



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 77.833/1
van 15 juli 2025

over

een voorontwerp van decreet 'tot wijziging van verschillende decreten van het beleidsdomein Onderwijs en Vorming, wat betreft de werking van de Vlaamse Onderwijsinspectie'

Op 6 juni 2025 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Onderwijs, Justitie en Werk verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet ‘tot wijziging van verschillende decreten van het beleidsdomein Onderwijs en Vorming, wat betreft de werking van de Vlaamse Onderwijsinspectie’.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 8 juli 2025. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, kamervoorzitter, Brecht STEEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 15 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 rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2.1. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt er in de eerste plaats toe om de opdrachten van de onderwijsinspectie toe te spitsen op de doorlichting als kernopdracht.

Daartoe worden in de eerste plaats in verschillende niveaudecreten² verschillende adviesopdrachten van de onderwijsinspectie geschrapt, onder meer op het vlak van de afwijkingen op de eindtermen (artikelen 2, 20, en 35 van het voorontwerp), het goedkeuren van leerplannen (artikelen 7, 2°, 22 en 36, 2°), het beoordelen van investeringsplannen van de secundaire scholen met technisch of beroepsgerichte opleidingen (artikel 18), de programmatie van scholen, structuuronderdelen en opleidingsvormen (artikelen 4, 5, 6, 24, 25, 29, 30, 31 en 33) en het toekennen van onderwijsbevoegdheid in het deeltijds kunstonderwijs (artikel 40). De adviesbevoegdheid inzake eindtermen en leerplannen wordt overgedragen aan het Agentschap voor Hoger Onderwijs, Volwassenenonderwijs, Kwalificaties en Studietoelagen (AHOVOKS).

Wat de doorlichting zelf betreft, worden enkele wijzigingen aangebracht in het decreet van 8 mei 2009 ‘betreffende de kwaliteit van onderwijs’. Zo zal de verkorte doorlichtingscyclus worden geëvalueerd in 2030 (artikel 13), wordt het mogelijk gemaakt dat doorlichtingen onaangekondigd kunnen worden uitgevoerd (artikelen 14, 2°, en 15) en wordt verduidelijkt dat het toezichtskader van de onderwijsinspectie ook peilt naar de reglementaire verplichtingen van instellingen op het vlak van antipestbeleid als onderdeel van de leerlingenbegeleiding (artikel 14, 1°).

2.2. Daarnaast bevat het voorontwerp ook nog verschillende wijzigingen aan de niveaudecreten die betrekking hebben op kwaliteitsbeleid in het algemeen. Het voeren van een kwaliteitsbeleid wordt opgenomen als erkenningsvoorwaarde of subsidiëeringsvoorwaarde voor de onderwijsinstellingen in de verschillende onderwijsniveaus (artikelen 3, 10, 17, 2°, 38 en 41), de gebruikte terminologie inzake het kwaliteitsbeleid wordt beter op elkaar afgestemd (artikelen 8 en 9), verschillende bepalingen die betrekking hebben op het tot stand komen en het gebruik van leerplannen worden geactualiseerd (artikelen 7, 1°, 16, 17, 1°, 19, 21, 23, 26, 27, 32, 36, 1°) en de Vlaamse Regering wordt gemachtigd om de criteria vast te leggen om de kwaliteit van de alternatieve leercontext in het deeltijds kunstonderwijs te waarborgen (artikel 37).

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

² Het decreet basisonderwijs van 25 februari 1997, het decreet van 15 juni 2007 ‘betreffende het volwassenenonderwijs’, de Codex Secundair Onderwijs van 17 december 2010, het decreet van 9 maart 2018 ‘betreffende het deeltijds kunstonderwijs’ en het decreet van 17 mei 2024 ‘over het onderwijs in de gemeenschapsinstellingen die ter uitvoering van het jeugddelinquentierecht zijn opgericht’.

2.3. Ten slotte wordt van de gelegenheid gebruikgemaakt om in de betrokken niveaudecreten nog enkele specifieke wijzigingen door te voeren, onder meer van de manier waarop het examenprogramma voor een structuuronderdeel in het voltijds secundair onderwijs door de examencommissie van de Vlaamse Gemeenschap wordt bepaald (artikel 28) en van de voorwaarden waaronder een schoolbestuur van het deeltijds kunstonderwijs een bijzondere vestigingsplaats in gebruik kan nemen (artikelen 34 en 39).

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

3.1. In artikel 44*bis*, § 2, derde lid, van het decreet basisonderwijs horen niet de woorden “en van de onderwijsinspectie” maar enkel het woord “onderwijsinspectie” te worden vervangen door de zinsnede “Agentschap voor Hoger Onderwijs, Volwassenenonderwijs, Kwalificaties en Studietoelagen”.

3.2. Het bij decreet van 13 juni 2025 recentelijk gewijzigde artikel 45, § 1, derde lid, van het decreet basisonderwijs van 25 februari 1997 omvat reeds een definitie van het Agentschap voor Hoger Onderwijs, Volwassenenonderwijs, Kwalificaties en Studietoelagen (AHOVOKS), in het kader van de goedkeuringsprocedure van de leerplannen. Aangezien de benaming van het Agentschap aldus in verschillende bepalingen wordt gebruikt, wordt ter suggestie meegegeven om AHOVOKS te definiëren in artikel 3 van het decreet basisonderwijs.

Artikel 3

4. Luidens het ontworpen artikel 62, § 1, 14°, van het decreet basisonderwijs geldt als nieuwe erkenningsvoorwaarde “een kwaliteitsbeleid voeren als vermeld in artikel 4, § 2, eerste lid, van het decreet van 8 mei 2009 betreffende de kwaliteit van onderwijs”. In de artikelen 10, 17, 2°, 38 en 41 worden gelijkaardige bepalingen ingevoegd in andere niveaudecreten.

De Raad van State stelt evenwel vast dat artikel 4, § 2, eerste lid, van het decreet van 8 mei 2009 als zodanig geen melding maakt van een kwaliteitsbeleid. Het genoemde artikel 4, § 2, eerste lid, bepaalt enkel wat het verstrekken van kwaliteitsonderwijs, kwaliteitsvolle leerlingenbegeleiding, leersteun en onderwijsinternaatswerking minimaal inhoudt, waarbij telkens onder meer wordt bepaald dat moet worden tegemoetgekomen aan de kwaliteitsverwachtingen die zijn opgenomen in respectievelijk het referentiekader onderwijskwaliteit, het referentiekader kwaliteitsvolle leerlingenbegeleiding, het referentiekader kwaliteitsvolle leersteun en het referentiekader kwaliteitsvolle onderwijsinternaatswerking. In artikel 4, § 2, eerste lid, wordt evenwel niet bepaald dat daarrond een kwaliteitsbeleid moet worden gevoerd. Het voeren van een kwaliteitsbeleid lijkt veeleer uit artikel 6 van het decreet van 8 mei 2009 te volgen. Deze bepaling stelt dat elke instelling “op systematische wijze haar eigen kwaliteit [onderzoekt en bewaakt]. De instelling kiest zelf de wijze waarop zij dit doet.”

In de memorie van toelichting wordt hierover het volgende gepreciseerd:

“Door expliciet de link te maken met artikel 4 van het decreet onderwijskwaliteit van 8 mei 2009, waarin de referentiekaders vermeld worden, is het voor de scholen, centra, instellingen en academies helder wat de verwachtingen hieromtrent juist zijn.”

Hieruit lijkt te volgen dat de stellers van het voorontwerp veeleer het voeren van een kwaliteitsbeleid met het oog op het tegemoetkomen aan de referentiekaders die worden vermeld in artikel 4, § 2, eerste lid, van het decreet van 8 mei 2009, als erkenningsvoorwaarde willen invoeren. Het verdient aanbeveling om die bedoeling duidelijker in de tekst van de in de artikelen 3, 10, 17, 2°, 38 en 41 ontworpen bepalingen tot uiting te laten komen.

5. Het ontwerp van decreet ‘over de lerenden en de organisatie in het onderwijs’ beoogt artikel 62, § 1, van het decreet te wijzigen door een punt 13° toe te voegen. Enkel wanneer een decreet met die wijziging zou worden bekrachtigd en afgekondigd door de Vlaamse Regering vóór het voorliggende aan te nemen decreet wordt bekrachtigd en afgekondigd, dient in de inleidende zin van artikel 3 de datum (doch niet het opschrift) van die wijziging nog te worden vermeld. Indien die ontworpen wijziging geen doorgang zou vinden dient ook de nummering van het toegevoegd punt te worden aangepast.

Eenzelfde opmerking geldt voor de inleidende zin van artikel 17 van het voorontwerp.

Artikel 7

6. Artikel 7 van het voorontwerp wijzigt artikel 14 van het decreet van 15 juni 2007 ‘betreffende het volwassenenonderwijs’, wat betreft de vaststelling van de leerplannen. Artikel 7, 1°, bepaalt dat aan paragraaf 2 “de volgende zin [wordt] toegevoegd”. De vraag rijst of het voor de duidelijkheid niet aangewezen is om de toegevoegde zin als een apart lid in te voegen. In dat geval dient de inleidende zin als volgt te worden geredigeerd:

“In paragraaf 2 wordt een derde lid ingevoegd, dat luidt als volgt:”

7. Volgens de beginselen van de wetgevingstechniek³ schrijve men in het ontworpen artikel 14, § 3, tweede lid “Leerplannen worden ter goedkeuring voorgelegd” in plaats van “Leerplannen moeten ter goedkeuring worden voorgelegd”.

Eenzelfde opmerking geldt voor het bij artikel 22 ontworpen artikel 147/3, § 1, derde lid, van de Codex Secundair Onderwijs en het bij artikel 36, 2°, ontworpen artikel 8, § 2, tweede lid, van het decreet van 9 maart 2018 ‘betreffende het deeltijds kunstonderwijs’.

³ Zie *Beginnelsen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbeveling 3.5.2, a), te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

8. Artikel 7, 2°, van het voorontwerp vervangt paragraaf 3 van artikel 14 van het decreet volwassenonderwijs. Het ontworpen artikel 14, § 3, derde lid, bepaalt dat de Vlaamse Regering de nadere bepalingen kan vastleggen met betrekking tot de goedkeuringscriteria en indieningsmodaliteiten van de leerplannen. De Raad van State, afdeling Wetgeving, wijst erop dat deze goedkeuringscriteria, gelet op artikel 24, § 5, van de Grondwet, niet van inhoudelijke aard kunnen zijn.⁴

Eenzelfde opmerking geldt voor het bij artikel 22 ontworpen artikel 147/3, § 1, vierde lid, van de Codex Secundair Onderwijs en het bij artikel 36, 2°, ontworpen artikel 8, § 2, derde lid, van het decreet van 9 maart 2018.

Artikel 19

9. Het ontworpen artikel 54 voert, net als de bij de artikelen 23, 27 en 28 ontworpen artikelen 175, § 2, eerste lid, 4°, b), 192, § 3, 2°, b) en 194, § 2, b) in de Codex Secundair Onderwijs een nieuw begrip “unieke leerplannen” in. Het verdient aanbeveling om minstens in de memorie van toelichting te verduidelijken waaruit het unieke karakter van die leerplanen precies bestaat.

Artikel 22

10. Artikel 22 wijzigt artikel 147/3 van de Codex Secundair Onderwijs, wat betreft de vaststelling van de leerplannen.

Het ontworpen artikel 147/3, § 1, derde lid, omvat een definitie van het Agentschap voor Hoger Onderwijs, Volwassenenonderwijs, Kwalificaties en Studietoelagen (AHOVOKS). Artikel 21 van het voorontwerp voegt in artikel 146, § 3, derde lid, van de Codex Secundair Onderwijs reeds een verwijzing naar het Agentschap voor Hoger Onderwijs, Volwassenenonderwijs, Kwalificaties en Studietoelagen toe, in het kader van de aanvraag tot afwijking van de eindtermen. Aangezien de benaming van het Agentschap aldus in verschillende bepalingen wordt gebruikt, wordt ter suggestie meegegeven om AHOVOKS te definiëren in artikel 3 van de Codex Secundair Onderwijs.

Artikel 36

11. Artikel 36 wijzigt artikel 8 van het decreet van 9 maart 2018, wat betreft de vaststelling van de leerplannen.

Het ontworpen artikel 8, § 2, tweede lid, omvat een definitie van het Agentschap voor Hoger Onderwijs, Volwassenenonderwijs, Kwalificaties en Studietoelagen (AHOVOKS). Artikel 35 van het voorontwerp voegt in artikel 7, § 2, derde lid, van het decreet van 9 maart 2018 reeds een verwijzing naar het Agentschap voor Hoger Onderwijs, Volwassenenonderwijs,

⁴ Adv.RvS 77.735/1 van 19 mei 2025 over een voorstel dat heeft geleid tot het decreet van 13 juni 2025 ‘tot wijziging van het decreet basisonderwijs van 25 februari 1997’, opm. 13.

Kwalificaties en Studietoelagen toe, in het kader van een aanvraag tot afwijking van de eindtermen. Aangezien de benaming van het Agentschap aldus in verschillende bepalingen wordt gebruikt, wordt ter suggestie meegegeven om AHOVOKS te definiëren in artikel 3 van het decreet van 9 maart 2018.

Artikel 37

12. Artikel 37 wijzigt artikel 57, § 1, van het decreet van 9 maart 2018 ‘betreffende het deeltijds kunstonderwijs’. Het ontworpen derde lid bepaalt het volgende:

“De academie verzekert in samenspraak met alle betrokkenen en met toepassing van de reglementering over overleg en onderhandeling de opvolging van het leerproces.”

Het verdient aanbeveling om nader te verduidelijken welke reglementering precies wordt bedoeld.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Pierre LEFRANC