



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 77.497/1
van 19 maart 2025

over

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

Op 17 februari 2025 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, de concordantie, het prestatiestelsel en de bekwaamheidsbewijzen en salarisschalen in het volwassenenonderwijs’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 11 maart 2025. 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 Allan MAGEROTTE, adjunct-auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 19 maart 2025.

*

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 ertoe een aantal wijzigingen door te voeren aan de geldende regelingen inzake nuttige ervaring, concordantie, prestatieregeling, bekwaamheidsbewijzen en salarisschalen in het secundair volwassenenonderwijs. De wijzigingen zijn het gevolg van reeds doorgevoerde¹ of in voorbereiding zijnde² wijzigingen in het opleidingsaanbod in het volwassenenonderwijs, en beogen voor de nieuwe of vernieuwde opleidingen te verduidelijken wat de bekwaamheidsbewijzen en de bijbehorende salarisschalen zijn voor de betrokken personeelsleden en voor welke modules van die opleidingen nuttige ervaring als bekwaamheidsbewijs kan worden gevraagd, welk prestatieregime van toepassing is, alsook in welke nieuwe ambten de ambten van de personeelsleden die zijn aangesteld in de bestaande opleidingen worden geconcordeerd.

2.2. Concreet bevat het ontwerp de volgende wijzigingen.

Artikel 1 en bijlage 1 bij het ontwerp vervangen bijlage III bij het besluit van de Vlaamse Regering van 7 oktober 1997,³ dat bepaalt voor welke modules in het secundair volwassenenonderwijs nuttige ervaring kan worden erkend.

De artikelen 2 (en bijlage 2) en 4 (en bijlage 3) vervangen respectievelijk bijlage V bij het besluit van de Vlaamse Regering van 1 september 2006,⁴ en de bijlage bij het besluit van

¹ Bijvoorbeeld de invoering van de opleidingen dentaaltechnicus, dentaaltechnisch medewerker en dentaaltechnisch helper met ingang van 1 september 2024 bij het besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2024 ‘tot wijziging van de regelgeving over de indeling van de studiegebieden in opleidingen van het secundair volwassenenonderwijs, de studiebekrachtiging, de organisatie van het opleidingsaanbod en de modulaire structuur van de basiseducatie voor het leergebied Nederlands tweede taal en het secundair volwassenenonderwijs voor de studiegebieden administratie, afwerking bouw, ambachtelijk erfgoed, assistentie vrije zorgberoepen, chemie, ICT-technieken, maritieme diensten en mechanica-elektriciteit’.

² De vaststelling van tien nieuwe opleidingsprofielen, het wijzigen van enkele benamingen van reeds bestaande opleidingen en de opheffing van een aantal zwevende modules en uitbreidingsmodules 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, de studiebekrachtiging, de organisatie van het opleidingsaanbod en de modulaire structuur van het secundair volwassenenonderwijs voor de studiegebieden afwerking bouw, ambachtelijke accessoires, auto, grafische technieken, land- en tuinbouw, mechanica-elektriciteit en toerisme’, waarover de Raad van State heden advies 77.498/1 uitbrengt.

³ Besluit van de Vlaamse Regering van 7 oktober 1997 ‘betreffende de nuttige ervaring als bekwaamheidsbewijs voor personeelsleden van het onderwijs’.

⁴ Besluit van de Vlaamse Regering van 1 september 2006 ‘betreffende de ambtshalve concordantie’.

19 maart 2010,⁵ die respectievelijk de ambtshalve en individuele concordantie in het secundair volwassenenonderwijs regelen.

Artikel 3 wijzigt artikel 2, 1°, d) en f), van het besluit van de Vlaamse Regering van 26 februari 2010,⁶ en preciseert aldus voor sommige (nieuwe) studiegebieden het aantal prestatie-eenheden voor het ambt van leraar secundair volwassenenonderwijs met volledige prestaties in de wervingsambten van het bestuurs- en onderwijzend personeel.

Ten slotte wordt de bijlage bij het besluit van de Vlaamse Regering van 23 april 2010,⁷ die de bekwaamheidsbewijzen en salarisschalen voor de personeelsleden van de centra voor volwassenenonderwijs bevat, gewijzigd bij de artikelen 5 tot 11, voor het verleden, en vervangen bij de artikelen 12 (bijlage 4) en 13 (bijlage 5).

De temporele werking van de verschillende bepalingen van het ontwerp wordt geregeld in artikel 14 van het ontwerp.

RECHTSGROND

3.1. Voor het ontwerp kan in beginsel rechtsgrond worden gevonden in de bepalingen die worden vermeld onder de rubriek ‘Rechtsgronden’ van de aanhef.

3.2. Er wordt onder meer rechtsgrond gezocht in de artikelen 56*quater* van het decreet rechtspositie personeelsleden gemeenschapsonderwijs van 27 maart 1991 en 74*quinquies* van het decreet rechtspositie personeelsleden gesubsidieerd onderwijs van 27 maart 1991. Artikel 4 van en bijlage 3 bij het ontwerp, die betrekking hebben op de individuele concordantie van bepaalde personeelsleden, vinden evenwel meer specifiek en uitsluitend rechtsgrond in de artikelen 56*quater*, § 1, van het decreet rechtspositie personeelsleden gemeenschapsonderwijs van 27 maart 1991, 74*quinquies*, § 1, van het decreet rechtspositie personeelsleden gesubsidieerd onderwijs van 27 maart 1991, die de Vlaamse Regering telkens machtigen om de voorwaarden voor individuele concordanties te bepalen.

⁵ Besluit van de Vlaamse Regering van 19 maart 2010 ‘betreffende de individuele concordantie in het secundair volwassenenonderwijs’.

⁶ Besluit van de Vlaamse Regering van 26 februari 2010 ‘betreffende de prestatieregeling en de vaststelling van het recht op een salaris in een ambt in de centra voor volwassenenonderwijs’.

⁷ Besluit van de Vlaamse Regering van 23 april 2010 ‘betreffende de bekwaamheidsbewijzen en de salarisschalen voor de personeelsleden van de centra voor volwassenenonderwijs’.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. Gelet op opmerking 3.2 verdient het aanbeveling om in de rubriek ‘Rechtsgronden’ van de aanhef na het eerste en tweede streepje respectievelijk “56quater” en “74quinquies” te vervangen door “artikel “56quater, § 1” en “74quinquies, § 1”.

5.1 In de rubriek ‘Vormvereisten’ van de aanhef dient na het eerste streepje de datum van het advies van de Inspectie van Financiën te worden ingevuld, zijnde 24 december 2024.

5.2. In de rubriek ‘Vormvereisten’ van de aanhef dient na het tweede streepje het nummer en de datum van het protocol van de gemeenschappelijke vergadering van de verschillende syndicale overlegorganen te worden ingevuld, zijnde nr. 267 en 24 januari 2025.

Artikelen 5 tot 11

6. De artikelen 5 tot 11 van het ontwerp beogen telkens dezelfde zeer beperkte inhoudelijke wijzingen aan te brengen in de bijlage bij het besluit van de Vlaamse Regering van 23 april 2010 ‘betreffende de bekwaamheidsbewijzen en salarisschalen voor de personeelsleden van de centra voor volwassenenonderwijs’. De wijzigingen zullen aangebracht worden in de verschillende versies van die bijlage zoals die op een bepaald moment in het verleden van kracht waren. De bijlage bij het besluit van 23 april 2010 werd in het verleden immers telkens integraal vervangen.

Er moet evenwel worden vastgesteld dat de bijlage bij het besluit van de Vlaamse Regering van 23 april 2010 ook werd vervangen bij artikel 20 (bijlage 9) van het besluit van de Vlaamse Regering van 9 september 2022 ‘tot uitvoering van dringende maatregelen om het lerarenambt in het basis- en secundair onderwijs te herwaarderen’, met ingang van 1 januari 2022. Deze versie van de bijlage wordt door het ontwerp echter niet gewijzigd. Dat betekent dat de correctie die met ingang van 1 september 2021 zal worden aangebracht bij artikel 6 van het ontwerp, nog steeds met ingang van 1 januari 2022 zal worden “overschreven” door de vervanging van de bijlage bij het besluit van 23 april 2010 door artikel 20 van het besluit van de Vlaamse Regering van 9 september 2022. Dit houdt in dat voor de periode van 1 januari 2022 tot 31 januari 2022, datum waarop de bijlage bij het besluit van 23 april 2010 opnieuw werd vervangen, de vier nieuwe begrippen niet zullen gelden.

Ter vrijwaring van de rechtszekerheid en het oogmerk dat een aangebrachte wijziging niet ongedaan wordt gemaakt door een volgende vervanging, dient het ontwerp, tussen de artikelen 6 en 7 ervan, te worden aangevuld met een nieuw artikel (dat artikel 7 zal worden), waarin eenzelfde wijziging als in de huidige artikelen 5 tot 11 wordt aangebracht aan de bijlage van het besluit van de Vlaamse Regering van 23 april 2010, in de versie zoals “vervangen bij het besluit van de Vlaamse Regering van 9 september 2022” (te verstaan als het besluit van de Vlaamse Regering van 9 september 2022 ‘tot uitvoering van dringende maatregelen om het lerarenambt in het basis- en secundair onderwijs te herwaarderen’).

Artikel 12

7. In tegenstelling tot de artikelen 5 tot 11, die de bijlage bij het besluit van 23 april 2010 telkens wijzigen om vier nieuwe opleidingsbenamingen carrosserie in te voegen, beoogt artikel 12 de volledige bijlage bij het besluit van 23 april 2010 te vervangen.

Hoewel artikel 12 de bijlage bij het besluit van 23 april 2010, met ingang van 1 september 2024, integraal vervangt, zijn de inhoudelijke wijzigingen beperkt. Enerzijds worden de vier opleidingsbenamingen die ook bij de artikelen 5 tot 11 werden gewijzigd, aangepast en anderzijds worden een aantal zwevende en uitbreidingsmodules uit de bijlage verwijderd.

De vervanging heeft krachtens artikel 14, tweede lid, van het ontwerp uitwerking op 1 september 2024. Nochtans zijn verschillende van de uitbreidings- en zwevende modules die niet meer zijn opgenomen in bijlage 4 van het ontwerp al opgeheven vóór 1 september 2024. Die modules zijn meer bepaald opgeheven bij artikel 7 van het besluit van 20 maart 2020,⁸ met ingang van 1 september 2022 en bij artikel 15 van het besluit van 11 maart 2022,⁹ met ingang van 1 september 2023. Gewezen op het feit dat die opheffing is gebeurd vóór 1 september 2024, verklaarde de gemachtigde:

“Het betreft hier in navolging van het schrappingsdecreet van vorige legislatuur de schrapping van niet langer relevante regelgeving in een welbepaald BVR. Zoals eerder al aangeven, werd in andere regelgeving vastgelegd dat deze modules niet meer ingericht mogen worden. Er hoeft dus niet meer vastgelegd [te] worden wie erin aangesteld kan worden. Uit praktische overwegingen werden alle modules op eenzelfde datum opgeheven, gezien er expliciet de vraag was om de 3e groep op te heffen vanaf 01/09/24.”

Vermits de gemachtigde bevestigde dat geen enkel personeelslid meer aangesteld werd in die reeds langer opgeheven modules, lijkt het weinig zinvol om de opheffing van die modules recht te zetten voor een periode in het verleden die korter is dan de periode waarin de modules daadwerkelijk niet meer werden georganiseerd. De aan- of afwezigheid van de modules in de bijlage bij het besluit van 23 april 2010, die betrekking heeft op de bekwaamheidsbewijzen, heeft immers in beginsel geen enkel praktisch rechtsgevolg. Het komt de Raad van State voor dat het eenvoudiger zou zijn dat artikel 12 van het ontwerp, met ingang van 1 september 2024, in de bijlage bij het besluit van 23 april 2010 de vier opleidingsbenaming ‘carrosserie’ wijzigt op dezelfde wijze zoals gebeurt in de artikelen 5 tot 11 van het ontwerpen en om in artikel 13, zoals

⁸ Besluit van de Vlaamse Regering van 20 maart 2020 ‘tot wijziging van de regelgeving over de indeling van studiegebieden in opleidingen van het secundair volwassenenonderwijs, de studiebekräftiging en de modulaire structuur van het secundair volwassenenonderwijs voor de studiegebieden meubelmakerij, schrijnwerkerij en specifieke personenzorg’.

⁹ Besluit van de Vlaamse Regering van 11 maart 2022 ‘tot wijziging van de regelgeving over de indeling van studiegebieden in opleidingen van het secundair volwassenenonderwijs, de studiebekräftiging en de modulaire structuur van het secundair volwassenenonderwijs voor de studiegebieden algemene personenzorg, auto, bibliotheek, archief- en informatiekunde, drankenkennis, Europese hoofdtalen richtgraad 1 en 2, Europese neventalen richtgraad 1 en 2, Europese talen richtgraad 3 en 4, Hebreeuws, horeca, ICT-technieken, mechanica-elektriciteit, Oosterse talen, Scandinavische talen, Slavische talen en specifieke personenzorg’.

momenteel het geval is, de volledige bijlage bij het besluit van 23 april 2010 te vervangen, met ingang van 1 februari 2025, zodat vanaf die datum de bijlage volledig geactualiseerd is.

Artikel 14

8.1. Aangezien het de bedoeling is dat de bepalingen van het ontwerp in beginsel uitwerking krijgen op 1 februari 2025, schrijve men gelet op de legistische richtlijnen in de inleidende zin van artikel 14 van het ontwerp “heeft uitwerking” in plaats van “treedt in werking”.

8.2. Er zal in artikel 14 nog een nieuw lid moeten worden ingevoegd met de uitwerkingsdatum (1 januari 2022) van het nieuwe artikel 7 dat overeenkomstig opmerking 6 zal moeten worden ingevoegd. Meer algemeen zal die bepaling moeten worden afgestemd op de vernummeringen die ten gevolge van die opmerking moeten worden doorgevoerd.

Bijlagen

9. Het verdient aanbeveling om bijlage 5 bij het ontwerp, die volgens de gemachtigde middels een nieuwe informaticatoepassing tot stand kwam, waardoor onder meer de modules niet altijd correct alfabetische gerangschikt zijn in de tabel, aan een grondig nazicht te onderwerpen. Zoals hierna blijkt, heeft de Raad van State ten minste twee onvolkomenheden in die bijlage vastgesteld.

In de eerste plaats zijn in bijlage 5 (p. 68) de modules ‘Update competenties ambulancier niet-dringend patiëntenvervoer’ en ‘Update competenties persoonsbegeleider’ verdwenen, terwijl uit het wetgevingsdossier nergens blijkt dat het de bedoeling is dat deze modules zouden worden weggelaten en evenmin uit bijlage 4 bij het ontwerp (dat zou gelden met ingang van 1 september 2024) blijkt dat voor die modules een uitdoofdatum geldt. Die modules moeten terug in de bijlage worden opgenomen. Gevraagd of het de bedoeling is om die modules op te heffen, verklaarde de gemachtigde immers het volgende:

“Neen, dit is niet de bedoeling.

De modules zitten wel in het onderliggend bestand, maar zijn blijkbaar niet meer aan de uitbreidingsmodules gekoppeld. De fouten uit bijlage 5 die gebaseerd zijn op een nieuwe informaticatoepassing zullen met het oog op de definitieve goedkeuring rechtgezet worden.”

Ten tweede zijn in bijlage 5 (p. 44 en 55) parallel aan de tabellen met de nieuwe benamingen ‘plaatwerker-carrosserie’ en ‘spuiter-carrosserie’ de tabellen ‘plaatwerker’ en ‘spuiter’ opgenomen met dezelfde inhoud als de tabellen met de nieuwe benamingen ‘plaatwerker-carrosserie’ en ‘spuiter-carrosserie’. Zoals eerder aangegeven zijn in de overige bepalingen van het ontwerp de opleidingsbenamingen ‘demonteur-monteur’, ‘plaatwerker’, ‘spuiter’ en ‘voorbewerker’ evenwel retroactief gewijzigd door er ‘carrosserie’ aan toe te voegen. Die twee tabellen met de oude benaming zijn dus niet langer dienstig en dienen te worden weggelaten. Gevraagd naar de reden van het bestaan van die twee tabellen, verklaarde de gemachtigde immers het volgende:

“Dit betreft een fout, de naamswijziging van de opleiding is blijkbaar niet goed overgenomen in de nieuwe online databank. Dit zal rechtgezet worden met oog op definitieve goedkeuring.”

De hierboven aangestipte onvolkomenheden en eventuele gelijkaardige technische onvolkomenheden die bij het nazicht van de bijlage zouden worden geïdentificeerd, dienen te worden rechtgezet.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Pierre LEFRANC