

NOTA AAN DE VLAAMSE REGERING

Betreft: - Voorontwerp van decreet tot wijziging van artikel 4 van het
decreet rechtspositie personeelsleden gemeenschapsonderwijs van 27 maart
1991 en van artikel 6 van het decreet rechtspositie personeelsleden
gesubsidieerd onderwijs van 27 maart 1991
 - Principiële goedkeuring

Samenvatting

Dit voorontwerp van decreet geeft uitvoering aan een arrest van het Grondwettelijk Hof met nr. 18/2025 van 6 februari 2025.

Het voorontwerp van decreet zorgt voor een aanpassing van de berekening van de prestaties van een personeelslid door de bepaling in artikel 6, §1, b van het decreet rechtspositie personeelsleden gesubsidieerd onderwijs van 27 maart 1991 én in artikel 4, §1, b van het decreet rechtspositie personeelsleden gemeenschapsonderwijs op te heffen.

Dit zorgt er voor dat alle personeelsleden op een gelijkwaardige en uniforme wijze behandeld worden bij de berekening van hun prestaties in functie van dienstanciënniteit voor de toepassing van die rechtspositie en geeft hiermee uitvoering aan voormeld arrest van het Grondwettelijk Hof.

1. SITUERING

A. BELEIDSVELD/INHOUDELIJK STRUCTUURELEMENT/BELEIDSDOELSTELLING

Beleidsdomein: Onderwijs en Vorming
Beleidsveld: Kleuter- en leerplichtonderwijs
Beleidsmatige doelstelling: /

B. VORIGE BESLISSINGEN EN ADVIEZEN

Het bijgaande voorontwerp van decreet van de Vlaamse Regering werd aangepast aan het wetgevingsadvies nr. 2025/156 van 30 april 2025.

De Inspectie van Financiën gaf een gunstig advies nr. KS/2025001658 op 29 april 2025. De Inspecteur van Financiën stelt weliswaar dat er met toepassing van artikel 31, § 1 van het besluit VCO het gemotiveerd akkoord van de Vlaamse minister bevoegd voor de begroting vereist is. Door de datum aan te passen naar 1 juni 2025 komen we tegemoet aan de vraag van de Inspectie van Financiën.

Het begrotingsakkoord werd gevraagd op 28 mei 2025. De Vlaamse minister, bevoegd voor de begroting, heeft op 23 juni 2025 zijn akkoord gegeven.

2. INHOUD

A. ALGEMENE TOELICHTING

1. Situering

Op 6 februari 2025 deed het Grondwettelijk Hof uitspraak over twee prejudiciële vragen die gesteld werden door het Hof van Beroep van Antwerpen. Het grondgeding was ingesteld door een personeelslid dat een lange loopbaan had gehad in een centrum voor volwassenenonderwijs, maar nooit vast benoemd was geraakt. Dat betekende dat het betrokken personeelslid geen recht had op een ambtenarenpensioen, maar wel op een pensioen als werknemer. Via een burgerlijk geding tracht betrokkene compensatie te krijgen voor het geldelijk nadeel dat ze claimt daardoor te leiden.

1.1. De prejudiciële vragen

Het Hof van Beroep te Antwerpen stelde volgende prejudiciële vragen aan het Grondwettelijk Hof.

- Vraag 1. Schendt artikel 31 van het Rechtspositiedecreet van 27 maart 1991 (decreet betreffende de rechtspositie van sommige personeelsleden van het gesubsidieerd onderwijs en de gesubsidieerde centra voor leerlingenbegeleiding) de artikelen 10 en 11 van de Grondwet en het Handvest van de Grondrechten, in die interpretatie dat opeenvolgende tijdelijke aanstellingen van bepaalde duur onbeperkt kunnen verlengd worden, waardoor er zelfs na een ononderbroken dienst van 1992 tot 1 maart 2021 maar met wisselende leeropdrachten geen recht op een vaste benoeming ontstaat, terwijl een zelfde ononderbroken staat van dienst maar met een zelfde leeropdracht wel aanleiding zou hebben gegeven tot een vaste benoeming?
- Vraag 2. Schendt artikel 6 van het Rechtspositiedecreet van 27 maart 1991 (decreet betreffende de rechtspositie van sommige personeelsleden van het gesubsidieerd onderwijs en de gesubsidieerde centra voor leerlingenbegeleiding) de artikelen 10 en 11 van de Grondwet en het Handvest van de Grondrechten, in die interpretatie dat het aantal dagen gepresteerd in een betrekking die niet de helft bedraagt van het aantal uren, vereist voor een betrekking met volledige dienstprestaties, met de helft wordt verminderd, om te komen tot voldoende dienstanciënniteit om in aanmerking te komen voor een vaste benoeming, waardoor deeltijdse dienstprestaties van minder dan de helft van een volledige betrekking, meer dan dubbel zoveel tijd in beslag nemen als in het geval van een meer dan halftijdse betrekking, om tot een vaste benoeming te kunnen komen?

1.1.1. Eerste prejudiciële vraag

Met de eerste prejudiciële vraag wilde verzoeker argumenteren dat opeenvolgende tijdelijke aanstellingen van bepaalde duur in onderwijs de facto zouden moeten resulteren in een tijdelijke aanstelling van doorlopende duur en aldus op het recht om te kandideren voor een vaste benoeming in een ambt in onderwijs. De tijdelijke aanstelling van bepaalde duur en van doorlopende worden echter geregeld in artikel 20bis en 21 van het decreet rechtspositie personeelsleden gesubsidieerd onderwijs van 27 maart 1991 en niet in het artikel 31 waar verzoeker naar verwijst. Het Hof heeft daarom geoordeeld dat die vraag geen antwoord behoeft. Verzoeker heeft dus een inhoudelijk relevante vraag aan een verkeerd artikel uit de rechtspositieregeling verbonden.

Het antwoord op deze vraag heeft dus geen verdere impact op de onderwijsregelgeving.

1.1.2. Tweede prejudiciële vraag

De tweede prejudiciële vraag ging over de manier waarop dienstanciënniteit voor deeltijdse personeelsleden worden berekend. Dit is geregeld in artikel 6, §1, b van het decreet rechtspositie personeelsleden gesubsidieerd onderwijs van 27 maart 1991.

Artikel 6, §1, b van voormeld decreet bepaalt dat de prestaties die een personeelslid heeft verricht in een betrekking van minder dan een halftijdse opdracht slechts voor de helft van de duur van de aanstellingsperiode worden meegeteld als dienstanciënniteit. Daartegenover staat dat de prestaties die een personeelslid gepresteerd heeft in een betrekking die minstens een halftijdse opdracht (of meer) omvat, beschouwd worden als voltijdse prestaties en dus volledig in aanmerking komen als dienstanciënniteit.

Met een prejudiciële vraag over dit verschil in berekening wou het verwijzend rechtscollege vernemen of dat verschil in berekeningswijze al of niet in overeenstemming is met het gelijkheidsbeginsel.

Het Grondwettelijk Hof heeft in haar arrest 18/2025 van 6 februari 2025 geoordeeld dat de bepaling in artikel 6, §1, b van het decreet rechtspositie personeelsleden gesubsidieerd onderwijs van 27 maart 1991 een schending van het gelijkheidsbeginsel inhoudt en derhalve ongrondwettelijk is.

Het Grondwettelijk Hof erkent weliswaar dat het verschil van berekening berust op een objectief criterium, namelijk het al of niet vervuld hebben van minstens halftijdse dienstprestaties. Deze regel maakt daarenboven reeds van bij aanvang deel uit van de berekeningswijze van de dienstanciënniteit opgenomen in het voormelde decreet rechtspositie van 27 maart 1991 en bestond ook voordien al in eerdere regelgeving. Wellicht is er om die reden geen uitdrukkelijke verantwoording over deze bepaling te vinden in de voorbereidende werken bij het decreet rechtspositie personeelsleden gesubsidieerd onderwijs van 27 maart 1991. Het ontbreken van een verantwoording in de parlementaire voorbereiding is voor het Grondwettelijk Hof echter geen reden om meteen tot een schending te besluiten. Het Hof heeft de verantwoording die de overheid bij de behandeling van de prejudiciële vragen heeft aangevoerd toch getoetst. Die verantwoording is de bekommernis om een bepaald minimum aan ervaring te vereisen teneinde de kwaliteit van het onderwijs te waarborgen. Die bekommernis vormt volgens het Hof echter geen redelijke verantwoording voor het halveren van de verrichte prestaties in een betrekking die minder dan een halftijdse opdracht omvat.

Bovendien acht het Hof deze regel in strijd met de EU-richtlijn 97/81/EG. Die richtlijn keurde een raamovereenkomst over deeltijdse arbeid goed, waar onder meer is opgenomen dat deeltijdwerkers louter op grond van het feit dat ze deeltijds werken geen minder gunstige arbeidsvoorwaarden mogen genieten.

Het antwoord op deze tweede prejudiciële vraag heeft rechtsgevolgen voor zowel schoolbesturen als personeelsleden in onderwijs die ressorteren onder de decreten rechtspositie van 27 maart 1991 en vergt een ingreep in deze regelgeving.

1.2. Rechtsgevolgen van het arrest

In tegenstelling tot wat het geval is bij een arrest na een vernietigingsprocedure, gelden de gevolgen van een arrest na prejudiciële vraagstelling niet erga omnes, dus niet voor iedereen en in elke zaak, maar enkel inter partes, enkel voor de partijen van het concrete geschil, dus in casu de procedure voor het Hof van beroep te Antwerpen inzake het dossier van verzoekende partij. In deze zaak kan de ongrondwettig bevonden bepaling niet meer toegepast worden.

Dit betekent dan ook dat de ongrondwettig bevonden bepaling van artikel 6, §1, b) van het decreet rechtspositie personeelsleden gesubsidieerd onderwijs vandaag nog steeds bestaat en zo ten aanzien van andere personen van kracht blijft, dit ondanks het feit dat het Grondwettelijk Hof deze bepaling als ongrondwettig heeft bevonden.

Hierbij zijn echter twee belangrijke kanttekeningen te maken.

Ten eerste wordt in de rechtspraak en in de rechtsleer aan arresten na een prejudiciële vraag een “versterkt inter partes gezag van gewijsde” toegekend. Dit betekent dat in een ander geschil met identiek hetzelfde voorwerp als in onderhavige procedure, de bevoegde rechter op grond van artikel 26, §2, tweede lid, 2° van de bijzondere wet op het Grondwettelijk Hof geen nieuwe prejudiciële vraag moet stellen, maar zich kan baseren op het arrest van 6 februari 2025. De rechter kan dus ook in andere zaken artikel 6, §1, b) van het decreet rechtspositie personeelsleden gesubsidieerd onderwijs buiten toepassing verklaren.

Ten tweede bestaat de mogelijkheid om een vernietigingsberoep in te stellen tegen de ongrondwettig bevonden bepaling.

Artikel 4, tweede lid van de bijzondere wet voorziet in de mogelijkheid om binnen een termijn van 6 maanden na datum van publicatie van het arrest in het Belgisch Staatsblad, een verzoek tot vernietiging van de ongrondwettig bevonden bepaling in te dienen bij het Grondwettelijk Hof. Indien dat verzoek wordt ingewilligd, wordt de betrokken bepaling wel erga omnes vernietigd en wordt ze geacht nooit te hebben bestaan. Er kan dan geen beroep meer worden gedaan op deze rechtsregel, tenzij het Grondwettelijk Hof zelf de gevolgen van de vernietiging beperkt en de regel tot een bepaald moment of in een zekere mate wel nog laat bestaan.

De rechtsgevolgen zijn ook ruimer dan de bepaling in artikel 6, §1, b) van het decreet rechtspositie personeelsleden gesubsidieerd onderwijs. Er bestaat immers een identieke bepaling in het decreet rechtspositie personeelsleden gemeenschapsonderwijs van 27 maart 1991, nl. in artikel 4, §1, b). Deze bepaling wordt niet geraakt door de uitspraak van het Grondwettelijk Hof maar een rechter zal op grond van het versterkt inter partes gezag van gewijsde tot eenzelfde interpretatie komen, als dezelfde vraag wordt gesteld.

De kans bestaat dat personeelsleden voor wie de betwiste regel vandaag nadelig is, op basis van het voormelde arrest van het Grondwettelijk Hof deze regel gaan betwisten en de grondwettelijkheid ervan zullen inroepen om hun deeltijdse prestaties toch volledig te laten tellen voor hun dienstanciënniteit. Dat kan de rechtszekerheid in het gedrang brengen zowel voor de betrokken personeelsleden als voor de schoolbesturen en aldus tot onzekere situaties leiden in scholen met het oog op de start van het schooljaar.

Zolang de huidige regels over de berekening van de dienstanciënniteit in de decreten rechtspositie van 27 maart 1991 bestaan zijn scholen en schoolbesturen immers verplicht om die toe te passen, ondanks het feit dat een deel van die regels door voormeld arrest van het Grondwettelijk Hof ongrondwettig is bevonden.

Dat houdt in dat elk personeelslid dat zich geschaad voelt door de toepassing van die ongrondwettig bevonden regel, een beslissing die steunt op die regel kan aanvechten, hetzij bij een arbeidsrechtbank (voor personeelsleden van het vrij gesubsidieerd onderwijs), hetzij bij de Raad van State (voor personeelsleden van het gemeenschapsonderwijs en het officieel gesubsidieerd onderwijs).

2. Voorstel tot aanpassing van de decreten rechtspositie van 27 maart 1991

Het behoud van het principe van de halvering van de prestaties die een personeelslid leverde in een betrekking die minder dan een halftijdse opdracht omvat, in combinatie met het voorliggende arrest van het Grondwettelijk Hof kan voor rechtsonzekerheid zorgen voor de werkgevers in onderwijs, de schoolbesturen, als zij de rechtspositieregeling hanteren zoals die vandaag bestaat. Personeelsleden zouden zich individueel kunnen beroepen op het voormelde arrest van het Grondwettelijk Hof om de huidige berekeningswijze van die vereiste dienstanciënniteit aan te vechten en zich toch kandidaat te stellen op basis van diensten gepresteerd in betrekkingen die minder dan een halftijdse opdracht omvatten. Vermits de maatregel door het Hof als ongrondwettelijk is geduid, is niet duidelijk hoe een schoolbestuur daar dan mee zal moeten omgaan. Dit zal er immers voor zorgen dat de personeelsorganisatie van een school volgend schooljaar onzeker zal zijn en kan aangevochten worden door personeelsleden die zich benadeeld voelen door de toepassing van een ongrondwettelijk bevonden regel.

Het is dus nodig om een oplossing te bieden aan de rechtsonzekerheid die het voormelde arrest van het Grondwettelijk Hof creëert.

Het voorstel betreft een aanpassing van artikel 4, §1, b van het decreet rechtspositie personeelsleden gemeenschapsonderwijs van 27 maart 1991 en van artikel 6, §1, b van het decreet rechtspositie personeelsleden gesubsidieerd onderwijs van 27 maart 1991. Dit betekent dat dan voor de berekening van de dienstanciënniteit geen rekening meer wordt gehouden met het volume van de opdracht van het personeelslid. De berekening gebeurt aldus op uniforme wijze voor alle personeelsleden, ongeacht of ze een deeltijdse of voltijdse betrekking uitoefenen.

B. TOELICHTING BIJ DE ARTIKELEN

Artikel 1

Dit artikel behoeft geen toelichting.

Artikel 2 en 3

Voor de berekening van de dienstanciënniteit wordt geen rekening gehouden met het volume van de opdracht van het personeelslid. De berekening gebeurt aldus op uniforme wijze voor alle personeelsleden, ongeacht of ze een deeltijdse of voltijdse betrekking uitoefenen.

Artikel 4

De artikelen in dit decreet 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.

3. BESTUURLIJKE IMPACT

A. BUDGETTAIRE IMPACT VOOR DE VLAAMSE OVERHEID

Het voorontwerp van decreet heeft een financiële weerslag.

Door de voorgestelde aanpassingen in de decreten rechtspositie van 27 maart 1991 zal de dienstanciënniteit op een uniforme wijze worden bepaald en zal het volume van de opdracht waarin het personeelslid de benodigde prestaties leverde geen rol meer spelen.

Tijdelijke personeelsleden zullen immers t.o.v. vandaag sneller de dienstanciënniteit kunnen bereiken die nodig is om het recht op een tijdelijke aanstelling van doorlopende duur (TADD) te verwerven, evenals de dienstanciënniteit die nodig is om zich kandidaat te stellen voor een vaste benoeming.

Hierdoor zal het aantal potentiële kandidaten voor een vaste benoeming groter zijn dan vandaag en zal dit in principe ook kunnen leiden tot een snellere vaste benoeming van bepaalde tijdelijke personeelsleden. Daarbij moet wel de kanttekening worden gemaakt dat er maar kan vast benoemd worden als er een vacante betrekking is en dat meer kandidaten niet betekent dat er de facto ook (veel) meer vaste benoemingen zullen worden toegewezen.

De Inspectie van Financiën gaf een gunstig advies nr. KS/2025001658 op 29 april 2025. De Inspecteur van Financiën stelt weliswaar dat er met toepassing van artikel 31, § 1 van het besluit VCO het gemotiveerd akkoord van de Vlaamse minister bevoegd voor de begroting vereist is.

De Vlaamse minister, bevoegd voor de begroting, heeft op 23 juni 2025 zijn akkoord gegeven.

B. ESR-TOETS

De ESR-toets is niet van toepassing op dit voorontwerp van decreet, want dit dossier bevat geen pps-project of maakt geen alternatief gefinancierde investeringen mogelijk.

C. IMPACT OP HET PERSONEEL VAN DE VLAAMSE OVERHEID

Het voorstel van beslissing heeft geen weerslag op het personeelsbestand en op het personeelsbudget, zodat het akkoord van de Vlaamse minister, bevoegd voor het algemeen beleid inzake personeel en organisatieontwikkeling, niet vereist is.

D. IMPACT OP DE LOKALE EN PROVINCIALE BESTUREN

Het voorstel van beslissing heeft geen weerslag op de financiën van de lokale besturen, noch op personeelsvlak, noch op het vlak van de werkingsuitgaven, de investeringen en schuld, en de ontvangsten.

4. VERDER TRAJECT

Het voorontwerp van decreet zal, na principiële goedkeuring door de regering, voor advies worden het advies aan de VLOR en de SERV.

Als de adviezen van voormelde strategische raden geen aanleiding geven tot wijzigingen van de door de regering principieel goedgekeurde tekst, zal het voorontwerp van decreet met de sociale partners worden onderhandeld in een gemeenschappelijke vergadering van het sectorcomité X en van de onderafdeling Vlaamse Gemeenschap van afdeling 2 van het comité voor de provinciale en de plaatselijke overheidsdiensten en van het overkoepelend onderhandelingscomité van het gesubsidieerd vrij onderwijs.

5. VOORSTEL VAN BESLISSING

De Vlaamse Regering beslist:

- 1° haar principiële goedkeuring te hechten aan het bijgaande voorontwerp van decreet tot wijziging van artikel 4 van het decreet rechtspositie personeelsleden gemeenschapsonderwijs van 27 maart 1991 en van artikel 6 van het decreet rechtspositie personeelsleden gesubsidieerd onderwijs van 27 maart 1991 en de bijhorende memorie van toelichting;
- 2° de Vlaamse minister van Onderwijs, Justitie en Werk:
 - 2.1. te gelasten over voornoemd voorontwerp van decreet het advies in te winnen van de VLOR en de SERV met het verzoek het advies mee te delen binnen een termijn van 30 dagen;
 - 2.2. te machtigen te beoordelen of voornoemd advies aanleiding geeft tot aanpassing van de door de Vlaamse Regering principieel goedgekeurde tekst;
- 3° indien de adviezen van de VLOR en de SERV geen aanleiding geven tot aanpassing aan de door de Vlaamse Regering principieel goedgekeurde tekst, de Vlaamse minister van Onderwijs, Justitie en Werk te gelasten:
 - 3.1. de minister-president van de Vlaamse Regering te verzoeken voornoemd voorontwerp van decreet op de agenda te plaatsen van een gemeenschappelijke vergadering van het sectorcomité X en van de onderafdeling Vlaamse Gemeenschap van afdeling 2 van het comité voor de provinciale en de plaatselijke overheidsdiensten;
 - 3.2. voornoemd voorontwerp van decreet op de agenda te plaatsen van een vergadering van het overkoepelend onderhandelingscomité van het gesubsidieerd vrij onderwijs;

De Vlaamse minister van Onderwijs, Justitie en Werk,

Zuhal DEMIR