



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 78.672/3
van 8 januari 2026

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van de minimale voorwaarden van de rechtspositieregeling en de tuchtprocedure van het personeel van de lokale en provinciale besturen’

Op 16 december 2025 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 de minimale voorwaarden van de rechtspositieregeling en de tuchtprocedure van het personeel van de lokale en provinciale besturen’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 30 december 2025. De kamer was samengesteld uit Koen MUYLLE, wnd. kamervoorzitter, Toon MOONEN en Brecht STEEN, staatsraden, Jan VELAERS en Johan PUT, assessoren, en Yves DEPOORTER, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Pieter VAN CLEYNENBREUGEL, adjunct-auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 8 januari 2026.

*

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 er vooreerst toe in het besluit van de Vlaamse Regering van 20 juli 2018 ‘tot vaststelling van de tuchtprocedure voor het statutaire personeel van het lokaal bestuur en tot vaststelling van de werking, de samenstelling en de vergoeding van de leden van de Beroepscommissie voor Tuchtzaken’ en in het besluit van de Vlaamse Regering van 14 december 2018 ‘tot vaststelling van de tuchtprocedure voor het statutaire provinciepersoneel’ een verwijzing naar het Burgerlijk Wetboek aan te passen (artikelen 1 en 2 van het ontwerp).

Voorts wordt het besluit van de Vlaamse Regering van 20 januari 2023 ‘tot vaststelling van de minimale voorwaarden van de rechtspositieregeling van het personeel van lokale en provinciale besturen’ op diverse punten gewijzigd (artikelen 3 tot 13). Zo worden in artikel 3, § 2, van dat besluit, dat in een verplichting voorziet dat ten minste 2% van het totale aantal personeelsleden binnen de provinciale en lokale besturen moeten bestaan uit personen met een handicap, de categorieën van personen met een handicap uitgebreid en afgestemd op de regels die van toepassing zijn op de diensten van de Vlaamse overheid (artikel 3). Ter gedeeltelijke omzetting van richtlijn (EU) 2023/970 van het Europees Parlement en de Raad van 10 mei 2023 ‘ter versterking van de toepassing van het beginsel van gelijke beloning van mannen en vrouwen voor gelijke of gelijkwaardige arbeid door middel van beloningstransparantie en handhavingsmechanismen’ (artikel 4) wordt bepaald dat vacatures, functiebenamingen en selectieprocedures genderneutraal moeten zijn en dat aanwervings- en selectieprocedures op niet-discriminerende wijze moeten worden gevoerd (artikelen 5 en 6). Ook worden de bepalingen gewijzigd inzake de niet-meerekenbaarheid van periodes van zorgverloven bij de berekening van de geldelijke anciënniteit (artikel 7), de eindejaarstoelage (artikel 8) en de ziektekredietdagen (artikel 10), blijkens de nota aan de Vlaamse Regering om ze in overeenstemming te brengen met richtlijn (EU) 2019/1158 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 ‘betreffende het evenwicht tussen werk en privéleven voor ouders en mantelzorgers en tot intrekking van Richtlijn 2010/18/EU van de Raad’. Ten slotte worden in een aantal bepalingen inzake de jaarlijkse vakantie, de re-integratie na ziekte of ongeval, de indisponibiliteitsstelling wegens arbeidsongeschiktheid en de omstandigheidsverloven verduidelijkingen en taalkundige of technische aanpassingen aangebracht (artikelen 9 en 11 tot 13), waarbij wordt gepreciseerd dat het bedrag van het wachtgeld nooit minder mag bedragen dan het pensioen dat de betrokkene gekregen zou hebben bij vervroegde pensionering op dezelfde dag waarop de toestand van disponibiliteit wegens ziekte of invaliditeit ingaat, maar het bedrag van het laatste activiteitsalaris niet mag overschrijden (artikel 12).

RECHTSGROND

3. Het ontwerp vindt rechtsgrond in de in de rubriek ‘Rechtsgronden’ van de aanhef vermelde bepalingen.

ALGEMENE OPMERKINGEN

4.1. De wijzigingen vervat in de artikelen 7, 8 en 10 van het ontwerp hebben tot gevolg dat periodes van (onbezoldigd) zorgverlof worden meegerekend bij de vaststelling van de geldelijke anciënniteit en het jaarlijks aantal ziektedagen en bij de berekening van het bedrag van de eindejaarstoelage. De lokale en provinciale besturen kunnen in hun rechtspositieregeling hier niet (langer) van afwijken. Zoals vermeld blijkt uit de nota aan de Vlaamse Regering dat hiermee wordt beoogd het besluit van de Vlaamse Regering van 20 januari 2023 in overeenstemming te brengen met richtlijn (EU) 2019/1158.

Uit de nota aan de Vlaamse Regering blijkt nog dat in een eerdere versie van het ontwerp wat de berekening van het bedrag van het vakantiegeld publiek stelsel en van de jaarlijkse vakantiedagen betreft in gelijkaardige wijzigingen was voorzien van de artikelen 35, § 1, en 53, tweede lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 20 januari 2023. Bij de tweede principiële goedkeuring van het ontwerp door de Vlaamse Regering werden die ontworpen wijzigingen weggelaten.

In de nota aan de Vlaamse Regering wordt die weglating als volgt verantwoord:

“De (hogere) regelgeving (artikel 15bis *juncto* artikel 16 Gelijkekansendecreet) bepaalt dat iemand op grond van een beschermd kenmerk, waartoe de opname van een gezinsverlof behoort, niet minder gunstig behandeld mag worden dan een andere persoon die zich in een vergelijkbare situatie bevindt. Enkel een objectieve rechtvaardiging omwille van een legitiem doel en met middelen die passend en noodzakelijk zijn om dat doel te bereiken, kan een ongunstige behandeling rechtvaardigen.

Voor het vakantiegeld en de jaarlijkse vakantie moet er voor de contractanten die onder het private vakantiestelsel vallen rekening gehouden worden met het KB van 30 maart 1967 tot bepaling van de algemene uitvoeringsmodaliteiten van de wetten betreffende de jaarlijkse vakantie van de werknemers. Die regelgeving is een federale aangelegenheid en kan door de Vlaamse overheid niet gewijzigd worden. De specifieke gezinsverloven worden in de private regelgeving niet gelijkgesteld. Hierdoor ontstaat een verschil in behandeling tussen de personeelsleden die vallen onder het private dan wel het publieke vakantiestelsel omdat in veel besturen beide stelsels naast elkaar worden toegepast. Als de Vlaamse overheid ervoor opteert om die verloven meerekenbaar te verklaren, kan op de werkvloer een nieuwe ongelijkheid ontstaan terwijl de Vlaamse Regering nu net het gelijke speelveld tussen contractuele en statutaire personeelsleden maximaal wenst te bewerkstelligen. De afwijking op het discriminatieverbod uit het Gelijkekansendecreet is gerechtvaardigd aan de hand van een legitiem doel.”

4.2. Ten gevolge hiervan kunnen de provinciale en lokale besturen (nog steeds) in hun rechtspositieregeling bepalen dat periodes van zorgverlof niet in aanmerking komen om het bedrag van het vakantiegeld publiek stelsel en het recht op jaarlijkse vakantiedagen te berekenen. De vraag rijst of dit bestaanbaar is met richtlijn (EU) 2019/1158, en met name met artikel 11 ervan, naar luid waarvan de lidstaten “de nodige maatregelen [nemen] om te verbieden dat werknemers die in de artikelen 4, 5 en 6 bedoeld verlof hebben opgenomen of hiertoe een aanvraag hebben ingediend, of hun werk hebben verzuimd als bedoeld in artikel 7, of gebruik hebben gemaakt van de in artikel 9 bedoelde rechten, op grond daarvan minder gunstig worden behandeld”. Die bepaling lijkt een algemeen verbod in te houden op zowel directe als indirecte discriminatie op grond van het beschermd kenmerk “opname of aanvraag van één van de in de richtlijn voorziene zorgverloven of flexibiliteitsregelingen”. In tegenstelling tot hetgeen bepaald wordt in artikel 16, § 1, van het decreet van 10 juli 2008 ‘houdende een kader voor het Vlaamse gelijkheids- en gelijkebehandelingsbeleid’, voorziet artikel 11 van richtlijn (EU) 2019/1158 daarbij bovendien niet uitdrukkelijk in de mogelijkheid tot het rechtvaardigen van de door die bepaling verboden minder gunstige behandelingen.

4.3. Artikel 10, lid 1, van richtlijn (EU) 2019/1158 bepaalt evenwel:

“Rechten die door werknemers zijn verworven of in opbouw zijn op de datum van ingang van het in de artikelen 4, 5 en 6 bedoelde verlof of het in artikel 7 bedoelde arbeidsverzuim, blijven behouden tot het einde van dat verlof of arbeidsverzuim. Na afloop van dat verlof of arbeidsverzuim zijn die rechten, met inbegrip van de uit nationaal recht, collectieve overeenkomsten of gebruiken voortvloeiende veranderingen, van toepassing.”

Ofschoon, zoals in de nota aan de Vlaamse Regering wordt uiteengezet, er op dit ogenblik geen rechtspraak is van het Hof van Justitie omtrent deze richtlijn, heeft het Hof zich wel uitgesproken over een bijna identieke bepaling in de door richtlijn (EU) 2019/1158 opgeheven en vervangen richtlijn 2010/18/EU van de Raad van 8 maart 2010 ‘tot uitvoering van de door BUSINESSEUROPE, UEAPME, het CEEP en het EVV gesloten herziene raamovereenkomst en tot intrekking van Richtlijn 96/34/EG’.¹ Zo was het Hof van oordeel dat de uitdrukking “verworven rechten en rechten in wording” alle rechten en voordelen in geld of in natura omvat die direct of indirect uit de arbeidsverhouding voortvloeien en waarop de werknemer jegens de werkgever aanspraak kan maken op de datum van ingang van het ouderschapsverlof.² Nog volgens het Hof heeft die bepaling tot doel “te voorkomen dat de uit de arbeidsverhouding voortvloeiende verworven rechten of rechten in wording waarop de werknemer op de datum van ingang van het ouderschapsverlof aanspraak kan maken, verloren gaan of worden beperkt, en te verzekeren dat de werknemer zich na afloop van het verlof, wat deze rechten betreft, in dezelfde situatie bevindt als die waarin hij zich vóór dit verlof bevond”.³ Op grond hiervan was het Hof van oordeel dat een voor onbepaalde duur aangeworven voltijdse werknemer die halftijds werkt of wil werken in het kader van een ouderschapsverlof maar wordt ontslagen, recht heeft op een ontslagvergoeding die

¹ Clausule 5, punt 2, van de in bijlage bij deze richtlijn vervatte (herziene) raamovereenkomst inzake ouderschapsverlof bepaalde: “De op de datum van ingang van het ouderschapsverlof door de werknemer verworven rechten of rechten in wording blijven ongewijzigd behouden tot het einde van het ouderschapsverlof. Na afloop van het ouderschapsverlof zijn deze rechten, met inbegrip van de uit de wetgeving, collectieve overeenkomsten en/of nationale gebruiken voortvloeiende veranderingen, van toepassing.”

² HvJ 7 september 2017, C-174/16, *H. t. Land Berlin*, ECLI:EU:C:2017:637, punt 51.

³ HvJ 27 februari 2014, C-588/12, *Lyreco Belgium NV*, ECLI:EU:C:2014:99, punt 43.

wordt bepaald op basis van het loon van deze werknemer voor voltijdse arbeidsprestaties,⁴ en dat een ambtenaar die op proef was aangesteld maar tijdens de proeftijd op ouderschapsverlof was, na afloop van dit ouderschapsverlof in haar oude of nieuw toegewezen functie een proeftijd kan vervullen zonder dat voorafgaand een nieuwe selectieprocedure wordt georganiseerd.⁵

In de voormelde gevallen kon op de datum van ingang van het ouderschapsverlof gewag worden gemaakt van een verworven recht op respectievelijk een ontslagvergoeding bepaald op basis van het loon van een voltijds aangeworven werknemer en het vervullen van de proeftijd in een nieuw toegewezen functie. De situatie lijkt evenwel anders te zijn wanneer een werkgever voor de bepaling van de omvang van een recht effectieve arbeidsprestaties in een bepaalde referentieperiode mag vereisen, hetgeen het geval is wanneer het bedrag van het vakantiegeld en het aantal vakantiedagen wordt berekend aan de hand van het aantal tijdens die referentieperiode effectief gepresteerde arbeidsdagen. Weliswaar zal bij die berekening rekening moeten worden gehouden met de arbeidsdagen die werden gepresteerd vóór de datum van ingang van het ouderschapsverlof, en moeten de aldus verworven rechten op vakantiedagen of vakantiegeld behouden blijven. Dit betekent echter niet dat de op die manier nog opgebouwde “rechten” noodzakelijk en automatisch verder moeten kunnen worden opgebouwd tijdens de duurtijd van dat verlof. Zo heeft het Hof van Justitie ten aanzien van artikel 7 van richtlijn 2003/88/EG van het Europees Parlement en de Raad van 4 november 2003 ‘betreffende een aantal aspecten van de organisatie van de arbeidstijd’, dat een recht op jaarlijkse vakantie waarborgt, geoordeeld dat “het tijdvak van ouderschapsverlof dat de betrokken werknemer tijdens de referentieperiode heeft opgenomen (...) niet [moet] worden gelijkgesteld met een tijdvak van daadwerkelijke arbeid voor de berekening van zijn rechten op jaarlijkse vakantie met behoud van loon uit hoofde van artikel 7 van richtlijn 2003/88”, waarbij het Hof erop heeft gewezen dat wat thans artikel 10, lid 3, van richtlijn (EU) 2019/1158 uitmaakt, het mogelijk maakt dat het nationale recht in een schorsing van de arbeidsbetrekking voorziet.⁶

Uit wat voorafgaat vloeit voort dat, zonder uitspraak te moeten doen over de vraag of in dit geval gewag kan worden gemaakt van een minder gunstige behandeling in de zin van artikel 11 van richtlijn (EU) 2019/1158, het gegeven dat de artikelen 35, § 1, en 53, tweede lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 20 januari 2023 niet worden gewijzigd door het thans voorliggende ontwerp en de provinciale en lokale besturen overeenkomstig deze bepalingen in hun rechtspositieregeling kunnen bepalen dat periodes van zorgverlof niet in aanmerking komen om het bedrag van het vakantiegeld publiek stelsel en het recht op jaarlijkse vakantiedagen te berekenen, lijkt te kunnen worden gerechtvaardigd in het licht van artikel 10, lid 1, van richtlijn (EU) 2019/1158.

⁴ HvJ 22 oktober 2009, C-116/08, *Meerts*, ECLI:EU:C:2009:645, punt 56; HvJ 27 februari 2014, C-588/12, *Lyreco Belgium NV*, ECLI:EU:C:2014:99, punt 47.

⁵ HvJ 7 september 2017, C-174/16, *H. t. Land Berlin*, ECLI:EU:C:2017:637, punt 82.

⁶ HvJ 4 oktober 2018, C-12/17, *Dicu*, ECLI:EU:C:2018:799, punten 32 tot 38.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. In de rubriek ‘Vormvereisten’ in de aanhef wordt verwezen naar het advies van het Vlaams Mensenrechteninstituut van 22 september 2025. Dat advies maakt evenwel geen verplicht vormvereiste uit en mag dan ook niet worden vermeld in de aanhef.⁷

Artikelen 1 en 2

6. De artikelen 1 en 2 van het ontwerp strekken ertoe in zowel artikel 1, 5°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 20 juli 2018 als in artikel 1, 3°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 14 december 2018 de verwijzing naar artikel 2281 van het Burgerlijk Wetboek te vervangen door een verwijzing naar artikel 1.5 ervan.

Te dien aanzien moet evenwel worden opgemerkt dat in artikel 2, 2°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 20 juli 2018 en in artikel 2, 2°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 14 december 2018 eveneens wordt verwezen naar artikel 2281 van het Burgerlijk Wetboek, zonder dat die bepalingen door het ontwerp worden gewijzigd. Allicht zullen beide voormelde bepalingen evenzeer moeten worden aangepast en moet het ontwerp worden aangevuld in die zin.

Artikel 3

7.1. Luidens het ontworpen artikel 3, § 2, eerste lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 20 januari 2023 bestaat ten minste 2% van het totale aantal personeelsleden binnen het lokaal of provinciaal bestuur, uitgedrukt in voltijdsequivalenten, uit personen met een handicap, met inbegrip van een chronische ziekte, die minstens behoren tot een van de in de punten 1° tot 15° van die bepaling vermelde categorieën.

Door het gebruik van het woord “minstens” heeft de opsomming van de personen met een handicap in de ontworpen bepaling een enuntiatief karakter,⁸ hetgeen impliceert dat het begrip “personen met een handicap, met inbegrip van een chronische ziekte” een ruimere draagwijdte heeft. Het ontwerp bevat echter geen nadere omschrijving van dat begrip.

⁷ Omzendbrief VR 2019/4 van 25 oktober 2019 ‘betreffende de wetgevingstechniek’, aanwijzingen 75 en 76.

⁸ Zie adv.RvS 75.870/3 van 3 april 2024 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 26 april 2024 ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 december 2004 houdende maatregelen ter bevordering en ondersteuning van het gelijkekansen- en diversiteitsbeleid in de Vlaamse administratie en het Vlaams personeelsstatuut van 13 januari 2006, wat betreft de definitie, het woon-werkverkeer en het verlof wegens deeltijdse prestaties van personen met een handicap, met inbegrip van een chronische ziekte en andere bepalingen’, opmerking 6.1.

7.2. Uit de nota aan de Vlaamse Regering blijkt dat met de ontworpen regeling wordt beoogd aansluiting te zoeken met “de regels die hierover reeds van toepassing zijn bij de Vlaamse overheid (zie artikel 2 van besluit van de Vlaamse Regering van 24 december 2004 houdende maatregelen ter bevordering en ondersteuning van het gelijkekansen- en diversiteitsbeleid in de Vlaamse administratie, hierna het besluit van 24 december 2004 genoemd). Dit besluit van 24 december 2004 werd gewijzigd bij het besluit van de Vlaamse Regering van 26 april 2024. Zo werd het toepassingsgebied van het besluit van 24 december 2004 verruimd en werd een actualisering en verruiming aangebracht van de categorieën van personen met een handicap, met inbegrip van een chronische ziekte, in lijn met de definitie die gehanteerd wordt in het VN-verdrag voor de rechten van personen met een handicap. Om een zo volledig mogelijke en geactualiseerde bepaling te hebben van wat er moet verstaan worden onder ‘personen met een handicap’ wordt voor de lokale en provinciale personeelsleden met dit artikel ervoor geopteerd om de categorieën, vermeld in artikel 2, §1, 4° van voormeld besluit van 24 december 2004 over te nemen, met enkele kleine aanpassingen voor de toepassing op lokale en provinciale besturen”.

7.3. Artikel 2, § 1, 4°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 december 2004 ‘houdende maatregelen ter bevordering en ondersteuning van het gelijkekansen- en diversiteitsbeleid in de Vlaamse administratie’, waarnaar wordt verwezen in de aangehaalde nota aan de Vlaamse Regering, luidt:

“persoon met een handicap, met inbegrip van een chronische ziekte: een persoon met een langdurige fysieke, mentale, verstandelijke of zintuigelijke beperking die deze persoon in wisselwerking met diverse drempels kan beletten volledig, daadwerkelijk en op voet van gelijkheid met anderen te participeren in de arbeidsmarkt.”

Nog volgens die bepaling gaat het om personen uit minstens een van de in de punten a) tot p) van die bepaling vermelde categorieën.

Vermits het de bedoeling is de rechtspositieregeling van het lokaal en provinciaal bestuur af te stemmen op die van de diensten van de Vlaamse overheid, en omwille van de duidelijkheid en de rechtszekerheid, zou in het ontworpen artikel 3, § 2, eerste lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 20 januari 2023 in dezelfde definitie moeten worden voorzien van het begrip “persoon met een handicap, met inbegrip van een chronische ziekte”, of zou minstens moeten worden verwezen naar de aangehaalde definitie in artikel 2, § 1, 4°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 december 2004.

Slotopmerking

8. Zoals blijkt uit de nota aan de Vlaamse Regering strekken de artikelen 7, 8 en 10 van het ontwerp tot omzetting van richtlijn (EU) 2019/1158. Bijgevolg moet aan het ontwerp een artikel worden toegevoegd naar luid waarvan het te nemen besluit strekt tot gedeeltelijke omzetting van die richtlijn,⁹ en moet overeenkomstig artikel 20, lid 4, van die richtlijn de Europese Commissie in kennis worden gesteld van de aanneming van die bepalingen.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Yves DEPOORTER

Koen MUYLLE

⁹ Omzendbrief VR 2019/4 van 25 oktober 2019 ‘betreffende de wetgevingstechniek’, aanwijzingen 147 en 148. De bepalingen tot wijziging waarvan het ontwerp strekt maken geen deel uit van een (onder)afdeling van het besluit van de Vlaamse Regering van 20 januari 2023 ten aanzien waarvan in dat besluit reeds wordt bepaald dat het om een omzetting van richtlijn (EU) 2019/1158 gaat (zie de artikelen 24/6, 1°, 65/1 en 68/1 van het besluit van de Vlaamse Regering van 20 januari 2023).