# RAAD VAN STATE
# afdeling Wetgeving

advies 79.619/1/V
van 6 augustus 2026

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het Vlaams personeelsstatuut van 13 januari 2006, wat betreft de overdracht van de personeelsleden van de gemeenschapsinstellingen, het Vlaams detentiecentrum en de begeleiding in het kader van elektronische monitoring aan het Agentschap Justitie en Handhaving en Het Facilitair Bedrijf en diverse bepalingen’

‡LW-AGIPBIBG-HJGBJVT‡

Op 22 juni 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, van rechtswege verlengd tot 6 augustus 2026,[*] 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 overdracht van de personeelsleden van de gemeenschapsinstellingen, het Vlaams detentiecentrum en de begeleiding in het kader van elektronische monitoring aan het Agentschap Justitie en Handhaving en Het Facilitair Bedrijf en diverse bepalingen’.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 23 juli 2026. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, kamervoorzitter, Toon MOONEN en Jonas RIEMSLAGH, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Yves DEPOORTER, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Ronald VAN CROMBRUGGE, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 6 augustus 2026.

*

[*] Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juni en 15 augustus.

‡LW-AGIPBIBG-HJGBJVT‡

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 hoofdzakelijk 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 tot wijziging van het Vlaams personeelsstatuut van 13 januari 2006 (VPS). Ten eerste strekken deze wijzigingen ertoe om het VPS aan te passen in het licht van de overdracht van de personeelsleden van de gemeenschapsinstellingen, het Vlaams detentiecentrum en de begeleiding in het kader van elektronische monitoring naar het agentschap Justitie en Handhaving en het Facilitair Bedrijf.

Het ontwerp strekt ten tweede ertoe om in de nodige rechtsgrond te voorzien voor de lijnmanager om aan een personeelslid van rang A1 dat op vraag van de lijnmanager regelmatig op zondag werkt, een zondagtoelage toe te kennen (artikel 12).

Het ontwerp strekt ten derde tot gedeeltelijke omzetting van artikel 5 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’ (hierna: “loontransparantierichtlijn”), door te bepalen dat “het niveau, de rang en de graad van de functie en de daaraan gekoppelde salarisschaal” dient te worden opgenomen in de selectiereglementen (artikelen 2, 7, 8, 27, 28 en 29).

Ten slotte bevat het ontwerp van besluit ook nog enkele technische wijzigingen aan diverse bepalingen van het VPS.

## RECHTSGROND

3. Het ontwerp van besluit vindt rechtsgrond in artikel 87, §§ 1 en 3, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, artikel III.23 van het Bestuursdecreet van 7 december 2018, en in artikel 67, § 2, van het bijzonder decreet van 14 juli 1998 ‘betreffende het gemeenschapsonderwijs’.

## ALGEMENE OPMERKING

4. Uit de artikelsgewijze bespreking die bij de nota aan de Vlaamse Regering is gevoegd, blijkt dat het ontwerp van besluit strekt tot gedeeltelijke omzetting van artikel 5 van de loontransparantierichtlijn. Bijgevolg dient een nieuw inleidend artikel in het ontwerp van besluit te worden ingevoegd, waarin dit wordt vermeld.

‡LW-AGIPBIBG-HIGBIVT‡

## ONDERZOEK VAN DE TEKST

### Artikel 10

5. In de inleidende zin van artikel 10 van het ontwerp dient de wetshistoriek van artikel VII 2, § 4, van het VPS te worden gewijzigd, aangezien deze bepaling werd vervangen door het besluit van de Vlaamse Regering van 29 maart 2024. Daarnaast dient te worden verduidelijkt dat de ontworpen wijziging betrekking heeft op artikel VII 2, § 4, *eerste lid*, van het VPS.

### Artikel 11

6. In het ontworpen artikel VII 20, § 4, tweede lid, van het VPS wordt in de mogelijkheid voorzien om de termijn voor de uitbetaling van het vakantiegeld en de eindejaarstoelage van maximum één maand na de beëindiging van de tewerkstelling te verlengen wanneer de beëindiging of de wijziging van hoedanigheid de vroegtijdige beëindiging van het fietsleasecontract van het betrokken personeelslid tot gevolg heeft. De stellers van het ontwerp doen er goed aan om beter tot uitdrukking te brengen dat de verlenging van de termijn samenhangt met de tijd die nodig is voor de berekening van eventuele vergoedingen gekoppeld aan de voortijdige beëindiging van het fietsleasecontract en de eventuele aanrekening van deze vergoedingen op de uit te betalen bedragen, bijvoorbeeld door aan te geven dat de termijn voor uitbetaling “voor zolang nodig” kan worden verlengd.

### Artikel 12

7. Het ontworpen artikel VII 32, § 2, van het VPS bepaalt dat de lijnmanager een zondagtoelage “kan” toekennen aan het personeelslid dat op zijn verzoek “op regelmatige basis” op zondag werkt.

Deze bepaling roept verschillende opmerkingen op.

7.1. Ten eerste werd aan de gemachtigde gevraagd waarom aan de lijnmanager een discretionaire bevoegdheid wordt toegekend om al dan niet een zondagtoelage toe te kennen, wat de relevante criteria zijn op basis waarvan de lijnmanager deze beslissing dient te nemen, en hoe de gelijkheid tussen personeelsleden zal worden gewaarborgd aangezien de relevante criteria niet in het ontwerp zelf zijn opgenomen. De gemachtigde antwoordde:

> “Het voorliggend ontwerp creëert een rechtsbasis om aan personeelsleden van rang A1 die op vraag van de lijnmanager op zondag werken een toelage toe te kennen. Vandaag is deze rechtsbasis er niet en krijgt deze groep in tegenstelling tot de personeelsleden van niveaus B, C en D geen toelage wanneer men op vraag van de lijnmanager op zondag werkt. Het discretionaire karakter waarnaar u verwijst zit hem in het feit dat de lijnmanager moet oordelen of er al dan niet sprake is van prestaties op vraag van de lijnmanager op zondag. Deze beoordeling doet de lijnmanager ook voor de andere niveaus waarvoor er vandaag al een rechtsbasis bestaat.”

‡LW-AGIPBIBG-HJGBJVT‡

Die bedoeling van de stellers van het ontwerp blijkt echter niet op afdoende wijze uit de tekst van de ontworpen bepaling. Uit de ontworpen bepaling blijkt immers niet dat de lijnmanager verplicht is om de toelage toe te kennen zodra het personeelslid op regelmatige basis op verzoek van de lijnmanager op zondag werkt. Bovendien stemt de ontworpen bepaling niet overeen met artikel VII 30 van het VPS, dat voor de overige personeelsleden bepaalt dat een personeelslid dat op vraag van de lijnmanager prestaties verricht 's nachts, op zaterdag, of op zondag, een toelage *krijgt* per verricht uur. In het licht hiervan moet worden geschreven dat de lijnmanager "aan het personeelslid van rang A1 dat op regelmatige basis op verzoek van de lijnmanager op zondag werkt, een zondagstoelage toekent".

De gemachtigde bevestigde voor het overige dat het de bedoeling is dat de zondagtoelage op dezelfde wijze wordt berekend als voor de overige personeelsleden. Het verdient bijgevolg aanbeveling om in de ontworpen bepaling te verwijzen naar de zondagtoelage "zoals bepaald in artikel VII 31".

7.2. Overeenkomstig de ontworpen bepaling heeft het personeelslid slechts recht op de zondagtoelage wanneer "op regelmatige basis" prestaties op zondag worden verricht, terwijl deze voorwaarde in artikel VII 30 van het VPS niet wordt gesteld. Hierover bevraagd, antwoordde de gemachtigde dat dit een bewuste keuze is, gelet op de verschillende aard van het werk dat door personeelsleden van niveau A wordt verricht en de verschillende verantwoordelijkheden die deze personeelsleden dragen in vergelijking met personeelsleden van niveaus B, C en D. Daarom waren deze personeelsleden overeenkomstig het huidige artikel VII 32 van de toelagen uitgesloten.

Deze verantwoording neemt niet weg dat onduidelijk is wanneer de prestaties op zondag "op regelmatige basis" worden verricht, waardoor het personeelslid recht heeft op een zondagtoelage. Ter wille van de rechtszekerheid verdient het aanbeveling dat in de nota aan de Vlaamse Regering nadere criteria worden uitgewerkt ter verduidelijking van de regelmatigheid van de prestaties op zondag.

8. Om redenen van coherentie met de gehanteerde terminologie in artikel VII 30 van het VPS schrijve men "zondagtoelage" in plaats van "zondagstoelage".

## Artikel 15

9. De ontworpen vervanging van artikel VII 45, § 2, van het VPS leidt, rekening houdend met de beoogde uitwerking ervan op 1 januari 2026[1], tot een verschil in behandeling tussen, enerzijds, personeelsleden van niveau B met de functie van begeleider elektronische monitoring minderjarigen die deze functie voor 1 januari 2026 uitoefenden of waarvan de vacature vóór 1 januari 2026 werd gepubliceerd, en, anderzijds, de personeelsleden van hetzelfde niveau en met dezelfde functie waarvan de vacature na 1 januari 2026 is verschenen of die in de toekomst deze functie zullen uitoefenen. Enkel de eerstgenoemde groep van personeelsleden zal de in deze bepaling bedoelde jeugdzorgtoelage genieten.

[1] Zie meer bepaald artikel 33, 1°, van het te nemen besluit.

‡LW-AGIPBIBG-HJGBJVT‡

Het behoort tot de beoordelingsbevoegdheid van de regering om een doelstelling na te streven die verschilt van die welke hij vroeger nastreefde en bepalingen aan te nemen die ze kan verwezenlijken.[2] De enkele omstandigheid dat de regering een maatregel heeft genomen die verschilt van die welke zij vroeger heeft genomen, houdt op zich geen discriminatie in. De artikelen 10 en 11 van de Grondwet zijn slechts geschonden indien de wijziging tot een verschil in behandeling leidt waarvoor geen redelijke verantwoording bestaat[3] of indien op buitensporige wijze aan het vertrouwensbeginsel afbreuk wordt gedaan.[4]

In de nota aan de Vlaamse Regering wordt evenwel geen verantwoording gegeven voor het verschil in behandeling met betrekking tot de toekenning van de jeugdzorgtoelage. De ontworpen bepaling komt er immers op neer dat personeelsleden van hetzelfde niveau en dezelfde functie waarin ze met minderjarigen werken, naargelang het tijdstip van tewerkstelling al dan niet recht hebben op een jeugdzorgtoelage. De stellers van het ontwerp van besluit moeten evenwel afdoende kunnen verantwoorden dat het tijdstip van tewerkstelling een pertinent en redelijk verantwoord onderscheidingscriterium is voor dit verschil in behandeling.

Bovendien leidt de retroactieve uitwerking van de ontworpen wijziging van de jeugdzorgtoelage op 1 januari 2026 ertoe dat personeelsleden die sedert die datum tewerkgesteld zijn binnen het Agentschap Justitie en Handhaving op grond van een vacature die na 1 januari 2026 is gepubliceerd, geen zorgtoelage zullen ontvangen sedert de start van hun tewerkstelling. Weliswaar voorzag het VPS tot op heden nog niet in een zorgtoelage voor deze nieuw aangeworven personeelsleden. De vraag rijst evenwel of het niet toekennen van deze toelage, terwijl de personeelsleden van hetzelfde niveau en met dezelfde functie binnen hetzelfde agentschap die op 1 januari 2026 zijn overgegaan van het Agentschap Opgroeien naar het Agentschap Justitie en Handhaving, deze premie wel blijven genieten, niet op onevenredige wijze afbreuk doet aan het vertrouwensbeginsel. De stellers van het ontwerp zullen dit moeten aantonen.

## Artikel 19

10. Het ontworpen nieuwe “tweede lid” van artikel VII 109*undecies* van het VPS, dat bij artikel 19, 1°, van het ontwerp wordt ingevoegd, lijkt eerder te moeten worden ingevoegd tussen het bestaande tweede en derde lid.

11. In punten 2° en 3° van artikel 19 van het ontwerp wordt op foutieve wijze verwezen naar “het bestaande tweede lid, dat het derde lid wordt” aangezien de in die bepalingen vermelde zinsneden en opsomming voorkomen in het bestaande derde lid van artikel VII 109*undecies* van

[2] Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, zie bv. GwH 5 maart 2015, nr. 25/2015, B.10; GwH 8 mei 2019, nr. 61/2019, B.9.2.

[3] GwH 26 april 2007, nr. 71/2007, B.7.3.

[4] Zie o.m.: GwH 17 april 2008, nr. 67/2008, B.5.2; GwH 18 juni 2009, nr. 100/2009, B.6; GwH 16 juli 2009, nr. 115/2009, B.5; GwH 17 september 2009, nr. 141/2009, B.5; GwH 20 oktober 2009, nr. 163/2009, B.8; GwH 20 januari 2010, nr. 2/2010, B.7; GwH 27 januari 2011, nr. 13/2011, B.4; GwH 8 mei 2013, nr. 63/2013, B.4.1; GwH 8 mei 2014, nr. 80/2014, B.28.3.2.

‡LW-AGIJPBIBG-HJGBJVT‡

het VPS. Bijgevolg dienen de woorden “bestaande tweede lid, dat het derde lid wordt” te worden vervangen door de woorden “bestaande derde lid, dat het vierde lid wordt”.

Artikel 33

12. Artikel 33 van het ontwerp bepaalt dat het te nemen besluit in werking treedt op de eerste dag van de maand die volgt op de definitieve goedkeuring ervan, met uitzondering van de in die bepaling opgesomde bepalingen waaraan een retroactieve werking wordt toegekend.

De inwerkingtreding van het te nemen besluit dient te worden gekoppeld aan de bekendmaking ervan, in plaats van aan de goedkeuring. Een bekendmaking op het einde van de maand dreigt er daarenboven op neer te komen dat het besluit afbreuk doet aan de gebruikelijke termijn van tien dagen na de bekendmaking voor de inwerkingtreding. Tenzij hiervoor een dwingende reden bestaat, verdient het daarom aanbeveling om de inwerkingtreding van het besluit, bijvoorbeeld, te bepalen op de eerste dag van de tweede maand volgend op de maand waarin de bekendmaking plaatsvindt.

13. Het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten kan bovendien slechts onder bepaalde voorwaarden toelaatbaar 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 van de ontworpen regeling in één van de opgesomde gevallen valt in te passen, kan deze worden gebillijkt.

Onder voorbehoud van hetgeen hoger is bepaald met betrekking tot artikel 15 van het ontwerp, kan de terugwerkende kracht in het licht van de toelichting die de artikelsgewijze bespreking in de nota aan de Vlaamse Regering verschaft, in beginsel worden gerechtvaardigd als noodzakelijk voor de continuïteit of de goede werking van het bestuur. De artikelen waaraan terugwerkende kracht wordt toegekend hebben ofwel betrekking op de overheveling van personeelsleden van het agentschap Opgroeien naar het agentschap Justitie en Handhaving en het Facilitair Bedrijf (het eerste streepje), ofwel het rechtzetten van een aantal materiële vergissingen (tweede tot en met vierde streepje). Door de terugwerkende kracht lijken bovendien geen verworven rechten te worden aangetast.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Yves DEPOORTER Pierre LEFRANC

‡LW-AGIPBIBG-HJGBJVT‡