



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 79.566/1
van 13 juli 2026

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot bepaling van de voorwaarden voor de toekenning van een werkingsbudget voor praktijkgerichte structuuronderdelen en tot bepaling van vereisten inzake de bijdrageregeling’

Op 11 juni 2026 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 bepaling van de voorwaarden voor de toekenning van een werkingsbudget voor praktijkgerichte structuuronderdelen en tot bepaling van vereisten inzake de bijdrageregeling’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 7 juli 2026. 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, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 13 juli 2026.

*

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 van de Vlaamse Regering strekt er hoofdzakelijk toe om de lijst met structuuronderdelen vast te leggen die in aanmerking komen voor de bijkomende financiering die artikel 48 van de Codex Secundair Onderwijs in het vooruitzicht stelt (artikel 1 van en de bijlage bij het ontwerp), en de nadere regels vast te stellen voor de berekening van het jaarlijks extra werkingsbudget per onderwijsinstelling waarop de voormelde structuuronderdelen recht geven, respectievelijk voor het begrotingsjaar 2026 (artikelen 6 tot 8), het begrotingsjaar 2027 (artikelen 9 tot 11) en vanaf het begrotingsjaar 2028 (artikelen 2 tot 5).

Deze bepalingen treden in werking op de eerste dag van de maand die volgt op het verstrijken van een termijn van tien dagen, die ingaat op de dag na de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad (artikel 12).

2.2. Daarnaast bevat het ontwerp een aantal bepalingen die betrekking hebben op de bijdrageregeling voor het secundair onderwijs (artikelen 12 tot 15). Deze bepalingen treden in werking op 1 september 2027 (artikel 16).

Artikel 12 bepaalt dat instellingen aan leerlingen uit de tweede en derde graad tso, bso en kso in het gewoon secundair onderwijs, de tweede en derde graad tso, bso en kso in opleidingsvorm 4 in het buitengewoon secundair onderwijs alsook in de integratie- en kwalificatiefase in opleidingsvorm 3 in het buitengewoon secundair onderwijs geen bijdrage mogen doorrekenen voor persoonlijke beschermingsmiddelen en werkkledij die gebruikt worden in de praktijklessen.

Bij de artikelen 13, 14 en 15 worden vereisten vastgelegd in verband met de bijdrageregeling die gelden voor alle scholen in het secundair onderwijs. De artikelen 13 en 15 hebben betrekking op respectievelijk de gegevens die worden opgenomen in de bijdrageregeling en de raadpleegbaarheid en digitale toegankelijkheid van de bijdrageregeling. Artikel 14 bepaalt dat geen bijdrage kan worden gevraagd voor de basiskosten voor de organisatie van het onderwijs, en dat alleen een bijdrage kan worden gevraagd voor kosten die scholen effectief hebben gemaakt voor de leerling in kwestie.

RECHTSGROND

3.1.1. Voor het ontwerp kan in beginsel¹ rechtsgrond worden gevonden in de verschillende onderdelen van artikel 48 van de Codex Secundair Onderwijs, zoals die bepaling vervangen is bij artikel 83 van het decreet van 5 juni 2026 ‘over het onderwijs XXXVI’.

3.1.2. Artikel 1 van en de bijlage bij het ontwerp vinden rechtsgrond in artikel 48, § 1, derde lid, van de Codex Secundair Onderwijs. De verschillende structuuronderdelen worden immers bepaald op grond van de criteria die worden opgesomd in artikel 48, § 1, derde lid. In dit verband verklaarde de gemachtigde het volgende:

“De indeling vertrok van een rangschikking van alle structuuronderdelen op basis van hun praktijkkosten zoals in kaart gebracht door [de studie van Idea Consult](#) (2026) in opdracht van minister Demir. Uitgaande van de gemiddelde totale praktijkkosten per structuuronderdeel (m.n. totalen voor persoonlijke beschermingsmiddelen, werkkledij, arbeidsmiddelen en verbruiksmaterialen) zoals becijferd in het kwantitatieve luik van het onderzoek, werden de structuuronderdelen ondergebracht in vier categorieën: een categorie 0 zonder bijkomende werkmiddelen, voor structuuronderdelen met een minimale of onbestaande praktijkkost (overwegend theoretisch of licht praktijkgericht), en drie categorieën die wel bijkomende werkmiddelen ontvangen, met een wegingsfactor van respectievelijk 0,5 (groep 1), 1 (groep 2) en 1,5 (groep 3), zoals vastgelegd in het besluit van de Vlaamse Regering. Groep 1 omvat structuuronderdelen met een beperktere praktijkkost, waaronder ook alle duale structuuronderdelen, gelet op de aard van de praktijkcomponent bij duaal leren (zie verder). Groep 2 en 3 omvatten structuuronderdelen waar de praktijkkost op school uitgesproken aanwezig is, met een hogere kost in groep 3 dan in groep 2.

Deze initiële kostengebaseerde rangschikking werd vervolgens verfijnd op basis van de andere criteria uit OD XXXVI, met name de doorstroomkansen en de maatschappelijke relevantie van het structuuronderdeel.

Voor doorstroom werd complementair gerekend. Doorstroom naar hoger onderwijs en succesvolle instroom op de arbeidsmarkt werden beide als positieve indicatoren beschouwd. Beide uitkomsten golden als gelijkwaardig succesvol.

Op vlak van instroom op de arbeidsmarkt werd concreet nagegaan welk aandeel van de afgestudeerden die zich na het secundair onderwijs bij de VDAB inschreven, één jaar later nog steeds werkzoekend was. Een lager aandeel werkzoekenden na één jaar wees op een sterkere aansluiting van de opleiding op de arbeidsmarkt.

Voor maatschappelijke relevantie werd in het bijzonder gekeken naar de succesgraad van de arbeidsmarktinstroom in knelpuntberoepen, op basis van de VDAB knelpuntberoepenlijst van 2026. Structuuronderdelen die rechtstreeks leiden naar een knelpuntberoep werden automatisch gezien als maatschappelijk relevant en werden bevoordeeld ingeschaald in de clustering.

¹ Onder voorbehoud van wat in het licht van artikel 24, § 5, van de Grondwet werd opgemerkt over het te vervangen artikel 48 van de Codex Secundair Onderwijs in opmerking 48.4 van advies 78.987/1 van 9 april 2026 (adv.RvS 78.987/1 van 9 april 2026 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 5 juni 2026 ‘over het Onderwijs XXXVI’, *Parl.St.* VI.Parl. 2025-26, nr. 844/1).

Op basis van deze aanvullende indicatoren werden structuuronderdelen waar nodig verschoven tussen de categorieën. Deze verschuivingen gebeurden niet zuiver mathematisch, maar ook op basis van een geïnformeerde, kwalitatieve afweging, om tot een logische en consistente ordening tussen verwante disciplines te komen.

Dit was in het bijzonder relevant voor de duale structuuronderdelen. Leerlingen in duaal leren krijgen PBM's en werkkledij ter beschikking gesteld op de leerwerkplek, waardoor de praktijkkost op school voor deze structuuronderdelen doorgaans beperkt is. De wijze waarop scholen dit administratief verwerken varieert echter: sommige scholen rekenen voor de schoolcomponent van duale structuuronderdelen nog PBM-kosten aan, terwijl andere scholen dit niet doen omdat de leerling deze al via de werkplek ontvangt, mede afhankelijk van de afspraken over het al dan niet meenemen van PBM's tussen werkplek en school. Deze variatie weerspiegelt organisatorische verschillen tussen scholen en leerwerkplekken, en niet de werkelijke praktijkkost die aan het structuuronderdeel zelf verbonden is. Om deze reden werd voor de duale structuuronderdelen gekozen voor een kwalitatieve beoordeling op basis van de beperkte grootte van de praktijkcomponent op school, in vergelijking met de andere structuuronderdelen uit het voltijds secundair onderwijs. Deze aanpak liet toe om de duale structuuronderdelen consistent en op een inhoudelijk verantwoorde wijze in groep 1 onder te brengen. Een beperkte grootte van praktijkcomponent zorgt voor een beperkte kost en beperkte toewijzing van bijkomende werkingsmiddelen.

Het resultaat van deze triangulatie tussen kostengegevens, doorstroomgegevens en arbeidsmarktgegevens, gecorrigeerd op basis van de verdere inschatting, is de indeling in categorieën die is opgenomen in de bijlage bij het besluit van de Vlaamse Regering.”

De artikelen 2 tot 11 van het ontwerp vinden rechtsgrond in artikel 48, § 1, eerste lid, van de Codex Secundair Onderwijs.

Artikel 12 van het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 48, § 1, vierde lid, van de Codex Secundair Onderwijs, dat de Vlaamse Regering machtigt om “bijkomende randvoorwaarden op [te] leggen om de kosten in betrokken structuuronderdelen en opleidingen (...) te doen dalen.”

De artikelen 13 en 15 van het ontwerp vinden rechtsgrond in artikel 48, § 2, van de Codex Secundair Onderwijs. Krachtens deze bepaling kan de Vlaamse Regering “bijkomende maatregelen vaststellen die ertoe strekken de transparantie van de bijdrageregeling te verhogen.” Aangezien artikel 48, § 2, zich niet beperkt tot welbepaalde structuuronderdelen in het secundair onderwijs, moet die bepaling geacht worden van toepassing te zijn op het ganse voltijds secundair onderwijs en het ganse buitengewoon secundair onderwijs.

3.2. Er dient evenwel een voorbehoud te worden gemaakt bij artikel 14 van het ontwerp, dat bepaalt dat geen bijdragen kunnen worden aangerekend die behoren tot de basiskosten voor de organisatie van het onderwijs, en dat alleen een bijdrage kan worden gevraagd voor kosten die scholen effectief gemaakt hebben voor de leerling in kwestie. Deze bepaling strekt er immers niet toe om “de transparantie” van de bijdrageregeling te verhogen, maar ze regelt onder welke voorwaarden kosten via de bijdrageregeling kunnen worden aangerekend. Aangezien voor deze bepaling evenmin een andere rechtsgrondbepaling voorhanden is in de Codex Secundair Onderwijs, kan deze bepaling geen doorgang vinden. Het lijkt bovendien om een beleidskeuze te gaan die als essentieel element van de inrichting en subsidiëring van het secundair onderwijs door

de gemeenschap, overeenkomstig artikel 24, § 5, van de Grondwet, door de decreetgever zelf moet worden geregeld.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4.1. Het verdient aanbeveling om in de rubriek ‘Rechtsgrond’ te verwijzen naar de specifieke onderdelen van artikel 48 van de Codex Secundair Onderwijs die strekken tot rechtsgrond van het aan te nemen besluit in plaats van naar die bepaling in zijn geheel.

4.2. Bovendien is artikel 48 van de Codex Secundair Onderwijs niet “gewijzigd” maar “vervangen” bij het decreet van 5 juni 2026. Dit moet worden aangepast.

Artikel 2

5.1. Hoewel uit de nota van de Vlaamse Regering duidelijk naar voren komt dat het de bedoeling is dat het extra werkingsbudget enkel wordt berekend rekening houdend met de leerlingen die zijn ingeschreven in de structuuronderdelen die in de bijlage bij het ontwerp zijn opgenomen, blijkt dat niet duidelijk uit de tekst van de ontworpen bepaling.

In het eerste lid van die bepaling wordt immers gesteld dat “[h]et extra werkingsbudget, vermeld in het eerste lid, wordt toegekend op basis van de regelmatige leerlingen die zijn ingeschreven in *de structuuronderdelen, zoals vermeld in artikel 2, eerste lid*”. Het lijkt met ander woorden om alle (“de”) structuuronderdelen te gaan in de betrokken graden en onderwijsvormen. Het tweede, derde en vijfde lid van artikel 2, verwijzen bovendien naar dat eerste lid. Ook de artikelen 3 en 5 verwijzen naar het eerste lid van artikel 2. In het vierde lid van artikel 2 wordt weliswaar aangegeven dat de structuuronderdelen worden onderverdeeld in drie categorieën, maar dat lid bepaalt niet dat het extra werkingsbudget enkel wordt toegekend voor de leerlingen van de in de bijlage opgesomde structuuronderdelen. Dit schept verwarring want het staat immers vast dat in de betrokken graden en onderwijsvormen ook leerlingen zijn ingeschreven in structuuronderdelen die niet voorkomen in de bijlage, zoals de gemachtigde overigens zelf in zijn hierboven aangehaalde verklaring aangaf (de zgn. categorie 0).

Het zou de leesbaarheid en transparantie van de bepaling ten goede komen als reeds in het eerste lid van artikel 2 duidelijk zou worden gemaakt dat het extra werkingsbudget enkel wordt berekend voor de structuuronderdelen die worden vermeld in de bijlage bij het ontworpen besluit.

5.2. Eenzelfde opmerking geldt ook voor de artikelen 6 en 9 van het ontwerp.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Pierre LEFRANC