



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 78.046/1/V
van 14 augustus 2025

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot
vaststelling van de regels om extra ICT-middelen in 2025 toe te
kennen in het kader van het Digiplan’

Op 22 juli 2025 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Onderwijs, Justitie en Werk verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 5 september 2025,^{*} een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot vaststelling van de regels om extra ICT-middelen in 2025 toe te kennen in het kader van het Digiplan’.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 12 augustus 2025. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, eerste voorzitter van de Raad van State, Tim CORTHAUT en Jim DERIDDER, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Eline YOSHIMI, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Benjamin MEEUSEN, adjunct-auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 14 augustus 2025.

*

^{*} Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juni en 15 augustus.

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. Zoals uit het opschrift blijkt, strekt het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot de toekenning van extra ICT-middelen voor het schooljaar 2025-2026 in het kader van het Digiplan, alsook tot vaststelling van de regels die met de toekenning van de betrokken middelen gepaard gaan.

De artikelen 1 en 2 van het ontwerp bepalen het totale bedrag van het budget voor ICT-middelen, de verdeelsleutel voor het toe te kennen bedrag per school en de regels voor de aanwending van de middelen, respectievelijk voor het basisonderwijs en het secundair onderwijs. Er wordt eveneens bepaald op welke wijze de ICT-kosten kunnen worden doorgerekend aan de ouders of de wettelijke vertegenwoordigers.

Artikel 3 van het ontwerp voorziet in een extra werkingsbudget voor het begrotingsjaar 2025 om bestuurs- en onderwijzend personeel van scholen te kunnen uitrusten met ICT-infrastructuur.

De artikelen 4 tot 7 van het ontwerp bepalen enkele aanvullende verplichtingen die scholen moeten naleven. Dit betreft de plicht tot het naleven van de wetgeving inzake overheidsopdrachten, het opstellen van een ICT-beleidsplan, het doorvoeren van sociale correcties en het uitsluitend aankopen van goederen of diensten vermeld op de refertelijst.

De artikelen 8 tot 11 van het ontwerp strekken tot vaststelling van de regels voor de rapportering over de aanwending van de toegekende werkingsmiddelen. De artikelen 8 en 9 bepalen sancties voor wanneer de middelen in strijd met het aan te nemen besluit worden aangewend.

Artikel 12 van het ontwerp bepaalt dat het besluit waartoe dit ontwerp moet leiden, in werking zal treden op 1 september 2025.

RECHTSGROND

3. Uit de rubriek ‘Rechtsgronden’ van de aanhef vloeit voort dat het ontwerp van besluit rechtsgrond zoekt in de artikelen VI.1, VI.2 en VI.3 van “de Codificatie sommige bepalingen voor het onderwijs van 28 oktober 2016, bekrachtigd bij het decreet van 23 december 2016” (hierna: de codificatie).

In het verleden heeft de Raad van State ten aanzien van deze rechtsgrondbepalingen het volgende opgemerkt:

“Uit artikel 24, § 5, van de Grondwet volgt dat de financiering en subsidiëring van het onderwijs door de gemeenschap door de decreetgever moet worden geregeld. Volgens de rechtspraak van het Arbitragehof¹ vereist artikel 24, § 5, van de Grondwet dat de door de decreetgever verleende opdrachten slechts op de tenuitvoerlegging van de door de decreetgever zelf vastgestelde beginselen betrekking hebben; via die opdrachten kan een gemeenschapsregering of een andere overheid de onnauwkeurigheid van die beginselen niet opvangen of onvoldoende omstandige beleidskeuzes niet verfijnen.”²

In het advies 69.136/1 van 2 april 2021 heeft de Raad van State aanvaard dat de toekenning van werkingsmiddelen, alsook de bijhorende regels voor de aanwending van die middelen, rechtsgrond vinden in de betrokken rechtsgrondbepalingen.³

4.1. Diverse bepalingen van het ontwerp hebben evenwel een ruimere draagwijdte dan de toekenning van werkingsmiddelen en de bijhorende regels. In dat verband moet het volgende worden opgemerkt.

4.2. De artikelen 1, § 3, tweede en derde lid, en 2, § 3, tweede en derde lid, van het ontwerp hebben geen betrekking op de werkingsmiddelen. Deze artikelen bepalen de perken waarbinnen kosten voor ICT-materiaal of digitale leermiddelen kunnen worden doorgerekend aan ouders of wettelijke vertegenwoordigers van leerlingen. De ontworpen regeling houdt slechts op indirecte wijze verband met het ICT-materiaal of werkingsmiddelen die met behulp van de toegekende werkingsmiddelen worden aangekocht.

De artikelen VI.1, VI.2 en VI.3 van de codificatie bevatten geen delegatie aan de Vlaamse Regering om te bepalen welke algemene ICT-kosten al dan niet kunnen worden doorgerekend aan ouders of wettelijke vertegenwoordigers. Het komt niet toe aan de Vlaamse Regering om dergelijke beleidskeuzes in de plaats van de decreetgever te maken zonder dat daarvoor een uitdrukkelijke machtiging voorhanden is.

In het geval dat er geen méér sluitende rechtsgrond voorhanden blijkt te zijn, kunnen de artikelen 1, § 3, tweede en derde lid, en 2, § 3, tweede en derde lid, van het ontwerp geen doorgang vinden.

¹ Voetnoot uit het geciteerde advies: Zie bijvoorbeeld Arbitragehof, arrest nr. 17/2006, 1 februari 2006, B.5.2.

² Adv.RvS 41.829/1 van 7 december 2006 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 15 december 2006 ‘betreffende het ICT-infrastructuurprogramma voor de informatisering van het onderwijs voor het schooljaar 2006-2007’; adv.RvS 43.771/1 van 13 november 2007 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 7 december 2007 ‘betreffende het ICT-infrastructuurprogramma voor de informatisering van het onderwijs voor het schooljaar 2007-2008’.

³ Adv.RvS 69.136/1 van 2 april 2021 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 30 april 2021 ‘tot vaststelling van de regels voor de toekenning van extra ICT-middelen 2021 in het kader van de Digisprong voor het gewoon en buitengewoon kleuter-, lager en secundair onderwijs en de hbo5-opleiding Verpleegkunde’.

4.3. Artikel 3, § 1, 6°, en § 2, in de mate dat die paragraaf van toepassing is op de centra voor basiseducatie, van het ontwerp lijkt evenmin in overeenstemming te zijn met de ingeroepen rechtsgrondbepalingen. Dit artikel bepaalt immers dat onder meer een werkingsbudget wordt toegekend aan de centra voor basiseducatie, waarvan de grootteorde afhankelijk is van de verdeelsleutel vermeld in paragraaf 2 van dat artikel. Die verdeelsleutel houdt rekening met het aantal “personeelsleden” en “unieke leerkrachten”. Uit artikel VI.2, § 2, laatste lid, van de codificatie volgt evenwel dat aan de centra voor basiseducatie een forfaitair bedrag wordt toegekend waarvan de omvang bepaald wordt door het aantal lesurencursist.

De gemachtigde verschafte de volgende toelichting:

“Artikel VI.2 van de codificatie sommige bepalingen voor het onderwijs werd gewijzigd met het decreet van 25 februari 2022 tot uitvoering van maatregelen over het onderwijs uit cao XII Leerplicht, cao V Basiseducatie en cao VI Hoger onderwijs vanaf het school- of academiejaar 2021-2022. Het artikel werd gewijzigd om ook de mogelijkheid te creëren om op basis van het aantal personeelsleden werkingsbudget toe te kennen. Voor de bepaling van het forfaitair bedrag voor de centra voor basiseducatie voor de toekenning van digitaliseringsmiddelen moet rekening gehouden worden met het aantal lesurencursist. De toepassing van de paragraaf die bepaalt dat een forfaitair bedrag wordt toegekend aan de CBE's waarvan de hoegrootte wordt bepaald door het aantal lesurencursist botst dus met de bepaling die de mogelijkheid creëert om personeelsleden mee in rekening te nemen voor de berekening van het budget. Als *lex posterior* heeft de bepaling inzake berekening het bedrag op basis van de parameter personeelsleden dan ook voorrang op de bepaling die stelt dat er voor de CBE's een forfaitair bedrag wordt bepaald op basis van het aantal lesurencursist.”

De argumentatie van de gemachtigde kan niet worden bijgetreden. Artikel VI.2, § 2, laatste lid, van de codificatie geldt als uitzondering op de berekeningswijze uit het eerste lid van die bepaling. Dat die berekeningswijze op een later moment werd gewijzigd, doet daaraan geen afbreuk, vermits de uitzonderingsbepaling niet door de decreetgever werd opgeheven.

Het ontwerp kan op dit punt dan ook geen doorgang vinden. De centra voor basiseducatie moeten uit artikel 3, §§ 1 en 2, van het te nemen besluit worden weggelaten en er moet voor hen desgevallend worden voorzien in een afzonderlijke regeling, met eerbiediging van de bepalingen van de codificatie.

4.4. In artikel 6 van het ontwerp wordt bepaald dat de school, via sociale correcties, het recht van elke leerling op de toegang tot digitale leermiddelen en het recht op vrije schoolkeuze waarborgt. Dit is een algemene rechtsregel die geen verband houdt met de modaliteiten van de aanwending van de toegekende werkingsmiddelen. De gemachtigde verschafte in dit verband de volgende toelichting:

“In de zin dat dit artikel begrepen kan worden als een algemene rechtsregel en niet als een modaliteit voor de aanwending van het budget, gaat deze verplichting inderdaad ruimer dan de delegaties opgenomen in artikel VI.1, VI.2 en VI.3. Ter volledigheid wordt meegegeven dat de er nu al in artikel 37 van het decreet basisonderwijs en in artikel 112 van de codex secundair onderwijs voorzien is dat de bijdrageregeling is opgenomen in het schoolreglement. Het schoolreglement wordt besproken op de schoolraad.”

Ook de bepalingen die door de gemachtigde als aanvulling worden opgesomd, bieden geen rechtsgrond voor artikel 6 van het ontwerp. Zoals de gemachtigde aangeeft, hebben zij betrekking op de bijdrageregeling die is opgenomen in het schoolreglement.

Bij ontstentenis van een méér sluitende rechtsgrond kan artikel 6 van het ontwerp geen doorgang vinden.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

5. Er zijn heel wat taalkundige en wetgevingstechnische opmerkingen bij het ontwerp te maken. Gelet op de strikte termijnen die hem voor het geven van de meeste van zijn adviezen worden gelaten en de grote hoeveelheid adviesaanvragen die hij thans te behandelen heeft, is het voor de Raad van State niet mogelijk om het ontwerp op dit vlak aan een grondig en gedetailleerd onderzoek te onderwerpen. Het komt aan de adviesaanvrager toe om een grondig taalkundig en wetgevingstechnisch nazicht door te voeren.

Bij wijze van voorbeeld kan al minstens op de volgende tekortkomingen worden gewezen:

- de zinsconstructie uit artikel 2, § 1, tweede lid, 1°, lijkt foutief;
- in artikel 10, tweede en derde lid, schrijve men “artikelen” in plaats van artikels;
- in artikel 10, derde lid, schrijve men “vermeld” in plaats van “vermeldt”;
- in artikel 10, tweede lid, wordt verwezen naar de onbestaande paragraaf 1 van het artikel;
- in artikel 10, derde lid, ontbreekt de verwijzing naar het eerste lid bij de punten 2, 3 en 4.

Artikel 5

6.1. Artikel 5 van het ontwerp bepaalt dat het ICT-beleidsplan rekening moet houden met “alternatieve contractvormen”. Aan de gemachtigde werd gevraagd om de draagwijdte van dit begrip toe te lichten:

“Met alternatieve contractsvormen wordt bedoeld: onder andere onderhoudscontracten zoals leasingovereenkomsten, minimale levensduurcontracten met leveranciers, recycleeropties of onderhoudscontracten (zie conceptnota Digiplan, goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 2 mei 2025). Gezien dit een niet-exhaustieve opsomming is, werd enkel de term alternatieve contractsvormen opgenomen in het voorontwerp besluit. Deze zullen worden vermeld in de nota Vlaamse Regering horende bij het voorontwerp Besluit, en dit zal ook verder geduid worden naar de scholen in communicatie vanuit het Kenniscentrum Digisprong en een omzendbrief.”

Ter wille van de regelduidelijkheid, transparantie en rechtszekerheid dient het begrip te worden gedefinieerd in de tekst van het ontwerp.

6.2. Men schrijve “scholen, centra en academies aan wie met toepassing van dit besluit extra ICT-middelen zijn toegekend” in plaats van “scholen, centra en academies”.

DE GRIFFIER

DE EERSTE VOORZITTER

Eline YOSHIMI

Wilfried VAN VAERENBERGH