



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 78.860/3
van 3 maart 2026

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging
van het Vlaams personeelsstatuut van 13 januari 2006, wat
betreft de wetenschappelijke loopbaan’

Op 2 februari 2026 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Binnenland, Steden- en Plattelandsbeleid, Samenleven, Integratie en Inburgering, Bestuurszaken, Sociale Economie en Zeevisserij verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het Vlaams personeelsstatuut van 13 januari 2006, wat betreft de wetenschappelijke loopbaan’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 24 februari 2026. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Elly VAN DE VELDE, staatsraden, Jan VELAERS, assessor, en Yves DEPOORTER, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Ronald VAN CROMBRUGGE, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 3 maart 2026.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

1. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt tot de wijziging van het Vlaams personeelsstatuut van 13 januari 2006 (hierna: VPS). Met die wijzigingen wordt beoogd om een aantal inconsistenties op te lossen die waren ontstaan wat betreft de wetenschappelijke loopbaan als gevolg van de inwerkingtreding van het besluit van de Vlaamse Regering van 29 maart 2024 ‘tot wijziging van het Vlaams personeelsstatuut van 13 januari 2006, wat betreft de modernisering van het hr-beleid, het beloningsbeleid en het prestatie management’.

BEVOEGDHEID VAN DE RAAD VAN STATE

2. De artikelen 8 en 9 en de bijlagen 1 en 2¹ van het ontwerp strekken tot de vaststelling of opheffing van salarisschalen. Dergelijke bepalingen ontberen volgens vaste adviespraktijk van de Raad van State het reglementaire karakter dat overeenkomstig artikel 3, § 1, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, is vereist opdat de Raad van State erover zou kunnen adviseren. Die bepalingen worden dan ook niet onderzocht.

RECHTSGROND

3.1. Uit de nota aan de Vlaamse Regering blijkt dat het ontwerp betrekking heeft op het wetenschappelijk personeel van de Vlaamse wetenschappelijke instellingen. Overeenkomstig artikel 56/1/4, eerste lid, van het decreet van 30 april 2009 ‘betreffende de organisatie en financiering van het wetenschaps- en innovatiebeleid’ zijn de volgende instellingen aangewezen als Vlaamse wetenschappelijke instelling:

- 1° het Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek (INBO), opgericht bij het besluit van de Vlaamse Regering van 23 december 2005 ‘tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek’;
- 2° het Instituut voor Landbouw-, Visserij- en Voedingsonderzoek (ILVO), opgericht bij het besluit van de Vlaamse Regering van 9 december 2005 ‘tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid Instituut voor Landbouw- en Visserijonderzoek’;
- 3° het extern verzelfstandigd agentschap EVA Koninklijk Museum voor Schone Kunsten Antwerpen vzw (KMSKA), opgericht bij het decreet van 26 januari 2018 ‘tot oprichting van het privaatrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap Koninklijk Museum voor Schone Kunsten Antwerpen in de vorm van een vereniging zonder winstoogmerk’;

¹ Overigens moet na het opschrift van de bijlagen 1 en 2 bij het ontwerp telkens het opschrift worden vermeld van respectievelijk de bijlagen 5 en 21 bij het VPS, die bij die bijlagen 1 en 2 worden vervangen.

- 4° het Vlaams Instituut voor het Onroerend Erfgoed (VIOE), opgericht bij het besluit van de Vlaamse Regering van 14 mei 2004 ‘tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid Vlaams Instituut voor het Onroerend Erfgoed’;
- 5° extern verzelfstandigd agentschap het Agentschap Plantentuin Meise (APM), opgericht bij het decreet van 6 december 2013 ‘houdende de oprichting van het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap 'Agentschap Plantentuin Meise'’;
- 6° het Waterbouwkundig Laboratorium (WL) van het Departement Mobiliteit en Openbare Werken, vermeld in artikel 28, § 1, van het besluit van de Vlaamse Regering van 3 juni 2005 ‘met betrekking tot de organisatie van de Vlaamse administratie’.

Bij artikel 56/1/4, tweede lid, van hetzelfde decreet wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om naast de voormelde instellingen bijkomende instellingen of delen van instellingen binnen de Vlaamse overheid als Vlaamse wetenschappelijke instelling aan te wijzen, als de instelling in kwestie beantwoordt aan een aantal in dat lid opgesomde vereisten.

3.2. Aangezien er blijkbaar nog geen andersoortige instellingen werden aangewezen overeenkomstig de laatstgenoemde decretale bepaling, wordt de rechtsgrond voor het ontwerp enerzijds geboden door artikel 87, §§ 1 en 3, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, in zoverre de voormelde instellingen deel uitmaken van een departement of een intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid zijn, en anderzijds door artikel III.23 van het Bestuursdecreet van 7 december 2018, in zoverre de voormelde instellingen een extern verzelfstandigd agentschap zijn.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 1

4. In de inleidende zin van artikel 1 van het ontwerp moet ook melding worden gemaakt van de wijziging van artikel III 48, § 1, van het VPS bij het besluit van de Vlaamse Regering van 19 september 2025.²

Artikel 2

5. In de inleidende zin van artikel 2 van het ontwerp moet ook melding worden gemaakt van de wijziging van deel III, hoofdstuk 4 van het VPS bij het besluit van de Vlaamse Regering van 19 september 2025.³

² Zie artikel 20 van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 september 2025 ‘tot wijziging van het Vlaams personeelsstatuut van 13 januari 2006 wat betreft de verdere implementatie van Expeditie Talent’.

³ Zie de artikelen 25 tot 33 van dat besluit.

6. Het ontworpen artikel III 111 van het VPS (artikel 2 van het ontwerp) bevat een overgangsbepaling die inhoudt dat de wetenschappelijk attaché-expert die in dienst is getreden *vóór de datum van de definitieve goedkeuring van het te nemen besluit* en die bezoldigd wordt in salarisschaal A168, A169 of NA168bis, kan bevorderen tot de graad van wetenschappelijk directeur, als die beschikt over minimaal zes jaar functierelevante beroepservaring. Die datum ligt vóór de datum waarop het te nemen besluit (met één uitzondering) overeenkomstig artikel 10 ervan in werking treedt, namelijk op de eerste dag van de maand volgend op de goedkeuring ervan (zie daarover evenwel opmerking 10.1). Het gevolg daarvan is dat er situaties mogelijk zijn waarin een wetenschappelijk attaché-expert niet valt onder het temporele toepassingsgebied van de nieuw ontworpen regeling voor wetenschappelijk attachés, maar ook niet onder dat van de overgangsregeling.

De gemachtigde beaamde dat in het ontworpen artikel III 111 van het VPS moet worden verwezen naar de “datum van inwerkingtreding van het besluit van de Vlaamse Regering van ... tot wijziging van het Vlaams personeelsstatuut van 13 januari 2006, wat betreft de wetenschappelijke loopbaan”, zodat de overgangsregeling naadloos aansluit op de nieuw ontworpen regeling voor wetenschappelijk attachés.

Die opmerking geldt ook voor het ontworpen artikel VII 12, § 1, 5°, van het VPS (artikel 4, 3°, van het ontwerp).

Artikel 3

7.1. De gemachtigde bevestigde dat de ontworpen paragraaf 8 van artikel VII 2 van het VPS (artikel 3, 1°, van het ontwerp) beter op zijn plaats zou zijn in artikel VII 3 van het VPS, dat handelt over de valorisatie van functierelevante werkervaring.

7.2. In de laatste rij van de tabel in de voormelde ontworpen paragraaf 8 schrijve men “zes jaar of langer” in plaats van “zes jaar”.

Artikel 4

8. In de inleidende zin van artikel 4 van het ontwerp moet de verwijzing naar het besluit van 19 september 2025 worden weggelaten, aangezien artikel VII 12, § 1, van het VPS niet werd gewijzigd bij dat besluit.

Artikel 7

9. In de inleidende zin van artikel 7 van het ontwerp moet ook melding worden gemaakt van de wijziging van bijlage 3 bij het VPS bij het besluit van de Vlaamse Regering van 12 december 2025.⁴

Artikel 10

10. Overeenkomstig artikel 10 van het ontwerp treedt het te nemen besluit in werking op de eerste dag van de maand volgend op de (definitieve) goedkeuring ervan, met uitzondering van artikel 3, 1°, van het ontwerp, dat uitwerking heeft met ingang van 1 juni 2024.

10.1. Wat betreft de verwijzing naar de datum van de goedkeuring van het te nemen besluit heeft de Raad van State in het verleden reeds meermaals opgemerkt dat een dergelijke werkwijze moet worden vermeden, omdat ze niet strookt met de vereisten inzake rechtszekerheid en transparantie: zolang het besluit niet is bekendgemaakt, weten de burgers immers niet dat het besluit is aangenomen en wanneer het door de Vlaamse Regering werd goedgekeurd. Indien het bij de bekendmaking reeds in werking is getreden,⁵ konden zij dat niet eerder weten, terwijl een dergelijke retroactieve werking in beginsel is verboden. Overigens doet zo'n werkwijze ook problemen rijzen ten aanzien van artikel 190 van de Grondwet naar luid waarvan “[g]een wet, geen besluit of verordening van algemeen, provinciaal of gemeentelijk bestuur (...) verbindend [is] dan na te zijn bekendgemaakt in de vorm bij de wet bepaald”.

De gemachtigde verklaarde daarover het volgende:

“Het ontwerpbesluit zal wellicht definitief worden goedgekeurd in de loop van de maand maart 2026, en bijgevolg in werking treden op 1 april 2026.”

Indien het de bedoeling is dat het te nemen besluit in werking treedt op 1 april 2026 kan dat beter met zoveel woorden worden bepaald. Uiteraard moet er dan op worden toegezien dat het te nemen besluit tijdig voor die datum in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt.

10.2. Wat betreft de terugwerkende kracht die wordt verleend aan artikel 3, 1°, van het ontwerp, moet worden opgemerkt dat het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten slechts onder bepaalde voorwaarden toelaatbaar kan 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

⁴ Zie artikel 33 van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 december 2025 ‘tot wijziging van het Vlaams personeelsstatuut van 13 januari 2006, wat betreft de evaluatie en de interne mobiliteit van het topkader’.

⁵ Het gegeven dat het te nemen besluit in werking treedt op de eerste dag van de maand volgend op de definitieve goedkeuring ervan, sluit dit niet uit: wanneer het besluit definitief zou worden goedgekeurd op het einde van de maand, en het slechts in de loop van de maand erna zou worden bekendgemaakt, zou het reeds in werking treden voor de bekendmaking ervan.

van de ontworpen regeling in één van de opgesomde gevallen valt in te passen, kan deze worden gebillijkt.

Het ontworpen artikel VII 2, § 8, eerste lid, van het VPS strekt ertoe om aan de lijnmanager de bevoegdheid toe te kennen om “bij [de] aanwerving” te oordelen of een doctoraatsdiploma als functierelevant wordt beschouwd en om in dat geval maximaal zes extra trappen toe te kennen.

De gemachtigde verantwoordde de terugwerkende kracht van deze ontworpen bepaling als volgt:

“Sinds de invoering van ‘expeditie talent’ en de inwerkingtreding van dit ontwerpbesluit zijn bij de wetenschappelijke instellingen reeds personeelsleden aangeworven met een doctoraatsdiploma of behaalden personeelsleden een doctoraatsdiploma tijdens hun tewerkstelling. Deze personeelsleden kregen op basis van de geldende regelgeving een specifieke salarisschaal. Er ontbrak evenwel een specifieke rechtsbasis om de lijnmanager de mogelijkheid te geven de functierelevantie van een doctoraatsdiploma te valideren met het toekennen van extra trappen in de salarisschaal, conform de principes van ‘expeditie talent’.”

Hij voegde daar nog het volgende aan toe:

“De terugwerkende kracht van artikel 3, 1° strekt ertoe dat de lijnmanager, van zodra het ontwerpbesluit definitief is goedgekeurd, voor aanwervingen die gebeurd zijn sinds 1 juni 2024, een doctoraatsdiploma kan valideren door het toekennen van maximaal 6 trappen. Deze validatie zou dan retroactief ingaan met ingang van 1 juni 2024.”

De ontworpen bepaling kent voordelen toe, zodat in beginsel geen bezwaar rijst tegen de terugwerkende kracht. Die terugwerkende kracht is in dit geval echter onwerkzaam voor het nemen van de beslissing over het toekennen van die extra trappen, aangezien de lijnmanager niet met terugwerkende kracht “bij [de] aanwerving” een dergelijke beslissing kan nemen wanneer die in de feiten niet is gebeurd. Veeleer dan terugwerkende kracht te verlenen aan artikel 3, 1°, van het ontwerp, moet dan ook worden voorzien in een overgangsregeling voor de aanwervingen die zijn gebeurd tussen 1 juni 2024 en de datum van inwerkingtreding van het te nemen besluit (1 april 2026), zodat de lijnmanager vanaf die laatste datum alsnog die beslissingen kan nemen, die dan uitwerking kunnen krijgen vanaf de betrokken aanwerving.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Yves DEPOORTER

Jeroen VAN NIEUWENHOVE