



# RAAD VAN STATE

## afdeling Wetgeving

advies 74.935/1  
van 22 december 2023

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 15 april 1958 houdende bezoldigingsregeling van het onderwijzend, wetenschappelijk en daarmee gelijkgesteld personeel van het Ministerie van Openbaar Onderwijs’

Op 22 november 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Onderwijs, Sport, Dierenwelzijn en Vlaamse Rand verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 15 april 1958 houdende bezoldigingsregeling van het onderwijzend, wetenschappelijk en daarmee gelijkgesteld personeel van het Ministerie van Openbaar Onderwijs’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 14 december 2023. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Brecht STEEN en Annelies D’ESPALLIER, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Barbara SPEYBROUCK, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 22 december 2023.

\*

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 beperkt tot 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 EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2.1. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt er hoofdzakelijk toe de mogelijkheid voor zogenaamde zij-instromers om de door hen gepresteerde diensten in de privésector in aanmerking te laten komen voor de berekening van de geldelijke anciënniteit in het onderwijs uit te breiden. Daartoe brengt artikel 2 van het ontwerp verschillende wijzigingen aan in artikel 16<sup>ter</sup> van het koninklijk besluit van 15 april 1958 ‘houdende bezoldigingsregeling van het onderwijzend, wetenschappelijk en daarmee gelijkgesteld personeel van het Ministerie van Openbaar Onderwijs’, met ingang van 1 september 2023 (artikel 4). De voornaamste wijzigingen kunnen als volgt worden samengevat:

- het aantal zogenaamde knelpuntambten, -vakken of -specialiteiten wordt uitgebreid tot alle ambten die behoren tot de categorie van het bestuurs- en onderwijzend personeel in het basis- en secundair onderwijs, en de ambten van arts en paramedisch werker in de centra voor leerlingenbegeleiding (artikel 2, 1°);

- personeelsleden die reeds vanaf 1 september 2020 zijn aangesteld in de knelpuntambten, -vakken en -specialiteiten waartoe de regeling werd<sup>1</sup> of wordt uitgebreid, vallen onder toepassing van de regeling (artikel 2, 1°);

- de dienstanciënniteit uit de privésector die in aanmerking wordt genomen, wordt uitgebreid tot vijftien jaar (artikel 2, 4°);

- het maximum aantal jaren geldelijke anciënniteit dat in rekening wordt gebracht tijdens de verdere loopbaan van het personeelslid wordt verhoogd als het maximum aantal jaren tijdens de loopbaan van het personeelslid wordt verhoogd (artikel 2, 8°).

2.2. Daarnaast wordt bepaald dat de diensten die een personeelslid van een hogeschool heeft gepresteerd in de privésector en die door de hogeschool zijn erkend als geldelijke anciënniteit, bij de overstap naar een ander onderwijsniveau eveneens in aanmerking worden genomen voor het bepalen van de geldelijke anciënniteit. Daartoe wordt artikel 16 van het koninklijk besluit van 15 april 1958 aangevuld (artikel 1), tevens met ingang van 1 september 2023 (artikel 4).

2.3. Ten slotte worden een aantal wijzigingen aangebracht in de wijze waarop voor bepaalde ambten nuttige ervaring in aanmerking komt voor het bepalen van de geldelijke anciënniteit, in het bijzonder de wijze waarop die nuttige ervaring kan worden erkend. Daartoe

---

<sup>1</sup> Personeelsleden die vanaf 1 september 2020 werden aangesteld in een ambt, vak of specialiteit waarbij de aanstelling onder de huidige regeling enkel vanaf 1 september 2021 in aanmerking kwam, vallen voortaan dus ook onder het toepassingsgebied van de regeling.

worden verschillende wijzigingen aangebracht in artikel 17 van het koninklijk besluit van 15 april 1958 (artikel 3), eveneens met ingang van 1 september 2023 (artikel 4).

3. Voor het ontwerp kan rechtsgrond worden gevonden in artikel V.48 van de Codificatie sommige bepalingen voor het onderwijs van 28 oktober 2016, dat in de rubriek “Rechtsgronden” wordt vermeld, alsook in artikel V.47, § 3, van diezelfde codificatie.

## ONDERZOEK VAN DE TEKST

### Aanhef

4. Overeenkomstig wat hierboven is opgemerkt over de rechtsgrond, dient in de rubriek “Rechtsgronden” ook een verwijzing te worden opgenomen naar artikel V.47, § 3, van de Codificatie sommige bepalingen voor het onderwijs van 28 oktober 2016.

5. In de rubriek “Vormvereisten” dient de datum van het begrotingsakkoord te worden ingevuld, alsook het nummer en de datum van het protocol. Daarenboven dienen de vermeldingen onder het vierde en zesde streepje te worden weggelaten.

### Algemene opmerking

6.1. In het verleden heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, zich in de adviezen 56.568/1/V van 22 augustus 2014<sup>2</sup> en 67.774/1/V van 5 augustus 2020<sup>3</sup> uitdrukkelijk gebogen over een gelijkaardige regeling. In beide adviezen onderzocht de Raad onder meer telkens twee vormen van verschillende behandeling die ook in het voorliggend ontwerp aan de orde zijn, met name enerzijds tussen personeelsleden die vóór de in de regeling bepaalde aanstellingsdatum voor het eerst tewerkgesteld zijn in het onderwijs en personeelsleden die na deze datum voor het eerst worden tewerkgesteld en anderzijds tussen personeelsleden die voor de eerste keer worden aangesteld in een zgn. knelpuntambt of -vak en personeelsleden die voor de eerste keer worden aangesteld in een ander ambt of vak.

Samengevat oordeelde de Raad van State, afdeling Wetgeving, telkens dat de ontworpen maatregel een of meer wettige doelstellingen nastreefde en dat de ingevoerde verschillen in behandeling steunden op objectieve criteria, maar dat niet altijd was aangetoond dat die criteria pertinent waren in het licht van de nagestreefde doelstellingen<sup>4</sup> en/of dat die regeling

---

<sup>2</sup> Adv.RvS 56.568/1/V van 22 augustus 2014, over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van de regelgeving betreffende de geldelijke en sociale anciënniteit van sommige personeelsleden van het onderwijs’.

<sup>3</sup> Adv.RvS 67.774/1/V van 5 augustus 2020, over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 4 september 2020 ‘tot wijziging van de regelgeving betreffende de geldelijke en sociale anciënniteit van sommige personeelsleden van het onderwijs’.

<sup>4</sup> In 2014 werd het bevorderen van de onderwijskwaliteit mede als een doelstelling van de maatregel geformuleerd en de Raad van State betwijfelde in advies 56.568/1/V of de aanstellingsdatum als criterium van onderscheid wel pertinent was met het oog op die doelstelling (opmerking 9.3). In hetzelfde advies oordeelde de Raad van State dat het onderwijstype als criterium van onderscheid niet pertinent was (opmerking 13).

geen onevenredige gevolgen had<sup>5</sup>, in het bijzonder ten aanzien van zij-instromers die niet in aanmerking kwamen voor de regeling. Een beroep tegen het besluit van de Vlaamse Regering van 4 september 2020 ‘tot wijziging van de regelgeving betreffende de geldelijke en sociale anciënniteit van sommige personeelsleden van het onderwijs’, dat voortkwam uit het ontwerp dat aanleiding gaf tot advies 67.774/1/V, met als enig middel de schending van het gelijkheidsbeginsel, werd door de Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak, verworpen in arrest nr. 251.878 van 19 oktober 2021.<sup>6</sup>

6.2. De ontworpen regeling heeft tot gevolg dat personeelsleden die vanaf 1 september 2020 in dienst treden of zijn getreden in een aantal nieuwe knelpuntambten of belast werden of worden met knelpuntvakken diensten die ze in de privésector hebben gepresteerd tot 15 jaar in aanmerking kunnen laten komen bij het bepalen van hun geldelijke anciënniteit. Zo ontstaat er een nieuw verschil in behandeling ten aanzien van de overige personeelsleden in het onderwijs en in het bijzonder ten aanzien van de zogenaamde zij-instromers die vanaf 1 september 2020 werden of worden aangesteld in een ambt of voor een vak die op het ogenblik van de aanstelling niet als een knelpuntambt of -vak werd beschouwd. Er ontstaat eveneens een verschil in behandeling ten aanzien van personeelsleden die in dezelfde ambten zijn aangesteld vóór 1 september 2020.

Een belangrijk verschil met de bestaande regeling is dat de aanstellingsdatum op grond waarvan een personeelslid aanspraak kan maken op de bijkomende geldelijke anciënniteit, niet in de toekomst, maar in het verleden ligt, nl. op 1 september 2020. Daardoor ontstaat ook een verschil in behandeling tussen twee categorieën van personeelsleden die sinds 1 september 2020 als zij-instromer in een ambt of vak zijn aangesteld en tot nog toe geen diensten in aanmerking konden laten komen, naargelang het ambt waarin ze werden aangesteld in de ontworpen regeling al dan niet in aanmerking komt voor het in rekening brengen van de diensten gepresteerd in de privésector.

De ontworpen maatregel verbindt ook nieuwe gevolgen aan de verschillende behandeling, met name dat de dienstanciënniteit uit de privésector die in aanmerking wordt genomen, wordt opgetrokken tot 15 jaar, ook voor wie al onder het toepassingsgebied van de huidige regeling valt.

7. Artikel 24, § 4, van de Grondwet bepaalt:

“Alle leerlingen of studenten, ouders, personeelsleden en onderwijsinstellingen zijn gelijk voor de wet of het decreet. De wet en het decreet houden rekening met objectieve verschillen, waaronder de eigen karakteristieken van ieder inrichtende macht, die een aangepaste behandeling verantwoorden.”

Deze grondwettelijke regel van gelijkheid en niet-discriminatie in onderwijszaken sluit niet uit dat een verschil in behandeling tussen bepaalde categorieën van personeelsleden wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is.

---

<sup>5</sup> Aangezien de verloning van leerkrachten met een gelijk(w)aardig profiel, die eenzelfde onderwijsopdracht vervullen sterk kan uiteenlopen.

<sup>6</sup> RvS 19 oktober 2021, nr. 251.878, *Windels*.

Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld, rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betrokken maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden wanneer er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.<sup>7</sup>

Om ten aanzien van het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie een verschil in behandeling onder personeelsleden te verantwoorden, is het evenwel niet voldoende te wijzen op het bestaan van objectieve verschillen onder die personeelsleden. Daarnaast moet nog worden aangetoond dat, ten aanzien van de geregelde aangelegenheid, het onderscheid relevant is om een verschillende behandeling in redelijkheid te verantwoorden.<sup>8-9</sup>

In het kader van het beoordelen van een verschil in behandeling bij het valoriseren van bepaalde diensten in de geldelijke anciënniteit van bepaalde personeelsleden in het onderwijs heeft het Grondwettelijk Hof “in herinnering (...) gebracht dat de wetgever in sociaal-economische aangelegenheden, met name op het terrein van werkgelegenheid en de arbeidsmarkt, over een ruime beoordelingsmarge beschikt”.<sup>10</sup>

8.1. In de nota aan de Vlaamse Regering wordt het doel van de maatregel als volgt omschreven:

“Het doel van die maatregel is om het lerarentekort aan te pakken door het wegwerken van de drempels inzake de erkenning van de anciënniteit van nieuwe zij-instromers die aangesteld worden in knelpuntambten of -vakken.”<sup>11</sup>

Er wordt gesteld dat het regeerakkoord beoogde “de validering van geldelijke anciënniteit voor zij-instromers bijkomend te honoreren om een mogelijke overstap vanuit de privésector naar het onderwijs aantrekkelijker te maken”.

In de nota aan de Vlaamse Regering wordt er ook aangestipt dat “het lerarentekort steeds acuter wordt” en wordt verwezen naar de beslissing van de VDAB “om alle vakken in het secundair onderwijs toe te voegen aan de lijst met knelpuntberoepen” en naar “de vele signalen van mensen die nog steeds worden afgeremd om de overstap te maken vanuit de privésector omdat ze slecht tien jaar geldelijke anciënniteit kunnen meenemen”. Daarenboven wordt in de nota aan de Vlaamse Regering, weliswaar in het kader van de bespreking van de proportionaliteit van de

---

<sup>7</sup> Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof. Zie bv.: GwH 17 juli 2014, nr. 107/2014, B.12; GwH 25 september 2014, nr. 141/2014, B.4.1; GwH 30 april 2015, nr. 50/2015, B.16; GwH 18 juni 2015, nr. 91/2015, B.5.1; GwH 16 juli 2015, nr. 104/2015, B.6; GwH 16 juni 2016, nr. 94/2016, B.3; GwH 18 mei 2017, nr. 60/2017, B.11; GwH 15 juni 2017, nr. 79/2017, B.3.1; GwH 19 juli 2017, nr. 99/2017, B.11; GwH 28 september 2017, nr. 104/2017, B.8.

<sup>8</sup> Zie o.m.: GwH 21 maart 1995, nr. 27/95, B.5; GwH 26 juli 2007, nr. 110/2007, B.13; GwH 11 juni 2008, nr. 90/2008, B.4 en B.5.; GwH 10 november 2011, nr. 174/2011, B.7.

<sup>9</sup> Zie het reeds aangehaalde adv.RvS 67.774/1/V van 5 augustus 2020 (en de daarin onder voetnoot 3 opgenomen adviezen).

<sup>10</sup> GwH 16 juli 2015, nr. 104/2015, B.9.1. Zie ook: GwH 23 maart 2023, nr. 49/2023, B.5.4.

<sup>11</sup> De beleidsmatige doelstelling wordt in de nota samengevat als “het lerarentekort aanpakken door de aantrekkelijkheid en status van het lerarenberoep te verhogen”.

maatregel, benadrukt dat “het nog steeds gaat om een tijdelijke maatregel om een acuut probleem op te lossen. We moeten mensen nu overtuigen om de stap naar onderwijs te maken”.

8.2. In de nota aan de Vlaamse Regering wordt onder verwijzing naar advies 56.568/1/V van 22 augustus 2014 de ontworpen regeling voorts als volgt verantwoord:

“Er wordt ook een wijziging aangebracht in het aantal jaren dat nieuwe personeelsleden in rekening kunnen brengen. Deze maatregel werd door de afdeling wetgeving van de Raad van State reeds eerder getoetst in advies 56.568/1/V van 22 augustus 2014. In dat advies stelt de Raad van State duidelijk dat een onderscheiden behandeling (tussen personeelsleden die instapten voor 1 september 2020 enerzijds en personeelsleden die later instapten anderzijds) wel degelijk mogelijk is. Het verschil moet berusten op een objectief criterium en moet redelijk verantwoord zijn (proportionaliteitsbeginsel). Door te werken met een datum, concreet op 1 september 2020, wordt gekozen voor een pertinent en objectief criterium. Aan die voorwaarde is dus alvast voldaan.

De verantwoording voor deze maatregel is daarnaast ook legitiem en zeer dringend. Het oplossen van het lerarentekort wordt regelmatig genoemd als cruciale voorwaarde voor een kwalitatief onderwijs. Het aantrekken van zijinstromers is een noodzakelijke strategie in het oplossen van dit lerarentekort en betekent een injectie van competenties en kennis in ons Vlaamse onderwijs. De Raad van State erkende eerder dat deze doelstellingen van algemeen belang zijn en dat ze een ongelijke behandeling kunnen verantwoorden op voorwaarde dat:

- a) de ontworpen maatregel toelaat om het doel te bereiken;
- b) het gekozen van onderscheid pertinent is;
- c) er een redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen het nagestreefde doel en de gevolgen die de daartoe ontworpen maatregel heeft.

De Raad van State erkent dat dat de maatregel die erin bestaat om de anciënniteit en de verworven competenties die personen elders dan in het onderwijs hebben opgedaan te valideren, van aard kan zijn om deze personen ertoe aan te zetten de overstap vanuit de privésector naar het onderwijs te zetten. De maatregel kan volgens de Raad van State dan ook een adequaat middel zijn om deze doelstelling te bereiken en het probleem van dreigende lerarentekort, minstens gedeeltelijk, op te lossen.

Tenslotte dient de door de ontworpen maatregel ingevoerde ongelijke behandeling ook het evenredigheidsbeginsel te eerbiedigen. Daartoe is het nodig na te gaan of er een redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen het nagestreefde doel en de gevolgen die de te verantwoorden ongelijke behandeling heeft. We zijn van mening dat ook aan dat criterium is voldaan. De Vlaamse Overheid heeft de afgelopen jaren immers getracht om minder verregaande maatregelen te nemen om aan deze doelstelling te voldoen. We wijzen daarbij niet in het minst op de eerdere keuzes voor bepaalde knelpuntvakken en het kleinere aantal jaren anciënniteit die ingebracht konden worden. Daarna is een evaluatie gemaakt van dit beleid. Uit die evaluatie blijkt dat:

- Deze maatregel doeltreffend is om zijinstromers aan te trekken naar het onderwijs;
- Het optrekken van het aantal jaren op zich een instrument is om meer mensen te overtuigen om zijinstromer te worden;
- De vaststelling is dat het lerarentekort van die aard is dat intussen alle vakken als knelpuntvak worden opgenomen door VDAB;

- De vaststelling dat vorige maatregelen, hoewel efficiënt, niet voldoende waren om het nijpende lerarentekort op te lossen en er dus bijkomende maatregelen nodig zijn;

In het licht van het lerarentekort waarmee het onderwijs kampt, is het daarom nodig om een maatregel te nemen die verder gaat en die tot gevolg heeft dat het geldelijke statuut van leerkrachten met een vaak gelijk(w)aardig profiel en een gelijkaardige onderwijsopdracht sterk kan verschillen.

We wijzen er – in het licht van de proportionaliteit – op dat het nog steeds gaat om een tijdelijke maatregel om een acuut probleem op te lossen. We moeten mensen nu overtuigen om de stap naar onderwijs te maken.

Daarenboven wordt gewerkt met een graduele opbouw van de maatregel. Anders dan in 2014 wordt gekozen voor een voorzichtig optrekken van het aantal jaren anciënniteit, waarna deze maatregel opnieuw geëvalueerd en desgevallend bijgestuurd zal worden. Daar waar een plots invoeren van 20 jaar anciënniteit in 2014 vragen door de Raad van State opwierp, wordt nu geleidelijker gewerkt.

Bovendien wijst de Vlaamse Overheid erop dat ze ook heel wat andere maatregelen neemt om het lerarentekort te bekampen. De eerste voorzichtige positieve resultaten laten zich tonen. Zo zijn er in 2023 opnieuw meer inschrijvingen in de lerarenopleidingen. Belangrijk voor het proportionaliteitsbeginsel is te benadrukken dat ook andere, minder verregaande maatregelen worden genomen. Die werpen vruchten af, maar zijn geenszins voldoende. Daardoor wordt de noodzakelijkheid van meer verregaande maatregelen aangetoond.

We zorgen ook voor bestaand onderwijspersoneel voor een aantrekkelijk loonpakket. Vlaamse Regering, de werknemersorganisaties en onderwijsverstrekkers hebben de nieuwe collectieve arbeidsovereenkomst (cao XII) goedgekeurd. Daarin zaten heel wat maatregelen ter versterking en ondersteuning van bestaande personeelsleden.

Onderwijskwaliteit: extra middelen voor ondersteuning van de kerntaak, extra middelen aanvangsbegeleiding, versterking en waardering van schoolleiderschap

Kwaliteitsvol werken in onderwijs: het mandaat van preventieadviseur, vervangingen in het volwassenenonderwijs, flexibilisering van dienstvrijstellingen en verlof wegens overmacht

Gewaardeerd werken in digitale tijden: forfaitaire internetvergoeding, aanbevelingen over gebruik van digitale communicatiemiddelen

Verhoging van de fietsvergoeding

Aanpassing van salarisschalen in het deeltijds kunstonderwijs en voor de inspectie levensbeschouwelijke vakken

Afschaffing van de baremieke leeftijd voor nieuwe personeelsleden

Op die manier toont de Vlaamse Overheid afdoende aan ook op andere manieren te willen investeren in het bestaande onderwijspersoneel. We merken op dat het bestaande onderwijspersoneel ook lijdt door het bestaande lerarentekort. In de praktijk betekent een lerarentekort immers dat collega's extra werkdruk ervaren. Het is dus indirect ook in het voordeel van bestaand onderwijspersoneel dat er snel nieuwe zijinstromers worden aangetrokken.

Tot slot wordt ook gewezen op het budgettaire aspect van deze regeling. De middelen van de overheid zijn beperkt.



Op die manier zijn de objectieve maatstaf en de proportionaliteit van deze maatregel uitgebreid aangetoond.”

9.1. Het onderscheid dat wordt gemaakt tussen de ambten die in aanmerking komen voor de maatregel is objectief en pertinent in het licht van de doelstellingen die *sub* 8.1 worden weergegeven. Het zijn precies aanstellingen in de ambten waarvan ook de VDAB erkent dat er momenteel een tekort bestaat, waarvoor de diensten in de privésector bijkomend in aanmerking worden genomen. Aldus wordt voor die categorie van personen de overstap vanuit de privésector aantrekkelijker gemaakt.

9.2.1. Het onderscheid dat wordt gemaakt naargelang de aanstellingsdatum is ook een objectief criterium, maar de pertinentie ervan kan, in het licht van de in *sub* 8.1 weergegeven doelstellingen, evenwel sterk worden betwijfeld. Het doel dat wordt nagestreefd is immers om het lerarentekort aan te pakken door *nieuwe* leerkrachten aan te trekken die tot nog toe in de privésector actief zijn, terwijl de maatregel precies mede tot gevolg heeft dat bijkomende voordelen worden verleend aan personeelsleden met ervaring in de privésector *die reeds zijn aangesteld* in het onderwijs. Het gaat hierbij enerzijds om personeelsleden die onder de huidige regeling geen diensten in aanmerking kunnen laten komen omdat het ambt of de vakken waarin ze zijn aangesteld niet in aanmerking worden genomen voor het toekennen van bijkomende geldelijke anciënniteit en anderzijds om personeelsleden die reeds acht of tien jaar diensten in rekening kunnen brengen voor de vaststelling van hun geldelijke anciënniteit maar vanaf 1 september 2023 zeven of vijf bijkomende jaren in aanmerking kunnen laten nemen.

Voor de uitbreiding van het toepassingsgebied van de regeling en het optrekken van de meeneembare geldelijke anciënniteit uit de privésector tot “iedereen die sinds de invoering van de maatregel (1 september 2020) de overstap maakte naar het onderwijs” en die is aangesteld in één van de knelpuntambten volgens de ontworpen regeling, verwijst de nota aan de Vlaamse Regering uitsluitend naar de toepasbaarheid en de opvolging van de huidige regeling die “niet alleen complex” is<sup>12</sup>, maar ook “vanuit het veld (...) als zeer onrechtvaardig (werd) gepercipieerd”.

9.2.2. Gevraagd hoe de uitbreiding van het toepassingsgebied van de regeling tot personeelsleden die reeds vanaf 1 september 2020 voor het eerst zijn aangesteld als zij-instromer in een ambt of voor een vak dat voorheen niet in aanmerking kwam, er toe zal bijdragen dat de vooropgestelde doelstelling om het lerarentekort te verminderen door meer nieuwe zij-instromers aan te trekken zal worden bereikt, verklaarde de gemachtigde het volgende:

“Voor de ingangsdatum van 1 september 2020 verwijzen we in eerste instantie naar de argumenten die we aan uw diensten hebben bezorgd naar aanleiding van de eerdere maatregelen. De maatregel werd ingevoerd om nieuwe personeelsleden aan te trekken in het kader van lerarentekort. Ik verwijs ook naar bijgevoegd dossier waarbij het auditoraat van de Raad van State zich in een concrete casus heeft uitgesproken.

Wij maakten uit uw eerdere adviezen op dat het bijzonder belangrijk is om, in het kader van rechtszekerheid, te werken met een duidelijke datum (hakbijl).

---

<sup>12</sup> In de nota wordt onder de samenvatting gesteld: “Deze uitbreidingen gelden bovendien voor iedereen die sinds 1/9/20 de overstap maakte zodat de maatregel ook heel wat makkelijker toepasbaar is voor zowel de scholen, de betrokken personeelsleden en de overheid”.

In de praktijk zal elke datum die we kiezen leiden tot dezelfde vragen over ‘wat met het onderscheid tussen mensen die voor en na deze datum’ in dienst traden. Er is geen voor de hand liggend alternatief voor een vroegere datum aangezien de maatregel op 1 september 2020 toen een nieuwe maatregel was. In die zin is de aligenering op de datum van 1 september een goede keuze die we ook uitvoerig motiveren, rekening houdend met de budgetten van de Vlaamse Overheid.

Dat blijft ook nu de doelstelling van de maatregel om vanaf 1 september 2023 tot 15 jaar elders verworven diensten te valideren als geldelijke anciënniteit bij een eerste indiensttreding in onderwijs. Die uitbreiding zal inderdaad ook gelden voor als wie sinds 1 september 2020 in onderwijs een eerste keer instapte, weliswaar pas vanaf 1 september 2023.”

### 9.2.3. De verklaring van de gemachtigde overtuigt niet.

Wat het tijdstip van indiensttreding als onderscheidingscriterium betreft, verliest de gemachtigde uit het oog dat de Raad van State in de adviezen 56.568/1/V en 67.774/1/V van de afdeling Wetgeving en het arrest nr. 251.878 van de afdeling Bestuursrechtspraak, dat tijdstip als een pertinent onderscheidingscriterium beschouwde in het licht van de *op dat ogenblik* nagestreefde doelstelling, met name het aantrekken van *nieuwe* leerkrachten op het ogenblik van de inwerkingtreding van de regeling. Om de pertinentie van het onderscheid te illustreren verwees de Raad van State in opmerking 9.3. van advies 56.568/1/V overigens precies naar de nota aan de Vlaamse Regering die stelde dat de doelstelling om nieuwe leerkrachten aan te trekken niet kón worden bereikt door “personeelsleden *die al in het onderwijs aangesteld zijn*, een bijkomende anciënniteit te geven, vandaar dat de regelgeving enkel geldt voor wie nieuw aangesteld wordt in het onderwijs vanaf (1 september 2014 of 1 september 2020) en voor wie in het verleden al eens aangesteld was in het onderwijs, maar elders een carrière uitgebouwd heeft en nu opnieuw de overstap wenst te maken” (eigen cursivering).<sup>13</sup>

Dat de budgettaire toestand niet toelaat om diensten in aanmerking te nemen van zij-instromers die vóór 1 september 2020 zijn aangesteld, verklaart nog niet waarom een verschil in behandeling wordt ingesteld tussen zij-instromers die na 1 september 2020 zijn aangesteld in een ambt of vak dat op *het moment van die aanstelling* niet als een knelpuntambt of -vak werd beschouwd. Door precies het voordeel toe te kennen aan bepaalde personen die reeds zijn aangesteld in het onderwijs, wordt het onderscheidingscriterium ten aanzien van zij-instromers die vóór 1 september 2020 zijn aangesteld, overigens minder pertinent. In geen van beide gevallen lijkt het toekennen van bijkomende geldelijke anciënniteit er toe bij te dragen dat nieuwe zij-instromers worden aangetrokken.

Dat de huidige regeling in de toepassing te complex is en door het veld als onrechtvaardig wordt gepercipieerd, maakt het onderscheidingscriterium evenmin pertinent. Het verhelpen van dit probleem komt immers alle zij-instromers ten goede en kan wel in de toekomst mogelijk personen overtuigen om naar het onderwijs over te stappen, maar het kan niet verantwoord worden waarom vanaf 1 september 2023 de personeelsleden die – in weerwil van het

---

<sup>13</sup> Zie adv.RvS 56.568/1/V van 22 augustus 2014 (opmerking 9.3); zie ook adv.RvS 67.774/1/V van 5 augustus 2020 (opmerking 4.4.2) en RvS 19 oktober 2021, nr. 251.878 (randnrs. 3 en 4).

complexe en onrechtvaardige systeem – voor het eerst zijn aangesteld vanaf 1 september 2020 respectievelijk 1 december 2021 kunnen genieten van bijkomende geldelijke anciënniteit.

9.3. De ontworpen regeling heeft tot gevolg dat het financieel voordeel voor de personeelsleden die onder het toepassingsgebied ervan vallen fors toeneemt. Met ingang van 1 september 2023 zullen alle zij-instromers die sinds 1 september 2020 voor het eerst zijn aangesteld immers hun maximale bijkomende geldelijke anciënniteit zien toenemen, naargelang het geval, met 15, 7 of 5 jaar. In de nota aan de Vlaamse Regering wordt niet aannemelijk gemaakt dat die verhoging noodzakelijk is om bijkomende nieuwe zij-instromers aan te trekken. Er wordt slechts heel algemeen geopperd dat de genomen minder verregaande maatregelen niet volstaan om het lerarentekort terug te dringen. Ook het feit dat de verhoging van de in aanmerking te nemen anciënniteit slechts stapsgewijs gebeurt, doet niets af van de vaststelling dat met ingang van 1 september 2023 de maximale in aanmerking te nemen anciënniteit uit de privésector 15 jaar is en dat daardoor de verloning van leerkrachten met een gelijk(w)aardig profiel, die eenzelfde onderwijsopdracht vervullen (lees: zij-instromers die voor het eerst zijn aangesteld vóór 1 september 2020), sterk kan uiteenlopen, terwijl hun werkelijke ervaring in het onderwijs mogelijk nauwelijks verschilt en dit op permanente basis voor de rest van de carrière.

De stellers van het ontwerp doen er goed aan om beter te verantwoorden waarom het verhogen van het aantal jaren dat in aanmerking wordt genomen voor de geldelijke anciënniteit noodzakelijk is om het doel te bereiken en geen aanleiding geeft tot onevenredige gevolgen ten aanzien van andere personeelsleden en andere zij-instromers. In dit verband kan nog op de opmerking worden gewezen in het advies 56.568/1/V dat in de mate dat de inkomensverschillen sterk oplopen en hiervoor geen voldoende verantwoording wordt geboden, het door artikel 23, derde lid, 1°, van de Grondwet gewaarborgde “recht op een billijke beloning” in het geding kan zijn.

10. De conclusie is dan ook dat het toekennen van bijkomende geldelijke anciënniteit aan personeelsleden die tussen 1 september 2020 en 1 september 2023 voor het eerst zijn aangesteld in het onderwijs op dit moment niet kan worden verantwoord in het licht van de door het ontwerp nagestreefde doelstellingen en dat meer in het algemeen beter moet worden verantwoord hoe het toegenomen verschil in verloning tussen de verschillende categorieën zij-instromers enerzijds bijdraagt tot het realiseren van de nagestreefde doelstelling en anderzijds geen onevenredige gevolgen heeft ten aanzien van de personeelsleden die niet onder het toepassingsgebied van de regeling vallen.

Als de stellers van het ontwerp de regeling toch in ongewijzigde vorm doorgang laten vinden, doen zij er goed aan, gelet op het belang van een afdoende verantwoording, om de nota aan de Vlaamse Regering om te vormen tot een verslag aan de Vlaamse Regering en hierin de

in de nota aangevoerde argumentatie op te nemen en aan te vullen met een afdoende verantwoording voor de nieuw gecreëerde verschillen in behandeling.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME