

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 263.638 van 18 juni 2025
in de zaak A. 239.049/X-18.428**

In zake : de ALGEMENE CENTRALE DER OPENBARE DIENSTEN
(ACOD)
woonplaats kiezend te 1000 Brussel
Fontainasplein 9-11
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Ingrid Martens
kantoor houdend te 9000 Gent
Gustaaf Callierlaan 291

tegen :

het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Bart Martel, Liesbet Vandenplas en Esther Forson
kantoor houdend te 1050 Brussel
Louizalaan 99
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkommende partij :

het VRIJ SYNDICAAT VOOR HET OPENBAAR AMBT
(VSOA)
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Tom Peeters
kantoor houdend te 2600 Antwerpen - Berchem
Borsbeeksebrug 36 bus 9
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 8 mei 2023, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse regering van 20 januari 2023 ‘tot vaststelling van de minimale voorwaarden van de rechtspositieregeling van het personeel van de lokale en provinciale besturen’.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Het Vrij Syndicaat voor het Openbaar Ambt (VSOA) heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 4 september 2023.

Auditeur Arne Carton heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij en de tussenkomende partij hebben een laatste memorie ingediend. De verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 25 april 2025.

Staatsraad David D'Hooghe heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Ingrid Martens, die verschijnt voor de verzoekende partij, advocaat Sietse Wils, die *loco* advocaten Bart Martel en Liesbet Vandenplas verschijnt voor de verwerende partij, en advocaat Tom Peeters, die verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Auditeur Arne Carton heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten en normatief kader

3.1. De verzoekende partij is een vakorganisatie die vertegenwoordigd is in het comité C1 voor de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten, onderafdeling ‘Vlaams Gewest en Vlaamse Gemeenschap’.

3.2. Op 20 mei 2022 keurt de Vlaamse regering het eerste ontwerp van besluit ‘tot vaststelling van de minimale voorwaarden van de rechtspositieregeling van de lokale en provinciale besturen’ (hierna: het ontwerpbesluit) principieel goed.

3.3. In het voornoemde comité worden op 29 juni 2022 met de representatieve vakorganisaties van het personeel onderhandelingen opgestart over een kaderregeling inzake de rechtspositie van het personeel van de lokale en provinciale besturen.

Ter voorbereiding van die onderhandelingen wordt bij e-mail van 15 juni 2022 onder meer het voormelde ontwerpbesluit (randnummer 3.2) overgemaakt.

3.4. Op 26 oktober 2022 resulteren deze onderhandelingen in het protocol 2022/12, waaruit blijkt dat de representatieve vakorganisaties van het personeel niet akkoord gaan met de voornoemde regeling.

3.5. Op 20 januari 2023 neemt de Vlaamse regering het thans bestreden besluit ‘tot vaststelling van de minimale voorwaarden van de rechtspositieregeling van het personeel van lokale en provinciale besturen’ aan.

Dit besluit wordt bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 8 maart 2023.

IV. Onderzoek van het enige middel

Samenvatting van het enige middel

4. In het enige middel voert de verzoekende partij de schending aan van de artikelen 2, § 1, 1°, en 9, van de wet van 19 december 1974 ‘tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel’ (hierna: de wet van 19 december 1974) en de artikelen 3 en 4 van het koninklijk besluit van 29 augustus 1985 ‘tot aanwijzing van de grondregelingen in de zin van art. 2, § 1, 1°, van de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel’ (hierna: het koninklijk besluit van 29 augustus 1985).

5. De verzoekende partij stelt dat er wezenlijke wijzigingen bestaan tussen de versie van het ontwerpbesluit van 20 mei 2022 en de op 20 januari 2023 definitief goedgekeurde versie van het bestreden besluit.

Volgens de verzoekende partij werd over deze wijzigingen niet onderhandeld, waardoor de procedure tot voorafgaandelijke onderhandeling over het bestreden besluit zou zijn miskend.

6. De verzoekende partij geeft vervolgens een artikelsgewijs overzicht van de verschilpunten tussen het ontwerpbesluit dat tijdens de onderhandelingen werd voorgelegd – de versie van de eerste principiële goedkeuring door de Vlaamse regering van 20 mei 2022 – en het uiteindelijk in het Belgisch Staatsblad bekendgemaakte besluit, dit is het bestreden besluit.

Het betreft meer bepaald de artikelen 2, 4, 10, 22, 23, 27, 29, 32, 34 tot 37, 40, 46, 47, 52, 53, 55, 62, 63, 67 en 75 van het bestreden besluit.

De verzoekende partij besluit dat deze handelwijze van de verwerende partij een schending uitmaakt van een substantieel vormvoorschrift vervat in de artikelen 2, § 1, 1°, en 9, van de wet van 19 december 1974 en de

artikelen 3 en 4 van het koninklijk besluit van 29 augustus 1985, gelet op de wezenlijke wijzigingen tussen de versie waarover werd onderhandeld en de definitieve versie van het bestreden besluit.

7. De tussenkomende partij voegt daaraan toe dat de verwerende partij niet effectief heeft willen onderhandelen (in de zin van het wederzijds uitwisselen van standpunten). Er zouden slechts twee onderhandelingsmomenten zijn vastgelegd en er werd een strak tijdsschema opgelegd waarbij alle gesprekken afgerond dienden te zijn binnen de zes weken, wat geen realistische tijdslijn zou zijn voor een besluit dat een impact heeft op de volledige rechtspositie van alle lokale ambtenaren.

De vakbonden zouden bij het afronden van de procedure geen kennis hebben gehad van het standpunt van de overheidsdelegatie en zouden tijdens de procedure voorts nooit de definitieve teksten van het besluit of een bijbehorende nota te zien hebben gekregen.

De tussenkomende partij besluit in dit verband dat er geen sprake was van “echte gesprekken” in de zin van de omzendbrief BA 97/10 ‘betreffende het toepassingsgebied van de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel en van het koninklijk besluit van 28 september 1984 tot uitvoering van die wet’.

Beoordeling

8. Overeenkomstig artikel 2, § 1, 1°, van de wet van 19 december 1974 kunnen de bevoegde administratieve overheden niet dan na onderhandeling met de representatieve vakorganisaties in de daartoe opgerichte comités grondregelingen vaststellen betreffende onder meer het administratief statuut en de bezoldigingsregeling van het personeel.

Deze onderhandelingsplicht betreft een substantieel vormvoorschrift.

9. Niet betwist wordt dat het bestreden besluit betrekking heeft op grondregelingen zoals bedoeld in artikel 2, § 1, 1°, van de wet van 19 december 1974 en de artikelen 3 en 4 van het koninklijk besluit van 29 augustus 1985.

Wijzigingen die naderhand nog worden aangebracht aan een besluit waarover de overheid met de vakbonden reeds heeft onderhandeld, moeten op hun beurt aan onderhandeling worden onderworpen, tenzij het louter gaat om de rechtzetting van een materiële vergissing, een technische aanpassing, een verduidelijking of een aanpassing aan een reglementaire bepaling waaromtrent het bestuur geen keuze heeft of om een inhoudelijke wijziging die binnen de onderhandelde regelgeving geen wezenlijke wijziging is.

10. Zoals bevestigd in 's Raads arrest nr. 261.143 van 22 oktober 2024 beoogt de wet van 19 december 1974 “om via de onderhandeling de deelnemende partijen samen oplossingen te laten zoeken die aanvaardbaar zijn voor ieder van hen [...] wat [...] echte gesprekken en een echte discussie vereist met respect voor woord en wederwoord”.

11. De wet van 19 december 1974 schrijft echter niet voor hoe de overheid en de afgevaardigden van de vakorganisaties concreet dienen te onderhandelen over een aangelegenheid die aan onderhandeling is onderworpen.

Met de verwerende partij wordt aangenomen dat, bij de beoordeling of aan de onderhandelingsplicht voldaan is, niet louter met de tekstversies van het volledige ontwerp rekening moet worden gehouden, maar dat het volledige administratief dossier in aanmerking moet worden genomen.

De onderhandelingen kunnen dus ook blijken uit een ontwerptekst, waarin tijdens de vergaderingen is voorzien in annotaties, reacties en voorstellen tot wijziging.

12. In het auditorsverslag heeft de met het onderzoek van de zaak belaste auditeur het door de verzoekende partij opgemaakte overzicht van

verschilpunten tussen het initiële ontwerp en de finaal goedgekeurde tekst onderzocht en komt hij tot de volgende bevindingen:

“[...] Verzoekende partij wijst in het verzoekschrift op de naar mening van verzoekende partij ‘wezenlijke verschillen’ [...] tussen de artikelen 2, 4, 10, 22, 23, 27, 29, 32, 34 tot 37, 40, 46, 47, 52, 53, 55, 62, 63, 67 en 75 van het ontwerp van besluit van 20 mei 2022 dat voorwerp van onderhandeling is geweest en het uiteindelijk aangenomen besluit. Op p. 23 van de memorie van antwoord stelt verwerende partij dat zij zich beperkt tot de wijzigingen die in het verzoekschrift zijn onderlijnd. Aangezien die aanpak in de memorie van wederantwoord niet betwist wordt, moet er van uitgegaan worden dat de draagwijdte van de kritiek op de wijzigingen in het enige middel tot de volgens verzoekende partij ‘wezenlijke wijzigingen’ beperkt is.

De door verzoekende partij in het bestreden besluit geviseerde wijzigingen betreffen aldus artikel 2, §§ 1 en 2, 5°, artikel 4, § 2, zesde lid, artikel 10, vierde en vijfde lid, artikel 22, artikel 23, § 4, artikel 27, § 2, artikel 29, § 1, vierde lid, laatste zin, artikel 32, eerste zin van het eerste lid, artikel 34, eerste lid, artikel 35, § 1, eerste lid, artikel 36, derde lid, artikel 37, artikel 40, § 4, artikel 46, §§ 1, tweede lid, 2, en 3, tweede lid, 16 artikel 47, § 2, eerste lid, tweede lid, 14°, en laatste lid, artikel 52, derde lid, artikel 53, artikel 55, § 1, derde lid, en § 2, tweede lid, artikel 62, § 2, tweede lid, artikel 63, §§ 1, en 2, eerste lid, artikel 67, § 3, en artikel 75, tweede lid, van het bestreden besluit.

[...] De onderhandelingen liepen van 29 juni 2022 tot 14 oktober 2022 (datum van de laatste onderhandelingen).

Uit de documenten van het administratief dossier uit die periode blijkt het volgende:

- De wijzigingen aangebracht aan artikel 2, § 1, artikel 2, § 2, 5°, artikel 4, § 2, zesde lid, artikel 10, vierde lid, artikel 22, eerste lid, artikel 29, § 1, vierde lid, laatste zin, artikel 34, eerste lid, en artikel 63, §§ 1, en 2, eerste lid, van het bestreden besluit staan respectievelijk vermeld of vloeien voort uit opmerkingen vermeld op pagina's 6, 7, 10, 18, 29, 36, 40 en 66 van het document ‘overzicht van de gegeven opmerkingen en replieken mbt het kaderbesluit rechtspositieregeling’ van 3 oktober 2022 (stuk 62 van het administratief dossier). De wijzigingen aangebracht aan artikel 35, § 1, eerste lid, artikel 36, derde lid, artikel 37 en artikel 40, § 4, van het bestreden besluit staan respectievelijk vermeld of vloeien voort uit opmerkingen vermeld op pagina's 40 en 41, 42, 43, 48 van hetzelfde document en – voor wat betreft artikel 40, § 4, van het bestreden besluit – de notulen van de vergadering van 5 oktober 2022 (stuk 71 van het administratief dossier, p. 10).

- De wijzigingen aangebracht aan artikel 27, § 2, artikel 32, eerste zin van het eerste lid, en artikel 46, §§ 1, tweede lid, 2, en 3, tweede lid van het bestreden besluit staan respectievelijk vermeld of vloeien voort uit opmerkingen vermeld op pagina's 33, 37 en 52 van het document ‘vragen en standpunten die door de sociale partners werden geformuleerd over het

ontwerp van kaderbesluit rechtspositieregeling' van 9 september 2022 (stuk 50 van het administratief dossier).

- De wijzigingen aangebracht aan artikel 10, vijfde lid, artikel 22, tweede lid, artikel 67, § 3, en artikel 75, tweede lid, van het bestreden besluit kwamen er op vraag van de sociale partners (notulen van de vergadering van 14 oktober 2022, stuk 78 van het administratief dossier, zie respectievelijk p. 3, 4 en 6) en kunnen dus geacht worden (minstens mede) het resultaat te zijn van onderhandelingen met representatieve vakorganisaties. Hetzelfde geldt voor artikel 52, derde lid, van het bestreden besluit, dat eveneens werd voorgesteld door de sociale partners (notulen van de vergadering van 14 oktober 2022, stuk 78 van het administratief dossier, p. 5 en 6).

- De nieuwe paragraaf 4 van artikel 23 van het bestreden besluit kwam er op vraag van een andere vakorganisatie en kan dus geacht worden (minstens mede) het resultaat te zijn van onderhandelingen met representatieve vakorganisaties (notulen van de vergadering van 21 september 2022, stuk 67 van het administratief dossier, p. 8).

- De wijzigingen van artikel 47, § 2, eerste lid, tweede lid, 14°, en laatste lid, komen aan bod in het document 'vragen en standpunten die door de sociale partners werden geformuleerd over het ontwerp van kaderbesluit rechtspositieregeling' van 9 september 2022 (stuk 50 van het administratief dossier, p. 56), het document 'overzicht van de gegeven opmerkingen en replieken mbt het kaderbesluit rechtspositieregeling' van 3 oktober 2022 (stuk 62 van het administratief dossier, p. 55 en 56) en de notulen van de vergadering van 5 oktober 2022 (stuk 71 van het administratief dossier, p. 9 en 10).

- De wijzigingen van artikel 55, § 1, derde lid, en § 2, tweede lid, staan vermeld in het document 'overzicht van de gegeven opmerkingen en replieken mbt het kaderbesluit rechtspositieregeling' van 3 oktober 2022 (stuk 62 van het administratief dossier, p. 63) en de notulen van de vergadering van 5 oktober 2022 (stuk 71 van het administratief dossier, p. 10).

- De wijzigingen van artikel 53 komen aan bod in het document 'vragen en standpunten die door de sociale partners werden geformuleerd over het ontwerp van kaderbesluit rechtspositieregeling' van 9 september 2022 (stuk 50 van het administratief dossier, p. 59) en de notulen van de vergadering van 5 oktober 2022 (stuk 71 van het administratief dossier, p. 11).

- Uit het administratief dossier blijkt tot slot nog dat een lid van een vakorganisatie 'herinnert aan de afspraak dat er overal in het kaderbesluit wordt bepaald: 'de raad bepaalt in de rechtspositieregeling'' (notulen van de vergadering van 14 oktober 2022, stuk 78 van het administratief dossier, p. 4). Dit is relevant voor de invoeging van de woorden 'in de rechtspositieregeling' in de artikelen 40, § 4, 52, derde lid, en 53, tweede lid, van het bestreden besluit.

Behoudens over de hierna besproken wijziging van artikel 62, § 2, tweede lid, van het bestreden besluit, is over elk van de in het verzoekschrift aangeduide bepalingen dus wel degelijk onderhandeld. De memorie van wederantwoord omvat in dit verband overigens geen concrete repliek van

verzoekende partij op de zeer uitgebreide argumentatie op p. 23 tot 64 van de memorie van antwoord.”

13. In het bijzonder wat de wijziging van artikel 62, § 2, tweede lid, van het bestreden besluit betreft, komt de auditeur in zijn verslag tot het volgende besluit:

“Er wordt vastgesteld dat een discrepantie bestaat tussen de aanvankelijke tekst van artikel 62, § 2, tweede lid, van het bestreden besluit (ziektekredietdagen van 21 werkdagen ‘per jaar volledige dienstactiviteit’), een voorgestelde wijziging zoals besproken tijdens de onderhandelingen (ziektekredietdagen van 21 werkdagen ‘per jaar volledige prestaties’) en de bewoordingen in de versie die op 19 oktober 2022 – nadat de onderhandeling[en] reeds waren afgerond – aan de representatieve vakorganisaties werd overgemaakt en in de uiteindelijke tekst is behouden (ziektekredietdagen van 21 werkdagen ‘per jaar voltijdse prestaties’).

De vraag rijst dus niet naar het essentieel karakter van de wijziging van de zinsnede ‘per jaar volledige dienstactiviteit’ door de zinsnede ‘per jaar voltijdse prestaties’ (zoals wordt aangevoerd in het verzoekschrift), maar wel naar de wijziging van de zinsnede ‘per jaar volledige prestaties’ door de zinsnede ‘per jaar voltijdse prestaties’.

Daargelaten de vraag of verzoekende partij nog belang heeft bij dit middelonderdeel ingevolge de vervanging van artikel 62, § 2, tweede lid, bij besluit van de Vlaamse Regering van 10 november 2023, volstaat de vaststelling dat de wijziging van het begrip ‘volledige prestaties’ door het begrip ‘voltijdse prestaties’ in het tweede lid van artikel 62, § 2, van het bestreden besluit als een niet-wezenlijke wijziging kan beschouwd worden. Het begrip ‘volledig’ lijkt in essentie overeen te stemmen met het begrip ‘voltijds’ en houdt rekening met bestaande terminologie in het bestreden besluit, waaronder het (reeds in de aanvankelijke tekstversie vermeld) gebruik van het woord ‘voltijds’ in het derde lid van artikel 62, § 2, van het bestreden besluit. Verzoekende partij wijst er in haar memorie van wederantwoord weliswaar op dat de memorie van antwoord geen verweer omvat inzake het wezenlijk karakter van de wijziging van artikel 62 van het bestreden besluit, maar voert noch in het verzoekschrift noch in de memorie van wederantwoord enig concreet element aan waarom de voormelde begrippen ‘volledige’ en ‘voltijdse’ een dermate verschillende draagwijdte zouden hebben dat er sprake is van een wezenlijke wijziging.

De vervanging van het woord ‘volledige’ door het woord ‘voltijdse’ in artikel 62, § 2, tweede lid, van het bestreden besluit betreft dan ook geen essentiële wijziging waarover moest worden onderhandeld.”

14. De auditeur stelt in zijn auditoraatsverslag voorts vast:

“De beweringen van de verzoekende partij [...] dat de onderhandelingen ‘zeer minimalistisch’ werden gevoerd en dat ‘van werkelijke onderhandelingen nooit sprake is geweest’, vinden geen steun in het administratief dossier, waaruit blijkt dat op verschillende momenten onderhandelingen zijn gevoerd (met tekstuele aanpassingen) en ook rekening is gehouden met bepaalde voorstellen van de sociale partners (zie onder meer stukken 50, 62, 67, 71 en 78 van het administratief dossier).”

15. In hun laatste memories hebben de verzoekende noch de tussenkomende partij concrete elementen aangevoerd om de uitvoerige analyse uit het auditoraatsverslag te weerleggen.

16. De Raad van State ziet dan ook geen redenen om er een andere zienswijze dan in het auditoraatsverslag op na te houden. Hij valt de beoordeling in het auditoraatsverslag bij en maakt ze tot de zijne.

17. Daar het enige middel niet kan worden aangenomen, dient het beroep hoe dan ook te worden verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verworpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 24 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

De tussenkomende partij wordt verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op 150 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op achttien juni tweeduizend vijftientig,
door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Jan Clement,	kamervoorzitter,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
David D'Hooghe,	staatsraad,
bijgestaan door	
Karin Meerschaut,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Karen Meerschaut

Jan Clement