



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 77.909/1/V

van 28 juli 2025

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 juli 2009 tot organisatie van de kabinetten van de leden van de Vlaamse Regering wat betreft het ontslag van rechtswege van de personeelsleden van de kabinetten en de toekenning van bepaalde verloven en afwezigheden en andere voordelen’

Op 30 juni 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, van rechtswege verlengd tot 14 augustus 2025,^{*} een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 juli 2009 tot organisatie van de kabinetten van de leden van de Vlaamse Regering wat betreft het ontslag van rechtswege van de personeelsleden van de kabinetten en de toekenning van bepaalde verloven en afwezigheden en andere voordelen’.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 22 juli 2025. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, kamervoorzitter, Brecht STEEN en Annelies D’ESPALLIER, staatsraden, Bruno PEETERS, assessor, en Annemie GOOSSENS, griffier.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 28 juli 2025.

*

^{*} 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.

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 om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering heeft tot doel op drie vlakken wijzigingen aan te brengen in het besluit van de Vlaamse Regering van 24 juli 2009 ‘tot organisatie van de kabinetten van de leden van de Vlaamse Regering’.¹

Vooreerst werkt het ontwerp de rechtspositie van personeelsleden van kabinetten van de Vlaamse Regering verder uit. Het ontwerp vult de bevoegdheid van elke minister om de personeelsleden van haar of zijn kabinet te benoemen en te ontslaan, aan met een regeling die daarnaast ook het ontslag van rechtswege – de eenzijdige beëindiging van de aanstelling als personeelslid van een kabinet zonder bijkomend ontslagbesluit – mogelijk maakt. Het eindigen van het mandaat van lid van de Vlaamse Regering van het betrokken regeringslid maakt volgens het ontwerp van rechtswege een einde aan de aanstelling van het betrokken personeelslid (artikel 1 van het ontwerp). Net zoals bij een ontslag bij besluit van een minister, gaat ook een ontslag van rechtswege gepaard met de toekenning van de forfaitaire toelage voor de personeelsleden die geen beroepsinkomen, vervangingsinkomen of rustpensioen krijgen (artikel 7).

Ten tweede verduidelijkt het ontwerp bepaalde aspecten van de arbeidsvoorwaarden van gedetacheerde en aangestelde personeelsleden (artikelen 2 en 3). Het uitgangspunt daarbij is dat gedetacheerde personeelsleden het sociale zekerheidsstatuut van hun werkgever van herkomst behouden, terwijl aangestelde personeelsleden aan het sociale zekerheidsstatuut van contractuele personeelsleden van de diensten van de Vlaamse overheid worden onderworpen.² Wat de specifieke arbeidsvoorwaarden betreft, voorziet het ontwerp dat voor gedetacheerde personeelsleden het salarischomplement niet verschuldigd zal zijn bij een afwezigheid die langer duurt dan 35 dagen, met uitzondering van een afwezigheid omwille van moederschaprust (artikel 4). Verder worden ook de regels voor vergoeding voor woon-werkverkeer van personeelsleden met een handicap (artikel 5) en de toepassingsvoorwaarden van de regeling over de fietsleasing voor zowel gedetacheerde als aangestelde personeelsleden geregeld (artikel 6).

Ten derde voegt het ontwerp een afdeling 4 over verloven en afwezigheden toe aan het hoofdstuk IV van het Kabinetsbesluit. Een nieuw artikel 26/1 van het Kabinetsbesluit geeft aan op welke verloven personeelsleden van een kabinet recht kunnen hebben en welke verloven

¹ Hierna: Kabinetsbesluit.

² In overeenstemming met artikel III.2. van het besluit van de Vlaamse Regering van 13 januari 2006 ‘houdende vaststelling van de rechtspositie van het personeel van de diensten van de Vlaamse overheid (het Vlaams personeelsstatuut, hierna: VPS), wordt een vacature in beginsel ingevuld door middel van een contractuele tewerkstelling. De rechtspositie van aangestelde personeelsleden van de kabinetten is evenwel niet contractueel van aard; zij worden aangesteld in het kader van een statuut, dat slechts aanstellingen van bepaalde duur voorziet voor een duurtijd die rechtstreeks verband houdt met het mandaat van het lid van de Vlaamse Regering.

aangestelde personeelsleden als gunst kunnen krijgen (artikel 8). Het betreft het jaarlijks recht op 35 vakantiedagen en het recht om die vakantiedagen over te dragen, het recht op feestdagen en vervangende vakantiedagen tussen Kerstmis en Nieuwjaar, recht op moederschapsrust, geboorteverlof, opvangverlof met het oog op adoptie of pleegvoogdij, pleegzorgverlof, pleegouderverlof en omstandigheidsverlof. Daarnaast geeft het ontwerp de aangestelde kabinetsleden recht op het ouderschapsverlof als federaal zorgverlof en kunnen zij, bij wege van gunst een beroep doen op de verlofstelsels “vader- of meemoederschapsverlof”, “het Vlaams zorgkrediet”, “de federale zorgverloven: palliatief verlof, medisch bijstandsverlof en mantelzorgverlof” en het “gestandaardiseerd gunstverlof”.³

Het ontwerp omvat daarnaast ook een bepaling die de inwerkingtreding van het te nemen besluit regelt (artikel 9) en een bepaling die elk lid van de Vlaamse Regering belast met de uitvoering ervan in het kader van de organisatie van het eigen kabinet (artikel 10).

RECHTSGROND

3. Het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 21, eerste lid, van het bijzonder decreet van 7 juli 2006 ‘over de Vlaamse instellingen’ dat de Vlaamse Regering machtigt haar eigen werkwijze te regelen, onverminderd de bepalingen van dat bijzondere decreet en van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’.

VORMVEREISTEN

4. De zorgverloven “ouderschapsverlof”, “palliatief verlof”, “medisch bijstandsverlof” en “mantelzorgverlof” gaan gepaard met de toekenning van een uitkering van sociale zekerheid, waarvoor de federale overheid bevoegd is. Het toekennen van een recht op of mogelijkheid van die verloven door de Vlaamse Regering is bijgevolg onderhevig aan een voorafgaand akkoord van de federale ministerraad. Artikel 3 van het koninklijk besluit van 7 mei 1999 ‘betreffende de onderbreking van de beroepsloopbaan van het personeel van de besturen’ bepaalt immers dat iedere rechtshandeling uitgaande van een niet-federale overheid die tot doel heeft bepalingen van dat besluit van toepassing te maken op het personeel ervan, slechts uitwerking kan hebben wanneer deze het voorafgaandelijk akkoord verkregen heeft van de federale ministerraad.

Uit de nota aan de Vlaamse Regering blijkt dat het akkoord van de federale ministerraad nog aangevraagd zal worden. Artikel 9 van het ontwerp bepaalt daarom dat, wat de federale zorgverloven betreft, het te nemen besluit pas in werking zal treden op de eerste dag van de maand die volgt op het akkoord van de federale ministerraad.

De stellers van het ontwerp moeten erop toezien dat het voormelde akkoord, zonder hetwelk het ontworpen artikel 26/1, § 3, derde lid, 3°, van het Kabinetsbesluit geen uitwerking kan

³ Voor gedetacheerde personeelsleden blijft die mogelijkheid eveneens als gunst bestaan, ten minste in de mate dat het statuut bij hun werkgever van herkomst die verlofmogelijkheden voorziet.

hebben, wordt verkregen en dat in de rubriek ‘Vormvereisten’ van de aanhef hiervan melding wordt gemaakt.

Indien de aan de afdeling Wetgeving voorgelegde tekst ten gevolge van het nog te verkrijgen akkoord wijzigingen zou ondergaan, moeten de gewijzigde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State voor een nieuw onderzoek aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

ALGEMENE OPMERKINGEN

5. Het ontwerp, in het bijzonder artikel 8, dient aan een grondig bijkomend onderzoek onderworpen te worden vanuit het oogpunt van de verplichtingen die uit 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’ voortvloeien. Richtlijn (EU) 2019/1158 stelt minimumvoorschriften en individuele rechten vast met betrekking tot onder meer vaderschapsverlof, ouderschapsverlof en zorgverlof. Het ontwerp maakt op geen enkele wijze melding van de verplichtingen die uit deze richtlijn voortvloeien en lijkt deze ook niet om te zetten in het kader van de arbeidsrelatie en -voorwaarden van toepassing op de personeelsleden van de kabinetten van de Vlaamse Regering.

Bij wijze van voorbeeld kan worden verwezen naar artikel 9 van richtlijn (EU) 2019/1158 dat vereist dat werknemers met kinderen tot een bepaalde leeftijd, die ten minste acht jaar bedraagt, en mantelzorgers moeten kunnen verzoeken om flexibele werkregelingen voor zorgdoeleinden. Hoewel die verzoeken aan redelijke beperkingen onderworpen zullen blijven en in het licht van de behoeften van de werkgever beoordeeld dienen te worden, wordt in het ontwerp nergens gewag gemaakt van de mogelijkheid voor personeelsleden van de kabinetten om een dergelijk verzoek in te dienen als modaliteit van of alternatief voor bijvoorbeeld het mantelzorgverlof.

Ook moet worden vastgesteld dat het Vlaamse zorgkrediet en de federale zorgverloven palliatief verlof, medisch bijstandsverlof en mantelzorgverlof in het ontworpen artikel 26/1, § 3, derde lid, 3^o en 4^o, van het Kabinetsbesluit voor aangestelde kabinetsleden als *gunst* worden toegekend, in samenspraak met de minister, waarbij geen afbreuk gedaan mag worden aan de continuïteit van de dienst. Uit artikel 6 van richtlijn (EU) 2019/1158 vloeit nochtans voort dat elke werknemer *recht* heeft op vijf werkdagen zorgverlof⁴ per jaar. Hetzelfde geldt voor gedetacheerde personeelsleden, voor wie dezelfde verlofstelsels ook als *gunst* worden toegekend maar enkel indien het statuut bij de werkgever van herkomst erin voorziet.⁵ Om een correcte

⁴ Zorgverlof wordt door artikel 3, lid 1, c), van die richtlijn gedefinieerd als “verlof voor werknemers om persoonlijke zorg of steun te verlenen aan een familielid of aan een persoon die deel uitmaakt van hetzelfde huishouden als de werknemer dat of die om een ernstige medische reden zoals gedefinieerd door elke lidstaat, behoefte heeft aan aanzienlijke zorg of steun”.

⁵ Volgens de gemachtigde zijn bovenstaande verloven, als ze bestaan bij de werkgever van herkomst, ook een *gunst* voor de gedetacheerde personeelsleden tijdens hun kabinetstewerkstelling.

gedeeltelijke omzetting van richtlijn (EU) 2019/1158 mogelijk te maken dient het ontwerp wat dit betreft dienovereenkomstig te worden aangepast.

6. De afdeling Wetgeving acht het aanbevelingswaardig om van de gelegenheid gebruik te maken om artikel 15/1 van het Kabinetsbesluit in overeenstemming te brengen met de vereisten van artikel 4 van richtlijn (EU) 2019/1152 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 ‘betreffende transparante en voorspelbare arbeidsvoorwaarden in de Europese Unie’. Deze richtlijn vervangt immers richtlijn 91/533/EEG van de Raad van 14 oktober 1991 ‘betreffende de verplichting van de werkgever de werknemer te informeren over de voorwaarden die op zijn arbeidsovereenkomst of -verhouding van toepassing zijn’, waarvan het huidige artikel 15/1 van het Kabinetsbesluit de omzetting vormt in de context van de kabinetten van leden van de Vlaamse Regering.

7. Er zijn daarnaast wetgevingstechnische opmerkingen bij het ontwerp te maken. Het is raadzaam om de vervanging van artikel 13 van het Kabinetsbesluit dat, na de opheffing van de artikelen 11 en 12 van hetzelfde besluit,⁶ volgt op artikel 10, aan te wenden om de bepalingen van het Kabinetsbesluit op een coherente wijze te (her-)nummeren. Het kan ook worden aanbevolen om de omschrijving van de begrippen gedetacheerde personeelsleden en aangestelde personeelsleden (van de kabinetten) gehanteerd in het in te voegen artikel 15/3 van het Kabinetsbesluit, in artikel 4 ervan op te nemen. In die laatste bepaling wordt immers al aangegeven dat de personeelsleden van de kabinetten gedetacheerd of aangesteld kunnen worden, zonder dat die begrippen daar nader omschreven worden.

8. Het ontwerp geeft ook aanleiding tot terminologische opmerkingen. Het ontwerp spreekt over “personeelsleden van het kabinet” en “personeelsleden van de kabinetten” (het opschrift en de artikelen 1 en 3) en over “kabinetslid” en “kabinetsleden” (de artikelen 5, 6 en 8) en het Kabinetsbesluit over “personeelsleden van de kabinetten”, “kabinetspersoneel” en “personeel van de kabinetten”. Ook spreekt het ontwerp over de “minister” (de artikelen 1, 3, 6, 7 en 8) en over de “leden van de Vlaamse Regering” (artikel 10). Het ontworpen artikel 26/1 van het Kabinetsbesluit spreekt over het “akkoord van de minister” en over “in samenspraak met de minister” wat tot terminologische verwarring kan leiden. Het is aangewezen om consequent dezelfde term voor eenzelfde begrip te gebruiken.⁷

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 1

9. Luidens het ontworpen artikel 13 van het Kabinetsbesluit benoemt en ontslaat “[e]n minister” de personeelsleden van het kabinet en meldt “[e]en minister” de benoeming en het ontslag van een kabinetschef of adjunct-kabinetschef aan de Vlaamse Regering. Ter wille van de

⁶ Besluit van de Vlaamse Regering van 15 december 2023 ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 juli 2009 tot organisatie van de kabinetten van de leden van de Vlaamse Regering’.

⁷ Omzendbrief VR 2019/4 ‘Wetgevingstechniek’, aanwijzing 17.

regelduidelijkheid is het aanbevolen de term “Een minister” te vervangen door “Elke minister” of “Elk lid van de Vlaamse Regering” en om het woord “eigen” voor het woord “kabinet” in te voegen.

Artikel 3

10. Paragraaf 2 van het ontworpen artikel 15/3 van het Kabinetsbesluit verduidelijkt dat gedetacheerde personeelsleden onderworpen blijven aan het sociale zekerheidsstatuut van hun werkgever van herkomst. Aangestelde personeelsleden zijn daarentegen, luidens de ontworpen paragraaf 3, onderworpen aan hetzelfde sociale zekerheidsstatuut als het contractuele personeel van de diensten van de Vlaamse overheid en in het kader daarvan zijn hun werkgevers de ministeries van de Vlaamse Gemeenschap. Gevraagd of de stellers van het ontwerp door middel van een verwijzing naar het “sociale zekerheidsstatuut” een specifieke regeling inzake ziekteverzekering of sociale bijdragen van toepassing wensen te maken op personeelsleden van de kabinetten, antwoordde de gemachtigde:

“Het is niet de bedoeling om specifieke zaken van toepassing te verklaren. De bepaling betreffende het sociale zekerheidsstatuut komt neer op een verduidelijking van de regeling zoals deze vandaag conform de ZIV-wetgeving wordt toegepast op de aangestelde personeelsleden. Het werd zo geschreven om een duidelijk onderscheid te kunnen maken tussen aangestelde en gedetacheerde personeelsleden.

Op het salaris van de aangestelde kabinetsleden worden vandaag de nodige sociale zekerheidsbijdragen afgehouden zoals deze ook worden afgehouden voor de contractuele personeelsleden van de diensten van de Vlaamse overheid (vergelijkbaar aan een werknemer uit de private sector). Voor de aangestelde personeelsleden ontstaat door deze afhouding een recht op uitkeringen (bijvoorbeeld bij moederschap of arbeidsongeschiktheid) en een werknemerspensioen.”

Uit dat antwoord blijkt dat met het ontwerp wordt beoogd de toepassing van bestaande socialezekerheidsrechtelijke regelingen ten aanzien van de personeelsleden van kabinetten duidelijker af te bakenen. Omdat uit de toepassing van een bepaald sociaalzekerheidsstatuut (van werknemer of van ambtenaar) geëigende en verschillende bijdrageverplichtingen en rechten op prestaties voortvloeien, kan ermee worden ingestemd om de toepassing ervan op de onderscheiden categorieën van personeelsleden van de kabinetten in een normatieve tekst op te nemen.

Artikel 4

11. Het verdient aanbeveling om de draagwijdte van de term “entiteit”⁸ die de term “departement” vervangt te preciseren. Artikel 6 van het ontwerp verwijst immers naar de “entiteit van herkomst” waar het begrip entiteit in die context een ruimere draagwijdte lijkt te hebben dan

⁸ De afdeling Wetgeving veronderstelt dat met het woord “entiteit” elk departement, intern verzelfstandigd agentschap of extern verzelfstandigd agentschap in de zin van artikel I.2, eerste lid, 3°, VPS wordt bedoeld. Eenzelfde definitie van entiteit is overigens ook terug te vinden in artikel 1.1.0.0.2, eerste lid, 8°, van de Vlaamse Codex Fiscaliteit van 13 december 2013.

hetzelfde begrip in artikel 4. De verschillende betekenis van het woord entiteit in beide bepalingen dient ter wille van de regelduidelijkheid gepreciseerd te worden.

12. Aan artikel 20, § 3, van het Kabinetsbesluit wordt onder meer een tweede lid toegevoegd dat bepaalt dat het salariscomplement voor gedetacheerde personeelsleden *niet verschuldigd* is bij een afwezigheid, met uitzondering van een afwezigheid omwille van moederschapsrust, die langer duurt dan 35 dagen.⁹ In de nota aan de Vlaamse Regering is in dat geval sprake van de “stopzetting” van het salariscomplement. Deze discrepantie dient te worden weggenomen.

Artikel 5

13. Het ontwerp bepaalt dat de “kabinetsleden met een handicap die aan de voorwaarden voldoen om over een parkeerkaart te beschikken, die is uitgereikt door [de] overheid die daarvoor bevoegd is, (...) recht [hebben] op de vergoeding van het woon-werkverkeer voor personeelsleden met een handicap als vermeld in het Vlaams personeelsstatuut van 13 januari 2006”. Hieruit volgt dat artikel VII.104 VPS van overeenkomstige toepassing wordt verklaard op de kabinetsleden. Het is dan ook raadzaam de terminologie in die laatste bepaling aan te wenden. Bijgevolg schrijve men “tegemoetkoming” in plaats van “vergoeding” en “de bevoegde federale overheidsdienst” in plaats van “[de] overheid die daarvoor bevoegd is”.

Artikel 8

14. In het ontworpen artikel 26/1, § 3, derde lid, 1°, van het Kabinetsbesluit wordt verwezen naar de “vader- of meemoederschapsrust” vermeld in het VPS. Artikel X.15 VPS hanteert evenwel de term “vader- of meemoederschapsverlof”. Het is raadzaam om de terminologie in het VPS over te nemen.

Artikel 9

15. Artikel 9 van het ontwerp bepaalt dat het te nemen besluit in werking zal treden op “[...]” met uitzondering van artikel 8 voor wat betreft de federale zorgverloven, dat in werking treedt op de eerste dag van de maand volgend op het akkoord van de federale ministerraad.

Daarover bevraagd, lichtte de gemachtigde toe:

“Bij de definitieve goedkeuring door de Vlaamse Regering zal worden bepaald dat dit ontwerp in werking treedt op de eerste dag van de maand volgend op de definitieve goedkeuring.”

⁹ Die regeling stemt overeen met wat bepaald is voor salaristoelagen in artikel VII.15 VPS, waarin dezelfde bewoordingen (“niet verschuldigd”) gebruikt worden.

Een inwerkingtreding waarbij de datum van goedkeuring van het besluit als uitgangspunt wordt genomen, dient te worden vermeden. Die regeling strookt niet met de vereisten van rechtszekerheid en transparantie: zolang het besluit niet is bekendgemaakt, weten de rechtzoekenden niet wanneer het door de Vlaamse Regering werd goedgekeurd. Indien het bij de bekendmaking reeds in werking is getreden, konden zij dat niet eerder weten, terwijl een dergelijke retroactieve uitwerking in beginsel is verboden. Overigens doet zo'n wijze van inwerkingtreding 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”.

Opdat het te nemen besluit zou voldoen aan de eisen inzake rechtszekerheid, is het nodig om te bepalen dat het in werking treedt volgens de gebruikelijke regeling van inwerkingtreding van besluiten (namelijk de tiende dag na de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad) of, zo daarvoor een verantwoording bestaat, te bepalen dat het in werking treedt op de dag van (of op een andere dag na) de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad.

Eenzelfde opmerking geldt voor de inwerkingtreding van artikel 8 voor wat betreft de federale zorgverloven, van het te nemen besluit die afhankelijk wordt gesteld van een externe gebeurtenis (“akkoord door de federale ministerraad”) op een datum die voor de rechtzoekende niet bekend is, waarbij het overigens niet valt uit te sluiten dat het akkoord van de federale ministerraad zou voorafgaan aan de voorziene datum van inwerkingtreding van het te nemen besluit en dus op dat ogenblik reeds in werking zou zijn getreden.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Pierre LEFRANC