



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 78.043/1/V
van 3 september 2025

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘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’

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 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’.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 26 augustus 2025. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en David D’HOOGHE, staatsraden, Jan VELAERS, assessor, en Annemie GOOSSENS, griffier.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 3 september 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. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt tot de wijziging van de volgende besluiten:

- het koninklijk besluit van 15 april 1958 ‘houdende bezoldigingsregeling van het onderwijzend, wetenschappelijk en daarmee gelijkgesteld personeel van het Ministerie van Openbaar Onderwijs’;
- het besluit van de Vlaamse Regering van 7 oktober 1997 ‘betreffende de nuttige ervaring als bekwaamheidsbewijs voor personeelsleden van het onderwijs’;
- het besluit van de Vlaamse Regering van 5 juni 1989 ‘tot vaststelling en indeling van de ambten van de leden van het bestuurs- en onderwijzend personeel van instellingen voor secundair onderwijs’;
- het besluit van de Vlaamse Regering van 14 juni 1989 ‘betreffende de bekwaamheidsbewijzen, de salarisschalen, het prestatiestelsel en de bezoldigingsregeling in het secundair onderwijs’;
- het besluit van de Vlaamse Regering van 31 juli 1990 ‘tot vastlegging van het pakket ‘uren-leraar’ in het voltijds secundair onderwijs’;
- het besluit van de Vlaamse Regering van 26 september 1990 ‘betreffende de bekwaamheidsbewijzen, de salarisschalen en de bezoldigingsregeling van de leermeesters godsdienst en de godsdienstleraars’;
- het besluit van de Vlaamse Regering van 29 april 1992 ‘betreffende de verdeling van betrekkingen, de terbeschikkingstelling wegens ontstentenis van betrekking, de reffectatie, de wedertewerkstelling en de toekenning van een wachtgeld of wachtgeldtoelage’;
- het besluit van de Vlaamse Regering van 17 juni 1997 ‘betreffende de personeelsformatie in het gewoon basisonderwijs’;
- het besluit van de Vlaamse Regering van 17 juni 1997 ‘betreffende de personeelsformatie in het buitengewoon basisonderwijs’;
- het besluit van de Vlaamse Regering van 12 december 2003 ‘tot vaststelling van de bekwaamheidsbewijzen en de salarisschalen van de personeelsleden van de centra voor leerlingenbegeleiding’;
- het besluit van de Vlaamse Regering van 21 september 2007 ‘betreffende het varend personeel in het gewoon secundair onderwijs’;
- het besluit van de Vlaamse Regering van 21 september 2007 ‘tot regeling van een aantal aangelegenheden voor de Centra voor Volwassenenonderwijs in uitvoering van het decreet van 15 juni 2007 betreffende het volwassenenonderwijs’;
- het besluit van de Vlaamse Regering van 24 oktober 2008 ‘houdende uitvoering van het decreet van 10 juli 2008 betreffende het stelsel van leren en werken in de Vlaamse Gemeenschap’;

- het besluit van de Vlaamse Regering van 29 mei 2009 ‘betreffende de subsidiëring van de zonale busbegeleiding’;
- het besluit van de Vlaamse Regering van 8 september 2017 ‘tot regeling van de beroepsprocedure na een evaluatie met een eindconclusie 'onvoldoende' en na een ontslag om dringende reden voor de personeelsleden van de basiseducatie’;
- het besluit van de Vlaamse Regering van 9 september 2022 ‘over de lerarenbonus’;
- het besluit van de Vlaamse Regering van 15 september 2023 ‘tot uitvoering van maatregelen over het lerarenambt’;
- het besluit van de Vlaamse Regering van 17 november 2023 ‘betreffende de individuele concordantie in het secundair onderwijs en tot wijziging van de regelgeving over de ambtshalve concordantie en de nuttige ervaring als bekwaamheidsbewijs in het secundair onderwijs’.

De ontworpen wijzigingen hebben betrekking op het onderwijspersoneel en kunnen als volgt worden samengevat.

Ten eerste wordt een aantal tijdelijke maatregelen in het onderwijs verlengd tot en met het schooljaar 2029-30. Het gaat meer bepaald om de volgende maatregelen:

- de verlenging van de toekenning van maximum vijftien jaar geldelijke anciënniteit bij zijinstroom in een knelpuntambt in het basis- en secundair onderwijs en in de centra voor leerlingenbegeleiding (hoofdstuk 1);
- de verlenging van de lerarenbonus in het basis- en secundair onderwijs (hoofdstuk 16);
- de verlenging van de regeling inzake de omzetting van lesomkadering naar een krediet om in het basis- en secundair onderwijs een gastleraar aan te stellen (hoofdstukken 5, 8, 9, 13 en 17).

Ten tweede omvat het ontwerp wijzigingen met betrekking tot de volgende onderwerpen:

- de erkenning van nuttige ervaring in functie van de bekwaamheidsbewijzen (hoofdstuk 2);
- de ambten, de bekwaamheidsbewijzen en de individuele concordantie in het secundair onderwijs (hoofdstuk 3, hoofdstuk 4, hoofdstuk 6 en hoofdstuk 18);
- de terbeschikkingstelling wegens ontstentenis van betrekking (hoofdstuk 7);
- de bekwaamheidsbewijzen in de centra voor leerlingenbegeleiding (hoofdstuk 10);
- het varend personeel in het secundair onderwijs (hoofdstuk 11);
- de aanwending van leraarsuren voor een gastleraar met dienstverleningsovereenkomst in de centra voor het volwassenenonderwijs (hoofdstuk 12);
- de subsidiëring van de zonale busbegeleiding (hoofdstuk 14);
- de regeling van de beroepsprocedure na een evaluatie met een eindconclusie “onvoldoende” en voor de personeelsleden van de basiseducatie (hoofdstuk 15).

Ten slotte strekt het ontwerp tot de opheffing van het besluit van de Vlaamse Regering van 28 augustus 2000 ‘inzake het tehuis van het Gemeenschapsonderwijs dat instaat voor de opname van jongeren in het kader van de hulp- en bijstandsregeling’ en van het besluit van de Vlaamse Regering van 22 februari 2002 ‘betreffende de terbeschikkingstelling wegens persoonlijke aangelegenheden voorafgaand aan het rustpensioen voor de personeelsleden van de hogescholen in de Vlaamse Gemeenschap en van de Hogere Zeevaartschool’.

RECHTSGROND

3. Blijkens de aanhef wordt voor het ontwerp rechtsgrond gezocht in de volgende bepalingen:

- artikel 2 van de wet van 19 december 1974 ‘tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel’;
- artikel 2, § 3, eerste lid, artikel 3, 9° en 12°, artikel 5 en artikel 56*quater*, § 1 en § 4, van het decreet ‘rechtspositie personeelsleden gemeenschapsonderwijs’ van 27 maart 1991;
- artikel 5, 11°, artikel 7, artikel 51, eerste lid, en artikel 74*quinquies*, § 1 en § 4, van het decreet ‘rechtspositie personeelsleden gesubsidieerd onderwijs’ van 27 maart 1991;
- artikel 32 van het decreet van 5 april 1995 ‘tot oprichting van onderhandelingscomités in het vrij gesubsidieerd onderwijs’;
- artikel 141, § 4, vierde lid, van het decreet basisonderwijs van 25 februari 1997;
- artikel 98*bis*, § 1, derde lid, het decreet van 15 juni 2007 ‘betreffende het volwassenenonderwijs’;
- artikel 90, § 1, 3°, van het decreet van 10 juli 2008 ‘betreffende het stelsel van leren en werken in de Vlaamse Gemeenschap’;
- artikel 22/16, vijfde lid, artikel 211, § 3, vijfde lid, artikel 220, tweede lid, en artikel 308/5, vierde lid, van de Codex Secundair Onderwijs van 17 december 2010;
- artikelen V.90 en V.92 van de Codex Hoger Onderwijs van 11 oktober 2013;
- artikel IV.35/2, tweede lid, artikel V.2, artikel V.4, artikel V.47, § 2 en § 3, artikel V.48, tweede lid, artikel V.51, artikel V.79, § 2, tweede lid, en artikel V.80 van de Codificatie sommige bepalingen voor het onderwijs van 28 oktober 2016;
- artikel 84, vierde en zesde lid, van het decreet Rechtspositie Basiseducatie van 7 juli 2017.

De gemachtigde bezorgde een rechtsgrondentabel, waarin per artikel van het ontwerp de specifieke rechtsgrond wordt vermeld. Met die rechtsgrondanalyse kan worden ingestemd, onder voorbehoud van de volgende opmerkingen.

3.1. Het ontworpen artikel 11, § 1, eerste lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 7 oktober 1997 (artikel 5 van het ontwerp) bepaalt dat de inrichtende macht (of haar afgevaardigde) van de instelling waar een personeelslid een aanvraag indient voor de erkenning van diensten als nuttige ervaring voor een (onderdeel van een) bekwaamheidsbewijs, een gemotiveerd advies geeft over de relatie tussen de gepresteerde diensten en het vak, de specialiteit, de module, de opleiding of het ambt door het personeelslid uitgeoefend in het onderwijs. Het derde lid van die bepaling schrijft voor dat het bevoegd lokaal overlegcomité “afspraken [maakt] over de procedure”.

Voor een dergelijke delegatie aan het lokaal overlegcomité kan geen rechtsgrond worden gevonden in artikel 2 van de wet van 19 december 1974, noch in artikel 32 van het decreet van 5 april 1995. De rechtsgrond zou wel kunnen worden geboden in de machtigingen aan de Vlaamse Regering, vervat in artikel 5 van het decreet ‘rechtspositie personeelsleden gemeenschapsonderwijs’ van 27 maart 1991 en in artikel 7 van het decreet ‘rechtspositie personeelsleden gesubsidieerd onderwijs’ van 27 maart 1991, om te bepalen op welke wijze de nuttige ervaring moet worden aangetoond.

Zoals wordt uiteengezet in opmerking 4, kan de ontworpen delegatie aan het lokaal overlegcomité evenwel geen doorgang vinden omdat ze strijdig is met het beginsel van de eenheid van de verordenende macht.

3.2. Artikel 11 van het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 22/16, vijfde lid, en artikel 211, § 4, vierde lid (niet: artikel 211, § 3, vijfde lid), van de Codex Secundair Onderwijs van 17 december 2010. De vermelding van die laatste bepaling in de rubriek ‘Rechtsgronden’ van de aanhef moet dan ook worden aangepast.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 5

4. Zoals reeds is uiteengezet in opmerking 3.1, wordt het lokaal overlegcomité bij het ontworpen artikel 11, § 1, eerste lid, derde zin, van het besluit van de Vlaamse Regering van 7 oktober 1997 (artikel 5 van het ontwerp) gemachtigd om “afspraken [te maken] over de procedure” in verband met de advisering door de inrichtende macht over de relatie tussen de gepresteerde diensten en het vak, de specialiteit, de module, de opleiding of het ambt door het personeelslid uitgeoefend in het onderwijs. In de nota aan de Vlaamse Regering wordt het volgende uiteengezet over de draagwijdte van die afspraken:

“Daarmee is bedoeld dat [het lokaal overlegcomité] afspraken kan maken over de criteria die het schoolbestuur wenst te hanteren. Dit kunnen zowel inhoudelijke als praktische afspraken zijn.”

Het verlenen van verordenende bevoegdheid aan een instelling zoals het lokaal overlegcomité is in beginsel niet in overeenstemming met de algemene publiekrechtelijke beginselen omdat erdoor geraakt wordt aan het beginsel van de eenheid van de verordenende macht en een rechtstreekse parlementaire controle ontbreekt. Bovendien ontbreken de waarborgen waarmee de klassieke regelgeving gepaard gaat, zoals die inzake de bekendmaking, de preventieve controle van de Raad van State, afdeling Wetgeving, en de duidelijke plaats in de hiërarchie der normen. Dergelijke delegaties kunnen dan ook enkel worden gebillijkt voor zover zij zeer beperkt zijn en een niet-beleidsmatig karakter hebben, door hun detailmatige of hoofdzakelijk technische draagwijdte. De instellingen die de betrokken reglementering dienen toe te passen moeten hierbij zowel aan rechterlijke controle als aan politieke controle onderworpen zijn.¹

¹ Vergelijk met de toetsingscriteria die het Grondwettelijk Hof gebruikt om delegaties van verordenende bevoegdheid door de wetgever aan een autonome administratieve overheid of een gedecentraliseerde openbare instelling te beoordelen; zie GwH 11 juni 2015, nr. 86/2015, B.22.4 en GwH 9 juni 2016, nr. 89/2016, B.9.6.4: “De artikelen 33, 105 en 108 van de Grondwet verzetten zich niet ertegen dat, in een bepaalde technische materie, de wetgever specifieke uitvoerende bevoegdheden toevertrouwt aan een autonome administratieve overheid die zowel aan de jurisdictionele controle als aan de parlementaire controle is onderworpen, en verbieden de wetgever niet om delegaties te verlenen aan een uitvoerend orgaan, op voorwaarde dat die betrekking hebben op de uitvoering van maatregelen waarvan het doel door de bevoegde wetgever is bepaald, in het bijzonder in technische en ingewikkelde materies.”; zie GwH 19 november 2015, nr. 162/2015, B.8.4: “Artikel 33 van de Grondwet en artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 [tot hervorming der instellingen] staan niet eraan in de weg dat de wetgever specifieke uitvoerende bevoegdheden toevertrouwt aan een gedecentraliseerde openbare instelling die aan een bestuurlijk toezicht en aan een rechterlijke toetsing is onderworpen.” Zie ook GwH 14 mei 2020, nr. 67/2020, B.41.2: “Een delegatie aan een

Wanneer de ontworpen delegatie zo wordt ingevuld als op de wijze uiteengezet in de nota aan de Vlaamse Regering, voldoet ze niet aan de zo-even geschetste voorwaarden. Enkel in zoverre er afspraken kunnen worden gemaakt over de te volgen procedure, die beperkt zijn tot de interne werking van de betrokken instelling en die geen rechtsgevolgen hebben voor de betrokken personeelsleden, kan de ontworpen delegatie worden gebillijkt. Afspraken over de inhoudelijke criteria die de inrichtende macht hanteert in de advisering, zijn niet mogelijk.

Artikel 39

5. Overeenkomstig artikel 39, eerste lid, van het ontwerp treedt het te nemen besluit in werking op 1 september 2025. Aangenomen dat aan de beoogde bepalingen geen terugwerkende kracht kan worden verleend of dat dat niet de bedoeling is, zal de datum van inwerkingtreding moeten worden verschoven.

6. Artikel 39, tweede lid, van het ontwerp bepaalt dat de artikelen 2, 23, en 38, 1°, van het te nemen besluit uitwerking hebben met ingang van 1 september 2023. Artikel 39, derde lid, van het ontwerp bepaalt dat de artikelen 25 tot 29 uitwerking hebben met ingang van 1 september 2024.

Het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten kan slechts onder bepaalde voorwaarden toelaatbaar worden geacht, namelijk wanneer ofwel voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag bestaat, ofwel de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling waarbij, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen worden toegekend ofwel de retroactiviteit noodzakelijk is voor de continuïteit of de goede werking van het bestuur en daardoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast. Enkel indien de retroactiviteit van de ontworpen regeling in één van de opgesomde gevallen valt in te passen, kan deze worden gebillijkt.

6.1. Wat betreft de terugwerkende kracht van artikel 23 van het ontwerp wordt in de nota aan de Vlaamse Regering het volgende uiteengezet:

“Dit artikel zorgt voor een correctie van het bedrag per leraarsuur voor de berekening van het krediet dat een CVO kan bekomen voor het inzetten van een gastleraar met dienstverleningsovereenkomst. Het betreft de rechtzetting van een materiële vergissing van in artikel 6ter van het besluit van 21 september 2007.

Deze rechtzetting gebeurt met terugwerkende kracht tot 1 september 2023. Vermits er tijdens het schooljaar 2023-2024 door de centra voor volwassenenonderwijs geen gebruik werd gemaakt van de mogelijkheid om een gastleraar met dienstverleningsovereenkomst aan te stellen, heeft deze retroactiviteit geen impact. Het correcte bedrag werd ook reeds opgenomen in de omzendbrief met toelichting over de maatregel, zodat dit schooljaar alvast een correcte berekening zal gebeuren bij toepassing ervan.”

gedecentraliseerde openbare instelling die aan een bestuurlijk toezicht en aan een rechterlijke toetsing is onderworpen is evenwel niet in strijd met het wettigheidsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de essentiële elementen voorafgaandelijk door de wetgever zijn vastgesteld.”

De ontworpen bepaling heeft tot gevolg dat het bedrag per leraarsuur voor de berekening van het krediet dat een centrum voor volwassenenonderwijs (hierna: CVO) kan bekomen voor het inzetten van een gastleraar wordt verminderd, en dat aldus wordt geraakt aan verkregen situaties.

Het gegeven dat het zou gaan om het “rechtzetten” van een materiële vergissing doet geen afbreuk aan die vaststelling, nu het niet gaat om een materiële vergissing die dermate manifest is dat ze de betrokken CVO's niet kan zijn ontgaan. De CVO's vermochten erop te vertrouwen dat zij recht hadden op het krediet zoals dit werd geregeld in artikel 6ter van het besluit van de Vlaamse Regering van 21 september 2007 ‘tot regeling van een aantal aangelegenheden voor de Centra voor Volwassenenonderwijs in uitvoering van het decreet van 15 juni 2007 betreffende het volwassenenonderwijs’.

Ook de omstandigheid dat de ontworpen regeling reeds bij omzendbrief was bekendgemaakt, doet geen afbreuk aan die vaststelling. Het procedé waarbij een regeling onmiddellijk wordt opgelegd zonder het tot stand komen van de noodzakelijke decretale of reglementaire basis af te wachten, en aan die laatste dan, wanneer zij uiteindelijk tot stand komt, terugwerkende kracht te verlenen voor zoveel tijd als nodig is om de reeds gangbare praktijk te bevestigen, is immers ontoelaatbaar. Dit is vooreerst het geval, omdat het afwijkt van de normale regels die moeten worden gevolgd bij de totstandkoming van reglementaire bepalingen en het die regels dreigt uit te hollen, ten tweede, omdat het de beslissingsbevoegdheid van de Vlaamse Regering feitelijk aan banden legt, ten derde, omdat de inhoud van de ministeriële rondzendbrieven niet wordt bekendgemaakt op een wijze als bedoeld bij artikel 190 van de Grondwet en, ten slotte, omdat het gevolgde procedé een bron van rechtsonzekerheid is voor de bestemmingen van de betrokken normen.

De conclusie is dan ook dat moet worden afgezien van de terugwerkende kracht voor artikel 23 van het ontwerp.

6.2. De terugwerkende kracht van de artikelen 25 tot 29 van het ontwerp wordt in de nota aan de Vlaamse Regering als volgt verantwoord:

“De artikelen 25 tot en met 29 hebben uitwerking met ingang van 1 september 2024.

Flexi-jobs zijn in het gesubsidieerd officieel onderwijs en het gemeenschapsonderwijs mogelijk voor zowel statutaire als contractuele functies. In het gesubsidieerd vrij onderwijs zijn flexi-jobs enkel mogelijk voor statutaire functies. De mogelijkheid tot het aanstellen van flexi-jobwerkers bestaat reeds sinds 1 april 2024.

De busbegeleiders oefenen een contractuele functie uit waardoor op heden enkel flexi-jobs voor busbegeleiders mogelijk zijn in het gesubsidieerd officieel onderwijs en het gemeenschapsonderwijs. Sedert 1 september 2024 kunnen ook de loonkosten van busbegeleiders met een flexi-jobarbeidsovereenkomst gesubsidieerd worden door AGODI conform de werkwijze in de omzendbrief NO/2008/02 – Algemene omzendbrief zonaal leerlingenvervoer. Vandaar dat we de retroactieve toepassing voorstellen van 1 september 2024.

Zowel het inzetten van flexi-jobwerknemers als PWA- of wijkwerkers brengt verschillende positieve effecten met zich mee:

- Er kunnen meer busbegeleiders aangetrokken worden.
- De toelage bij PWA- of wijk-werken en flexi-jobs is lager dan bij busbegeleiders met een reguliere arbeidsovereenkomst, omdat de loonkosten lager zijn.”

Uit het voorgaande blijkt dat het de bedoeling is van de stellers van het ontwerp om met terugwerkende kracht een reglementaire basis te verlenen aan de voormelde omzendbrief NO/2008/02. De gemachtigde verduidelijkte in dat verband het volgende:

“Er werden in het verleden al toelagen betaald voor busbegeleiders die onder een flexijob-overeenkomst / PWA-arbeidsovereenkomst werken. De retroactiviteit is inderdaad bedoeld om een bestaande praktijk te valideren.”

Ook indien de terugwerkende kracht in dit geval kan worden aanvaard, aangezien geen verkregen situaties lijken te worden aangetast, geldt dezelfde kritiek als uiteengezet in opmerking 6.1 wat betreft het procedé van regularisatie achteraf van bestaande praktijken zonder regelgevende basis.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jeroen VAN NIEUWENHOVE