RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 78.986/1
van 26 maart 2026

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van de regelgeving over de nuttige ervaring in het secundair en volwassenenonderwijs en de concordantie en de bekwaamheidsbewijzen en salarisschalen in het volwassenenonderwijs’

‡LW-CGDJODJCH-HIJIGVT‡

Op 2 maart 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 wijziging van de regelgeving over de nuttige ervaring in het secundair en volwassenenonderwijs en de concordantie en de bekwaamheidsbewijzen en salarisschalen in het volwassenenonderwijs’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 17 maart 2026. 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 26 maart 2026.

*

‡LW-CGDJODJCH-HIJIGVT‡

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

2.1.1. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt er hoofdzakelijk toe, als gevolg van de in voorbereiding zijnde[1] wijziging van het opleidingsaanbod in het volwassenenonderwijs, een aantal wijzigingen door te voeren aan de geldende regelingen inzake nuttige ervaring, concordantie, bekwaamheidsbewijzen en salarisschalen in het secundair volwassenenonderwijs. De ontworpen wijzigingen beogen voor de nieuwe of vernieuwde opleidingen te verduidelijken wat de bekwaamheidsbewijzen en de bijhorende salarisschalen zijn voor de betrokken personeelsleden en voor welke modules van die opleidingen nuttige ervaring als bekwaamheidsbewijs kan worden gevraagd, alsook in welke ambten de personeelsleden uit de vroegere opleidingen kunnen worden geconcordeerd.

2.1.2. Concreet bevat het ontwerp de volgende wijzigingen.

Artikel 2 en bijlage 1 bij het ontwerp vervangen Bijlage III bij het besluit van de Vlaamse Regering van 7 oktober 1997,[2] dat voor leraren secundair volwassenenonderwijs bepaalt voor welke modules in het secundair volwassenenonderwijs nuttige ervaring kan worden erkend.

De artikelen 3 (en bijlage 2) en 4 (en bijlage 3) vervangen respectievelijk Bijlage V bij het besluit van de Vlaamse Regering van 1 september 2006,[3] en de Bijlage bij het besluit van 19 maart 2010,[4] die respectievelijk de ambtshalve en individuele concordantie in het secundair volwassenenonderwijs regelen.

Ten slotte wordt de bijlage bij het besluit van de Vlaamse Regering van 23 april 2010,[5] die de bekwaamheidsbewijzen en salarisschalen voor de personeelsleden van de centra voor volwassenenonderwijs bevat, vervangen bij artikel 5 (bijlage 4).

---

[1] De vaststelling van zeven nieuwe opleidingsprofielen in het studiegebied mechanica-elektriciteit en de opheffing van het opleidingsprofiel ‘Netwerktechnicus’ die leiden tot het wijzigen van enkele benamingen van reeds bestaande opleidingen bij het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van de regelgeving over de indeling van studiegebieden in opleidingen van het secundair volwassenenonderwijs en de modulaire structuur van het secundair volwassenenonderwijs voor de studiegebieden ICT-technieken en mechanica-elektriciteit’, waarover de Raad van State heden advies 78.955/1 uitbrengt.

[2] Besluit van de Vlaamse Regering van 7 oktober 1997 ‘betreffende de nuttige ervaring als bekwaamheidsbewijs voor personeelsleden van het onderwijs’.

[3] Besluit van de Vlaamse Regering van 1 september 2006 ‘betreffende de ambtshalve concordantie’.

[4] Besluit van de Vlaamse Regering van 19 maart 2010 ‘betreffende de individuele concordantie in het secundair volwassenenonderwijs’.

[5] Besluit van de Vlaamse Regering van 23 april 2010 ‘betreffende de bekwaamheidsbewijzen en de salarisschalen voor de personeelsleden van de centra voor volwassenenonderwijs’.

‡LW-CGDJODJCH-HIJIGVT‡

Deze wijzigingen zullen uitwerking hebben op 1 februari 2026 (artikel 6, eerste lid).

2.2. Daarnaast wordt van de gelegenheid gebruik gemaakt om een rechtzetting aan te brengen in het besluit van de Vlaamse Regering van 7 oktober 1997 (artikel 1). De onmogelijkheid om diensten als lesgever buiten het onderwijs als nuttige ervaring te laten erkennen voor een bekwaamheidsbewijs in het secundair onderwijs en het secundair volwassenenonderwijs, die ten onrechte werd opgeheven met ingang van 1 september 2023, wordt hersteld met ingang van 1 september 2023 en opnieuw opgeheven met ingang van 1 september 2025 (artikel 6, tweede en derde lid).

RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

3. Het ontwerp vindt rechtsgrond in de bepalingen die worden vermeld in de rubriek ‘Rechtsgronden’ van de aanhef.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. In de rubriek ‘Vormvereisten’ van de aanhef dienen na het tweede streepje het nummer en de datum van het protocol van de gemeenschappelijke vergadering van de verschillende syndicale overlegorganen nog te worden vermeld, zijnde nr. 288 en 13 februari 2026.

Artikel 6

5.1. Gelet op de datum waarop het ontwerp voor advies wordt voorgelegd, zal het ontwerp in zijn geheel uitwerking krijgen met terugwerkende kracht. De meeste artikelen zullen uitwerking krijgen op 1 februari 2026, terwijl de artikelen 1, 1°, en 1, 2°, uitwerking krijgen respectievelijk op 1 september 2023 en 1 september 2025.[6]

Het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten is enkel toelaatbaar ingeval voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag bestaat, de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling waarbij, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen worden toegekend of in zoverre de retroactiviteit noodzakelijk is voor de continuïteit of de goede werking van het bestuur en daardoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast.

[6] Volgens de beginselen van de wetgevingstechniek redigere men artikel 6 van het ontwerp als volgt:
“Art. **6**. Dit besluit heeft uitwerking met ingang van 1 februari 2026, met uitzondering van:
1° artikel 1, 1°, dat uitwerking heeft met ingang van 1 september 2023;
2° artikel 1, 2°, dat uitwerking heeft met ingang van 1 september 2025.”

‡LW-CGDJODJCH-HIJIGVT‡

5.2. De terugwerkende kracht van artikel 1 werd door de gemachtigde als volgt verantwoord:

> "Artikel 1 bevat een technische correctie. Bij een vorige wijziging werden een aantal bepalingen in artikel 8, eerste lid, 1° opgeheven met ingang van 1 september 2023. De bepaling rond prestaties als lesgever die niet mee kunnen tellen in het kader van nuttige ervaring, mocht echter pas vanaf 1 september 2025 opgeheven worden. Daarom wordt de opgeheven bepaling voor de periode 1 september 2023 - 31 augustus 2025 terug ingeschreven en vanaf 1 september 2025 (terug) opgeheven."

Artikel 6, tweede en derde lid, dat de uitwerking in de tijd van de artikelen 1, 1° en 1, 2°, regelt, heeft evenwel tot gevolg dat het verbod om diensten als lesgever buiten het onderwijs te erkennen als nuttige ervaring, dat, blijkbaar ten onrechte, was opgeheven bij artikel 2 van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 september 2025,[7] met ingang van 1 september 2023, terug wordt hersteld, om het vervolgens terug op te heffen, met ingang van 1 september 2025, de datum die de stellers van het ontwerp schijnbaar oorspronkelijk voor ogen hadden. Artikel 6, tweede lid, doet met andere woorden een versoepeling van de regeling, die weliswaar uitwerking kreeg met terugwerkende kracht, met terugwerkende kracht teniet. In de mate dat de ontworpen regeling het recht om met ingang van 1 september 2023 een aantal gepresteerde diensten te laten erkennen als nuttige ervaring voor een bekwaamheidsbewijs (en dus voor de salarisschaal) teniet doet, volstaat de door de gemachtigde geboden verantwoording niet en dient een voorbehoud te worden gemaakt. De terugwerkende kracht van artikel 1 zou enkel aanvaardbaar zijn voor zover zou worden aangetoond dat zij noodzakelijk is voor de continuïteit of de goede werking van het bestuur.

Bijlagen

6.1. Het verdient aanbeveling om de vormgeving van de bijlagen, die omvangrijk[8] zijn, aan een grondig (technisch) nazicht te onderwerpen. Zoals hierna blijkt, heeft de Raad van State immers enkele onvolkomenheden in de bijlagen vastgesteld.

6.2.1. De bijlagen 2 en 3 van het ontwerp bevatten een aantal passages die in het groen zijn aangeduid, wat in principe wijst op wijzigingen ten opzichte van de bestaande versie van de

[7] Besluit van de Vlaamse Regering van 19 september 2025 'tot wijziging van diverse besluiten van de Vlaamse Regering, wat betreft personeel in het basisonderwijs, het deeltijds kunstonderwijs, het secundair onderwijs, het volwassenenonderwijs, de onderwijsinternaten, de leersteuncentra, de centra voor leerlingenbegeleiding, het hoger onderwijs en de inspectie'.

[8] Hoewel de wijzigingen aan de bijlagen beperkt zijn, wordt de tekst van de omvangrijke bijlagen integraal vervangen. Het hernemen van de volledige tekst van bepalingen waarvan de inhoudelijke wijzigingen veeleer beperkt zijn, heeft weliswaar als voordeel dat de bestemmeling van de norm onmiddellijk kennis kan nemen van de volledige, aangepaste versie van de gewijzigde bepalingen, maar een dergelijk procedé van regelgeving heeft ook nadelen. Het bemoeilijkt niet alleen het onderzoek van de afdeling Wetgeving van de Raad van State. Evenzo kan bij de rechtszoekende de indruk worden gewekt dat de nieuwe bepalingen een grondige herziening inhouden van de bestaande regeling, waardoor het noodzakelijk werd geacht deze volledig te vervangen. Daarenboven moet ermee rekening worden gehouden dat, ook wat betreft de ongewijzigd overgenomen bepalingen, het ontwerp dient te worden beschouwd als een nieuwe wilsuiting van de Vlaamse Regering, wat betekent dat ook die bepalingen in hun geheel opnieuw kunnen worden aangevochten voor de Raad van State.

‡LW-CGDJODJCH-HIJIGVT‡

betrokken bijlagen. Nochtans lijken die passages geen verband te houden met de wijzigingen ten gevolge van het ontwerp waarover heden advies 78.955/1 werd uitgebracht.

Hierover ondervraagd, verklaarde de gemachtigde het volgende:

"De groene passages op p. 141-142 in bijlage 2 en op p; 115 en 159 in bijlage 3 zijn per ongeluk blijven staan. Het gaat hier om wijzigingen die aangebracht werden in een wijzigingsbesluit van 4 april 2025, zie ook *https://www.ejustice.just.fgov.be/mopdf/2025/05/14_1.pdf#page=10* pagina's 47635-47636 voor bijlage 2 en 47847 en 47891 in de publicatie staatsblad."

6.2.2. In de oorspronkelijk aan de Raad van State voorgelegde tekst van de bijlagen 2 en 3 was de tekst van sommige modules met een lange benaming in de rechterkolom gedeeltelijk "afgesneden" en niet volledig leesbaar, als gevolg van een louter digitale manipulatie (weergave in een pdf-document).

6.3. De stellers van het ontwerp dienen er uiteraard op toe te zien dat de vormgeving van de bijlagen bij het ontwerp correct verloopt en dat in het *Belgisch Staatsblad* correct vormgegeven bijlagen worden bekend gemaakt.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Eline YOSHIMI Pierre LEFRANC

‡LW-CGDJODJCH-HIJIGVT‡