de inschrijvingsgelden gemotiveerd kan worden door redenen die verband houden met het algemeen belang.

In navolging van het advies van de Raad van State werd een vrijstelling ingevoerd voor gedetineerden en het plafond voor arbeidsmarktgerichte opleidingen verlaagd van 450 euro naar 200 euro.

De afdeling Wetgeving van de Raad van State suggereerde in zijn advies in nr. 6.4.2.3 om *"met enkele voorbeelden van inschrijvingsgelden op semestriële of jaarbasis te illustreren dat de concrete financiële gevolgen voor de cursisten niet onevenredig zijn"*.

Voor zover het dan al noodzakelijk zou zijn om dit aan te tonen, *quod non* (cf. *supra*), verwijzen de indieners van het voorliggende amendement in dat opzicht naar volgende voorbeelden:

- Een cursist schrijft zich in voor de volledige opleiding Kinderbegeleider Baby's en Peuters, samen 18 modules voor in totaal 720 lestijden. Aan het standaardtarief van 1,5 euro per lestijd zou hij in principe 1.080 euro betalen. Door het maximumbedrag van 300 euro per semester is dit vandaag in totaal beperkt tot 600 euro als hij de opleiding afrondt binnen het schooljaar. De nieuwe tarieven voor onder meer deze opleiding (standaard 1 euro en met een vrijstelling 0 euro) maken dit goedkoper. Indien een cursist het nieuwe standaardtarief moet betalen, zal het maximumbedrag beperkt worden tot 200 euro per semester en dus tot 400 euro in totaal als hij de opleiding afrondt binnen het schooljaar. Bovendien, indien de cursist hiermee zijn eerste diploma secundair onderwijs behaalt, kan hij alle betaalde inschrijvingsgelden terugbetaald krijgen via de toekenning van een premie (artikel 113decies §4 2° van het decreet betreffende het

volwassenenonderwijs). Bijgevolg is deze opleiding in deze gevallen voor de bepaalde betalende cursisten uiteindelijk kosteloos.

- Een cursist schrijft zich in voor de module 'Dessertkoekjes' van 80 lestijden binnen de opleiding chocoladebewerker. Hiervoor betaalt een cursist vandaag 120 euro aan het standaardtarief van 1,5 euro. Aan het nieuwe tarief van 2,25 euro betaalt de cursist daarvoor nu 180 euro. Indien deze cursist aan een van de vrijstellingsvoorwaarden voldoet, valt het inschrijvingsgeld terug naar 1 euro per lestijd en betaalt hij voor deze module 80 euro.
- Een cursist schrijft zich in voor een module 'Initiatie bierkennis en -degustatie' van 80 lestijden binnen de opleiding sommelier. Daarvoor betaalt hij vandaag 120 euro aan 1,5 euro per lestijd. Dit zal 320 euro worden aan het nieuwe tarief van 4 euro per lestijd. Dit betreft weliswaar een stijging van 200 euro. Een dergelijke stijging is evenwel redelijk verantwoord gelet op de doelstelling om de financiering van het volwassenenonderwijs te kunnen waarborgen en daarbij prioritair in te zitten op opleidingen die tegemoetkomen aan een maatschappelijke behoefte en/of aan de krapte op de arbeidsmarkt kunnen remediëren.

De indieners van het amendement benadrukken dat er correctiemechanismen voor sociale doelgroepen worden ingeschreven (cf. toelichting bij het amendement). Er wordt, in navolging van het advies van de Raad van State, een vrijstelling van inschrijvingsgeld voorzien voor bepaalde opleidingen voor gedetineerden en voor de opleidingen met een structureel knelpuntkarakter geldt een plafond van 200 euro per opleiding per semester (in plaats van 450 euro).

Bovendien geldt het tarief van 4 euro per lestijd slechts voor volgende studiegebieden:

- Ambachtelijke accessoires
- Drankenkennis
- Europese hoofdtalen richtgraad 1 en 2
- Europese neventalen richtgraad 1 en 2
- Europese talen richtgraad 3 en 4
- Fotografie
- Hebreeuws
- Huishoudelijke decoratie- en naaitechnieken
- Huishoudelijk koken
- Mode: maatwerk
- Mode: realisaties
- Oosterse talen
- Scandinavische talen
- Slavische talen
- Textiel

Hoewel deze opleidingen individueel verrijkend kunnen zijn, hebben ze niet, of toch niet als zodanig en alleszins in mindere mate dan het geval is met de opleidingen die betrekking hebben op een studiegebied met een structureel knelpuntkarakter, tot een arbeidsmarktgericht karakter. Het is dan ook redelijk verantwoord en minstens niet kennelijk onredelijk om deze opleidingen aan een tarief te onderwerpen dat beperkt (+/- 56% of slechts 1,75 EUR per uur) hoger is dan het (reeds zeer beperkte) standaardtarief van 2,25 EUR per uur.

Daarnaast heeft VDAB een aanbod van 44 gratis online taalcursussen waarbij de inhoud gericht kan zijn op de algemene woordenschat of taalkennis voor beginners of zich kan richten op wat relevant is in een job.

De ontworpen wijziging van de inschrijvingsgelden in het secundair volwassenenonderwijs is dan ook verenigbaar met artikel 13.2, d) van het IVESCR.

Toetsing aan artikel 23, derde lid, 5° van de Grondwet

De afdeling Wetgeving van de Raad van State vraagt stelt in nr. 6.4.2.3 dat *“de vraag (kan) worden opgeworpen”* of de vooropgestelde verhoging *“een inbreuk zou inmaken op het recht op culturele en maatschappelijke ontplooiing dat wordt gewaarborgd door artikel 23, derde lid, 6° van de Grondwet”* voor cursisten die een opleiding volgen die niet of in veel mindere mate toegang biedt tot de arbeidsmarkt en die zich in een behatelswaardige sociaal-economische situatie bevinden, aangezien deze opleidingen *“onmiskenaar (bijdragen) tot de culturele en maatschappelijke ontplooiing van de betrokken cursisten”*.

De verwijzing naar artikel 23, derde lid, 6° van de Grondwet lijkt een vergissing. Het komt de indieners van het amendement voor dat de afdeling Wetgeving van de Raad van State in werkelijkheid doelt op artikel 23, derde lid, 5° van de Grondwet.

Ten gronde verwijzen de indieners van het amendement naar opmerkingen die hoger werden aangehaald in verband met artikel 13 van het IVESCR. *Mutatis mutandis* kan worden gesteld dat ook de beweerdelijke aanzienlijke achteruitgang van het beschermingsniveau inzake het recht op culturele en maatschappelijke ontplooiing redelijk verantwoord is.

Gelijkheidsbeginsel - algemeen

De afdeling Wetgeving van de Raad van State gaat in nr. 7.3.1 van zijn advies ook in op de verenigbaarheid van de ontworpen regeling met het gelijkheidsbeginsel in onderwijsaangelegenheden, zoals gewaarborgd door artikel 24, §4 van de Grondwet. De afdeling Wetgeving van de Raad van State merkt op dat cursisten ongelijk worden behandeld naargelang de aard van de opleiding. De Raad van State stelt dat de doelstelling om *“de toegang tot bepaalde opleiding(en) met een maatschappelijk belang niet te belemmeren en (...) de toegang tot opleidingen die leiden tot knelpuntberoepen aan te moedigen (...) legitiem (is) en (dat) het identificeren van de relevante opleidingen (...) een adequaat middel (is) om die doelstelling te bereiken”*.

De afdeling Wetgeving van de Raad van State voert echter aan dat zij niet kan opmaken of de gekozen onderscheidingscriteria *“voor alle gekozen opleidingen”* relevant en pertinent zijn om de doelstelling van de decreetgever te bereiken *“en of er geen andere opleidingen zijn die in een voldoende mate toeleiden naar de arbeidsmarkt”*. De afdeling Wetgeving van de Raad van State maakt op dat punt louter *“een voorbehoud”*.

De indieners van het amendement benadrukken dat de onderscheidscriteria, namelijk het maatschappelijke belang en de toegang tot knelpuntberoepen, voor alle gekozen opleidingen pertinent zijn. Met uitzondering van de opleidingen fotografie en drankenkennis hebben de opleidingen waarvoor het tarief van 4 euro per lestijd geldt, namelijk niet als zodanig een arbeidsmarktgericht karakter. Daarom kan worden aangenomen dat deze opleidingen *minder* toegang bieden tot de arbeidsmarkt (en *a fortiori* tot knelpuntberoepen) dan de opleidingen waarvoor een lager tarief geldt. De uitzondering met betrekking tot de opleidingen fotografie en drankenkennis is redelijk verantwoord omdat deze beroepstitels niet tegemoetkomen aan een maatschappelijke nood die vergelijkbaar is met andere opleidingen.

Daarnaast *"lijkt"* er volgens de afdeling Wetgeving van de Raad van State sprake van *"onevenredige gevolgen (...) voor cursisten die de betrokken opleiding wel degelijk volgen met het oog op het verhogen van hun kansen op de arbeidsmarkt en (...) voor cursisten die zich bevinden in een precaire sociaal-economische situatie"*, aangezien voor hen *"geen enkele mogelijkheid tot vrijstelling of vermindering (geldt)"* en *"er geen enkele bovengrens is"*.

Deze stelling wordt door de indieners van het amendement betwist. Ongeveer 80% van het aanbod is niet aan dit tarief onderworpen. Voor cursisten die zich in een behartenswaardige socio-economische situatie bevinden of een opleiding willen volgen om hun kansen op de arbeidsmarkt te verhogen, blijft het overgrote merendeel van het aanbod dus beschikbaar aan een lager tarief. Alleen voor deze specifieke opleidingen, die geen betrekking hebben op een studiegebied met een structureel knelpuntkarakter, zoals de opleiding sommelier of huishoudelijke decoratietechnieken, wordt het inschrijvingsgeld ook voor de cursisten die zich in een behartenswaardige socio-economische situatie bevinden, verhoogd. Bovendien kan, indien in de toekomst één van de opleidingen wel degelijk naar een arbeidsmarktgerichte beroepskwalificatie zou leiden, het inschrijvingsgeld worden verlaagd. Voor wat betreft de cursisten die een opleiding willen volgen die hun kansen op de arbeidsmarkt verhoogt, merken de indieners van het amendement nog op dat precies de opleidingen die deze kansen het meest verhogen aan een lager tarief dan 4 euro per lestijd worden aangeboden. Alleen indien cursisten, ondanks deze vaststelling, alsnog een opleiding willen volgen die niet of alleszins in mindere mate hun kansen op de arbeidsmarkt verhoogt, zal het tarief van 4 euro per lestijd gelden.

De voorgestelde hervorming heeft daarom geenszins disproportionele gevolgen.

Gelijkheidsbeginsel – arbeidsmarktgerichte opleidingen

Tot slot merkt de afdeling Wetgeving van de Raad van State in nr. 7.3.2 van zijn advies op dat de ontworpen regeling cursisten die zich in eenzelfde behartenswaardige sociaal-economische situatie bevinden verschillend behandelt *"naargelang de opleiding die ze volgen al dan niet toegang geeft tot de arbeidsmarkt"*. Het aanmoedigen van bepaalde arbeidsmarktgerichte opleidingen kan volgens de afdeling Wetgeving van de Raad van State *"wellicht (...) verantwoorden dat binnen de categorie van cursisten die zich in een behartenswaardige sociaal-economische situatie bevinden, een verschillend inschrijvingsgeld wordt gehanteerd"*. De afdeling Wetgeving van de Raad van State oordeelt echter dat dit *"niet (kan) verantwoorden dat (...) voor sommige cursisten op geen enkele wijze rekening wordt gehouden met hun sociaal-economische situatie"*.

De kritiek van de afdeling Wetgeving van de Raad van State kan echter niet worden bijgetreden. De nagestreefde doelstelling om prioritair in te zetten op opleidingen die tegemoetkomen aan een maatschappelijke behoefte en/of aan de krapte op de arbeidsmarkt geldt net zo goed en in dezelfde mate ten aanzien van potentiële cursisten die zich in een behartenswaardige socio-economische situatie bevinden dan ten aanzien van andere cursisten. In dat opzicht is het pertinent en noodzakelijk om, specifiek voor deze studiegebieden, deze categorie aan hetzelfde tarief te onderwerpen. Zoals eerder aangetoond, zijn de gevolgen van deze maatregel bovendien geenszins disproportioneel. Omwille van dezelfde redenen is ook een gelijke behandeling van alle cursisten van opleidingen van 4 euro redelijk verantwoord. De ontworpen regeling schendt daarom het grondwettelijk gelijkheids- en non-discriminatiebeginsel, gewaarborgd in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, niet.

Datum van inwerkingtreding:

De regeling treedt in werking op de dag van publicatie in het Belgisch Staatsblad.

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Matthias DIEPENDAELE

De Vlaamse minister van Onderwijs, Justitie en Werk,

Zuhal DEMIR