



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 78.510/1
van 19 december 2025

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering 'tot
vaststelling van de goedkeuringscriteria en
indieningsmodaliteiten van de leerplannen'

Op 20 november 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 ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot vaststelling van de goedkeuringscriteria en indieningsmodaliteiten van de leerplannen’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 17 december 2025. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, kamervoorzitter, Brecht STEEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Eline YOSHIMI, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Allan MAGEROTTE, adjunct-auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 19 december 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

2.1. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit strekt ertoe de goedkeuringscriteria en indieningsmodaliteiten vast te stellen voor de leerplannen van het basisonderwijs, het voltijds gewoon secundair onderwijs, opleidingsvorm 4 van het buitengewoon secundair onderwijs, het volwassenenonderwijs en het deeltijds kunstonderwijs.

De ontworpen regeling komt in de plaats van het besluit van de Vlaamse Regering van 10 november 2006 ‘tot vaststelling van de goedkeuringscriteria en indieningsmodaliteiten van de leerplannen’, dat wordt opgeheven (artikel 11 van het ontwerp).

Het ontworpen besluit herneemt grotendeels de inhoud van het besluit van 10 november 2006, met dien verstande dat voortaan wordt voorzien in een tweede indieningsmoment per schooljaar, de leerplannen worden goedgekeurd door het AHOVOKS¹ in plaats van de Vlaamse regering en de administratieve beroepsprocedure wordt hervormd.

2.2. Naast het toepassingsgebied (artikel 2) regelt het ontwerp de indienings- en goedkeuringstermijnen (artikel 3), de goedkeuringscriteria die verschillen per onderwijsniveau (artikel 4), de beslissingsmogelijkheden van het AHOVOKS alsook de mogelijkheid om de goedkeuring op te heffen en de goedgekeurde leerplannen in te trekken (artikel 5), de beroepsprocedure die kan worden ingesteld wanneer de goedkeuring wordt geweigerd (artikelen 6 tot 9) en ten slotte de vereenvoudigde kennisgevingsprocedure bij technische of minimale aanpassingen aan een structuuronderdeel secundair onderwijs of een opleiding van het volwassenenonderwijs (artikel 10).

Het aan te nemen besluit treedt in werking op 1 januari 2026 (artikel 12).

RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

3.1. Voor het ontwerp kan in beginsel rechtsgrond worden gevonden in de artikelen 45, § 1, van het decreet ‘basisonderwijs’ van 25 februari 1997, 14, § 3, van het decreet van 15 juni 2007 ‘betreffende het volwassenenonderwijs’, 147/3, § 1, van de Codex Secundair Onderwijs van 17 december 2010, en 8, § 2, van het decreet van 9 maart 2018 ‘betreffende het deeltijds kunstonderwijs’, die in de rubriek ‘Rechtsgronden’ van de aanhef worden vermeld.

¹ Het Agentschap voor Hoger Onderwijs, Volwassenenonderwijs, Kwalificaties en Studietoelagen, opgericht bij het besluit van de Vlaamse Regering van 24 april 2009 ‘tot oprichting van het intern verzelfstandigd Agentschap voor Hoger Onderwijs, Volwassenenonderwijs, Kwalificaties en Studietoelagen’.

3.2. De artikelen 10, § 2, van het decreet van 15 juni 2007 en 8, § 1, van het decreet van 9 maart 2018, die eveneens in de rubriek ‘Rechtsgronden’ van de aanhef worden vermeld, bieden evenwel geen rechtsgrond voor het ontwerp. Volgens de rechtsgrondentabel die de gemachtigde heeft bezorgd, zouden deze bepalingen mede rechtsgrond bieden voor artikel 2 van het ontwerp, dat het toepassingsgebied van het ontwerp bepaalt. De betrokken decreetsbepalingen geven echter enkel een inhoudelijke omschrijving van het begrip leerplan in het betrokken onderwijsniveau, terwijl het ontwerp betrekking heeft op de goedkeuring van de leerplannen. De ingevoerde definities hebben dus enkel betrekking op de goedkeuring en vinden voldoende rechtsgrond in de bepalingen die worden vermeld in opmerking 3.1, al dan niet gelezen in samenhang met artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’.

3.3. Uit de rubriek ‘Rechtsgronden’ van de aanhef blijkt dat het ontwerp tevens rechtsgrond zoekt in artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

3.3.1. Uit de door de gemachtigde bezorgde rechtsgrondentabel blijkt in de eerste plaats dat die bepaling, gelezen in samenhang met de bepalingen die werden genoemd in opmerking 3.1, rechtsgrond zou bieden voor artikel 5 van het ontwerp. Die bepaling heeft betrekking op de beslissingsmogelijkheden voor de Vlaamse Regering (§ 1), de opheffing van de goedkeuring van het leerplan (§ 2) en de intrekking van het goedgekeurde leerplan door de indiener ervan (§ 3). Er kan worden aangenomen dat het regelen van die aangelegenheden een gevolgtrekking is die op natuurlijke wijze voortvloeit uit het decretale beginsel van de goedkeuring van de leerplannen en haar algemene economie, volgens de geest die aan de opvatting van dat decretale beginsel ten grondslag heeft gelegen en volgens de doelstelling die dat beginsel nastreeft, zonder dat hierbij de draagwijdte van dat decretaal beginsel van de goedkeuring van de leerplannen wordt verruimd of beperkt. Niettemin zou het ongetwijfeld de rechtszekerheid ten goede komen, als bij gelegenheid de in opmerking 3.1 vermelde bepalingen zo zouden worden gewijzigd dat zij zelf uitdrukkelijk een machtiging aan de Vlaamse Regering bevatten om de beslissingsmogelijkheden, de opheffing van de goedkeuring en de intrekking van de leerplannen te regelen.

3.3.2. Uit de door de gemachtigde bezorgde rechtsgrondentabel blijkt vervolgens dat artikel 20 van de bijzonder wet van 8 augustus 1980, gelezen in samenhang met de bepalingen die in opmerking 3.1 werden genoemd, rechtsgrond zou bieden voor de artikelen 6 tot 9 van het ontwerp die voorzien in een georganiseerd administratief beroep tegen een niet-goedkeuring van de ingediende leerplannen. In dit verband preciseerde de gemachtigde nog het volgende:

“Er kan een rechtsgrond verondersteld worden in artikel 20 van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen. Bijkomend is de rechtsgrond impliciet verondersteld in de niveaudecreten voor het basisonderwijs, secundair onderwijs, volwassenenonderwijs en deeltijds kunstonderwijs, gezien het Agentschap voor Hoger Onderwijs, Volwassenenonderwijs, Kwalificaties en Studietoelagen een beslissing neemt over een ingediend leerplan. In het BVR van 10 november 2006 was eveneens een beroepsmogelijkheid voorzien.

Dit georganiseerd administratief beroep is vergelijkbaar met de regeling in het huidige besluit van 10 november 2006 (art. 7-9). In die regeling keurt de onderwijsinspectie de leerplannen goed, en bevatten art. 7-9 een administratieve beroepsmogelijkheid. Aangezien nu is beslist de onderwijsinspectie te ontlasten van de taak de leerplannen te adviseren werd beslist die bevoegdheid aan een andere instantie binnen de overheid toe te vertrouwen, en een ander administratief beroep te voorzien.”

De diverse machtigingen die zijn opgenomen in de bepalingen die zijn genoemd in opmerking 3.1 zijn evenwel beperkt tot het nader bepalen van goedkeuringscriteria en indieningsmodaliteiten van leerplannen. Het organiseren van een administratief beroep kan niet worden beschouwd als een gevolgtrekking die op natuurlijke wijze voortvloeit uit het decretale beginsel van de goedkeuring van de leerplannen. Zoals reeds in advies 25.721/1² werd opgemerkt, biedt de algemene uitvoeringsbevoegdheid hiervoor onvoldoende rechtsgrond. Dit klemmt des te meer daar een georganiseerd administratief beroep dient te worden uitgeput alvorens op ontvankelijke wijze een jurisdictioneel beroep kan worden ingesteld. De bepaling die een dergelijke administratief beroep organiseert raakt aldus de toegang tot de rechter zodat de organisatie van dergelijk beroep een uitdrukkelijke decretale grondslag heeft.³

De artikelen 6 tot 9 van het ontwerp kunnen bij gebrek aan een uitdrukkelijke decretale rechtsgrond geen doorgang vinden en moeten uit het ontwerp worden weggelaten.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4.1. Overeenkomstig wat hierboven is opgemerkt over de rechtsgrond (opmerking 3.1 tot 3.3.2) moet in de rubriek ‘Rechtsgronden’ van de aanhef de vermelding van de artikelen 14, § 2, van het decreet van 15 juni 2007 en 8, § 1, van het decreet van 9 maart 2018 worden weggelaten.

4.2. Uiteraard dient bij het vermelden van de nog geldende wijzigingen die zijn aangebracht aan de rechtsgrondbepalingen, waar nodig, telkens de correcte afkondigingsdatum van het decreet van 21 november 2025 ‘tot wijziging van verschillende decreten van het beleidsdomein Onderwijs en Vorming, wat betreft de werking van de Vlaamse onderwijsinspectie’, zijnde 21 november 2025, te worden vermeld.

² Adv.RvS 25.721/1 van 12 november 1996, over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 26 november 1996 ‘tot vaststelling van de goedkeuringscriteria en indieningsmodaliteiten van de leerplannen voor het basisonderwijs’.

³ Zie bijv. adv.RvS 72.484/1 van 6 december 2022 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 19 januari 2023 ‘houdende uitvoering van de wet van 26 juni 1963 tot instelling van een Orde van architecten’, opm. 3.3; en adv.RvS 54.775/3 van 3 februari 2014 over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘betreffende het toegangsverbod tot de voertuigen van de VVM’, opm. 3.8.2.

Artikel 12

5.1. Het ontworpen besluit zou in werking moeten treden op 1 januari 2026. Gelet op het tijdstip waarop de Raad van State advies verleent, is het denkbaar dat de ontworpen regeling pas bekend gemaakt zal worden ná 1 januari 2026, en dus uitwerking zal krijgen met terugwerkende kracht. Het is daarbij niet uitgesloten dat tussen 1 januari 2026 en de datum van bekendmaking van de ontworpen regeling leerplanontwikkelaars een goedkeuringsaanvraag hebben ingediend volgens de op dat ogenblik toepasselijke regels.

Ook in de hypothese dat de ontworpen regeling vóór 1 januari 2026 wordt bekend gemaakt, is het denkbaar dat aanvragen tot goedkeuring van leerplannen zijn ingediend volgens de vóór 1 januari 2026 geldende regels, aangezien in de toepasselijke regeling geen aanvangsdatum is bepaald voor het indienen van de leerplannen. Zoals het ontwerp nu is opgevat, zullen de nieuwe goedkeuringscriteria immers onmiddellijk van toepassing worden, ook op reeds ingediende aanvragen.

Bovendien rijst de vraag of de indieners van leerplannen na de bekendmaking van de regeling wel over voldoende tijd zullen beschikken om zich aan te passen aan de nieuwe regels en om hun aanvraag in te dienen vóór 31 januari 2026, dat is de datum waarop de aanvragen moeten worden ingediend.

5.2. In dit verband verklaarde de gemachtigde het volgende:

“Om nog voldoende voorbereidingstijd te garanderen is in het BVR de bepaling opgenomen om de minister te machtigen om onder voorbehoud van goedkeuring van dit besluit al te communiceren.

In de periode van 24/11 tot 2/12 is hierover ook al overleg met de verschillende onderwijsverstrekkers georganiseerd door het Agentschap voor Hoger Onderwijs, Volwassenenonderwijs, Kwalificaties en Studietoelagen.

Bijkomend, de artikels in dit BVR zijn maximaal afgestemd op de artikels in het oude BVR van 10 november 2006. Aanpassingen aan de artikels hebben betrekking op gewijzigde regelgeving waarvan mogelijke indieners van leerplannen wel al op de hoogte waren (al dan niet onder voorbehoud van goedkeuring door het Vlaams Parlement).”

5.3. Ondanks de verklaring van de gemachtigde dat de indieners van de leerplannen op de hoogte zouden moeten zijn van de ontworpen regeling, valt niet uit te sluiten dat er goedkeuringsaanvragen zijn of zullen worden ingediend met toepassing van de bestaande regelgeving. Het verdient aanbeveling om te voorzien in een overgangsregeling zodat de betrokkenen, in afwijking van artikel 3 van het ontwerp, in dat geval de kans krijgen om alsnog hun aanvraag aan te passen zodat deze kan voldoen aan de nieuwe regeling.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Eline YOSHIMI

Pierre LEFRANC