



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 78.214/1
van 15 oktober 2025

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse regering van 1 december 1998 tot vaststelling van de regeling omtrent de afwezigheden, de tucht, de administratieve standen, het verlof, de mandaatsbeëindiging, het onderzoek van de lichamelijke geschiktheid en het geneeskundig toezicht voor het academisch personeel bij de universiteiten in de Vlaamse Gemeenschap, het besluit van de Vlaamse regering van 24 mei 2002 betreffende de onderbreking van de beroepsloopbaan van de personeelsleden van de hogescholen in de Vlaamse Gemeenschap en van de Hogere Zeevaartschool en het besluit van de Vlaamse Regering van 9 september 2011 betreffende de loopbaanonderbreking van de personeelsleden van het onderwijs en de centra voor leerlingenbegeleiding, wat betreft het ouderschapsverlof voor pleegzorg’

Op 15 september 2025 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Onderwijs, Justitie en Werk verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse regering van 1 december 1998 tot vaststelling van de regeling omtrent de afwezigheden, de tucht, de administratieve standen, het verlof, de mandaatsbeëindiging, het onderzoek van de lichamelijke geschiktheid en het geneeskundig toezicht voor het academisch personeel bij de universiteiten in de Vlaamse Gemeenschap, het besluit van de Vlaamse regering van 24 mei 2002 betreffende de onderbreking van de beroepsloopbaan van de personeelsleden van de hogescholen in de Vlaamse Gemeenschap en van de Hogere Zeevaartschool en het besluit van de Vlaamse Regering van 9 september 2011 betreffende de loopbaanonderbreking van de personeelsleden van het onderwijs en de centra voor leerlingenbegeleiding, wat betreft het ouderschapsverlof voor pleegzorg’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 8 oktober 2025. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, kamervoorzitter, Brecht STEEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Eline YOSHIMI, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Sander MEERT, adjunct-auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 15 oktober 2025.

*

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 ertoe het recht op loopbaanonderbreking voor ouderschapsverlof, zowel voor het personeel van het leerplichtonderwijs, als voor sommige personeelscategorieën in het hoger onderwijs, uit te breiden tot het geval van langdurige pleegzorg. De ontworpen regeling is geïnspireerd door een gelijkaardige uitbreiding van het ouderschapsverlof voor werknemers, dat recent op federaal niveau werd ingevoerd bij artikel 217 van de programmawet van 18 juli 2025, met ingang vanaf 1 juli 2025.

Daartoe brengt het ontwerp de nodige wijzigingen aan in drie besluiten van de Vlaamse Regering waarin, voor respectievelijk het academisch personeel van de universiteiten,¹ alle personeelsleden van de hogescholen² en de personeelsleden van het leerplichtonderwijs,³ de loopbaanonderbreking voor ouderschapsverlof voor personeelsleden van onderwijsinstellingen is geregeld.

RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

3. Voor het ontwerp kan rechtsgrond gevonden worden in de bepalingen die in de rubriek ‘Rechtsgronden’ van de aanhef worden vermeld,⁴ met dien verstande dat artikel 1 van het ontwerp, dat betrekking heeft op de loopbaanonderbreking voor ouderschapsverlof voor het academisch personeel van de universiteiten meer specifiek rechtsgrond vindt artikel V.2., *tweede lid*, van de Codex Hoger Onderwijs. Het is deze bepaling die de Vlaamse Regering machtigt om voor het academisch personeel van de universiteiten een regeling vast te stellen omtrent de afwezigheden, de tucht, de administratieve standen, het verlof, de ambtsbeëindiging en de mandaatsbeëindiging.

¹ Besluit van de Vlaamse regering van 1 december 1998 ‘tot vaststelling van de regeling omtrent de afwezigheden, de tucht, de administratieve standen, het verlof, de mandaatsbeëindiging, het onderzoek van de lichamelijke geschiktheid en het geneeskundig toezicht voor het academisch personeel bij de universiteiten in de Vlaamse Gemeenschap’. Krachtens artikel V.63 is op het administratief en technisch personeel van de universiteiten ofwel een eigen regeling van toepassing ofwel de regeling die geldt voor het personeel van de diensten van de Vlaamse overheid.

² Besluit van de Vlaamse regering van 24 mei 2002 ‘betreffende de onderbreking van de beroepsloopbaan van de personeelsleden van de hogescholen in de Vlaamse Gemeenschap en van de Hogere Zeevaartschool’.

³ Besluit van de Vlaamse Regering van 9 september 2011 ‘betreffende de loopbaanonderbreking van de personeelsleden van het onderwijs en de centra voor leerlingenbegeleiding’.

⁴ En die overeenkomen met de rechtsgrondbepalingen die zijn opgenomen in de rechtsgrondentabel die door de gemachtigde werd overgemaakt.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. Overeenkomstig wat hierboven is opgemerkt over de rechtsgrond (opmerking 3), moet in de rubriek ‘Rechtsgronden’ van de aanhef worden verwezen naar artikel V.2., *tweede lid*, van de Codex Hoger Onderwijs.

Artikel 1

5. Gelet op de formuleringen in het reeds bestaande artikel 2, § 3, eerste lid, van het besluit van 1 december 1998 dienen in plaats van de bewoordingen “en op ouderschapsverlof voor pleegouders [rest van de in te voegen tekst]...” de bewoordingen “en recht op loopbaanonderbreking voor ouderschapsverlof voor pleegouders [rest van de in te voegen tekst]” of “voor ouderschapsverlof voor pleegouders [rest van de in te voegen tekst]” te worden ingevoegd.

Artikel 2

6. In het bij artikel 2, 1°, ontworpen artikel 13, eerste lid, van het besluit van 24 mei 2002 wordt “langdurige pleegzorg” omschreven als “pleegzorg waarvan bij de aanvang duidelijk is dat het kind voor minstens zes maanden in hetzelfde pleeggezin bij dezelfde pleegouders zal verblijven”. De bepaling heeft strikt gelezen enkel betrekking op de situaties waarin het pleeggezin uit meerdere pleegouders bestaat en lijkt aldus een verschil in behandeling te creëren tussen pleegouders die als alleenstaande pleegouder fungeren, en pleegouders die samen met een andere pleegouder pleegzorg opnemen.

Gevraagd of het de bedoeling is dat de bepaling ook betrekking heeft op de situatie waarin het kind verblijft in hetzelfde pleeggezin bij één pleegouder, zoals bijvoorbeeld ook uitdrukkelijk het geval is in (het federale) artikel 217, § 1, tweede lid, van de programmawet van 18 juli 2025, antwoordde de gemachtigde:

“De situatie met één pleegouder is inderdaad ook mogelijk. De omschrijving van “langdurige pleegzorg” kan conform de Programmawet als volgt worden aangepast: “pleegzorg waarvan bij aanvang duidelijk is dat het kind voor minstens zes maanden in hetzelfde pleeggezin bij dezelfde pleegouder of dezelfde pleegouders zal verblijven.”

Met dit voorstel kan worden ingestemd.

Artikel 5

7. Het bij artikel 5, 1°, ontworpen artikel 18, § 4, derde lid, 3°, bepaalt dat het personeelslid dat zijn loopbaan wenst te onderbreken om voor het pleegkind te zorgen in het kader van het ouderschapsverlof, als stavingsdocument “een attest waaruit de langdurige pleegzorg blijkt” dient te verstrekken aan het hogeschoolbestuur. Er wordt evenwel niet bepaald welke instantie het betrokken attest moet afleveren. Uit de verklaring van de gemachtigde blijkt dat het

gaat om de rechtbank, de door de bevoegde gemeenschap erkende dienst voor pleegzorg, of de bevoegde gemeenschapsdiensten inzake jeugdbescherming. Het zijn die instanties die ook worden genoemd in artikel 217, § 1, eerste lid, van de programmawet van 18 juli 2025. Het verdient omwille van de rechtszekerheid aanbeveling om uitdrukkelijk te vermelden bij welke instanties het personeelslid een attest kan aanvragen.

8. Artikel 5 van het ontwerp voorziet in de wijziging van artikel 18, § 4, derde en vierde lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 mei 2002.

Het eerste lid van paragraaf 4, dat door het ontwerp niet gewijzigd wordt, bepaalt dat “[h]et personeelslid dat zijn loopbaan wenst te onderbreken om voor *zijn kind* te zorgen in het kader van het ouderschapsverlof, [...] dit mee[deelt] aan zijn hogeschoolbestuur.” Het eerste lid van paragraaf 4 lijkt enkel betrekking te hebben op ouderschapsverlof in geval van afstamming en adoptie, en niet op pleegzorg, aangezien in de overige bepalingen van het gewijzigde besluit een uitdrukkelijk onderscheid wordt gemaakt tussen het kind dat afstamt van of werd geadopteerd door het personeelslid en het kind dat opgenomen is in een pleeggezin. Aldus zou er geen bepaling zijn die regelt hoe het personeelslid dat zijn loopbaan wenst te onderbreken om voor zijn pleegkind te zorgen, de wens tot loopbaanonderbreking meedeelt aan zijn hogeschoolbestuur.

Gevraagd of de woorden “zijn kind” in het eerste lid van paragraaf 4 niet eveneens dienen te worden aangepast, antwoordde de gemachtigde:

“Er is geen bezwaar om de tekst (...) als volgt aan te passen: “Het personeelslid dat zijn loopbaan wil onderbreken om voor zijn kind of voor het pleegkind te zorgen in het kader van ouderschapsverlof,..”

Hiermee kan worden ingestemd.

Artikel 6

9. Bij het bij artikel 6, 1°, ontworpen artikel 22, eerste lid, van het besluit van 9 september 2011 geldt een gelijkaardige opmerking als bij artikel 2, 1°, en dient eveneens rekening te worden gehouden met de situatie dat het kind verblijft bij één pleegouder.

10. Het nieuw ontworpen artikel 22, tweede lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 9 september 2011 vermeldt “hun kind”, terwijl in het ontworpen eerste lid zowel sprake is van “hun kind” en “het pleegkind”. Gevraagd of het niet aangewezen is om in het nieuw ontworpen tweede lid eveneens “het pleegkind” te vermelden, verklaarde de gemachtigde het volgende:

“Er is geen bewaar om artikel 22, tweede lid van het BVR van 9 september 2011 als volgt aan te passen: “De personeelsleden, vermeld in het eerste lid, hebben een van de volgende opties om voor hun kind of voor het pleegkind te zorgen: ...”

Hiermee kan worden ingestemd.

11. Gelet op de invoeging van een nieuw tweede lid in artikel 22 van het besluit van de Vlaamse Regering van 9 september 2011, dat de inhoud van het bestaande eerste lid herneemt, dient het bestaande tweede lid van die bepaling, dat het derde lid wordt, en dat op dit ogenblik door het ontwerp niet wordt gewijzigd, ook te worden gewijzigd, zodat in die bepaling wordt verwezen naar het tweede lid in plaats van het eerste lid.

Artikel 9

12. Bij artikel 9, 1°, van het ontwerp kan eenzelfde opmerking worden gemaakt als bij artikel 5, 1° (zie opmerking 7).

13. Artikel 9 van het ontwerp voorziet in de wijziging van artikel 25, tweede en derde lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 9 september 2011.

Het eerste lid van die paragraaf, dat door het ontwerp niet gewijzigd wordt, bepaalt dat “[h]et personeelslid dat zijn loopbaan wil onderbreken om voor *zijn kind* te zorgen in het kader van ouderschapsverlof, [...] dat mee[deelt] aan de inrichtende macht van de instelling(en) of het/de centr(um)(a) waar hij werkt, met uitzondering van de personeelsleden van de inspectie, die dat meedelen aan de Vlaamse Regering.” Het eerste lid van artikel 25 lijkt enkel betrekking te hebben op ouderschapsverlof in geval van afstamming en adoptie, en niet op pleegzorg, aangezien in de overige bepalingen van het gewijzigde besluit een uitdrukkelijk onderscheid wordt gemaakt tussen het kind dat afstamt van of werd geadopteerd door het personeelslid en het kind dat opgenomen is in een pleeggezin. Aldus zou er geen bepaling zijn die regelt hoe het personeelslid dat zijn loopbaan wenst te onderbreken om voor zijn pleegkind te zorgen, de wens tot loopbaanonderbreking meedeelt aan zijn inrichtende macht.

Gevraagd of de woorden “zijn kind” in artikel 25, eerste lid niet eveneens dienen te worden aangepast, antwoordde de gemachtigde:

“Er is geen bezwaar om de tekst (...) als volgt aan te passen: “Het personeelslid dat zijn loopbaan wil onderbreken om voor zijn kind of voor het pleegkind te zorgen in het kader van ouderschapsverlof,..”

Hiermee kan worden ingestemd.

Artikel 10

14.1. Artikel 10 van het ontwerp bepaalt dat het te nemen besluit uitwerking heeft met terugwerkende kracht tot 1 juli 2025.

Zowel uit de adviespraktijk als uit de rechtspraak⁵ van de Raad van State blijkt dat het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten slechts onder bepaalde voorwaarden toelaatbaar kan worden geacht. Het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten is enkel toelaatbaar ingeval voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag bestaat, de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling waarbij, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen worden toegekend of in zoverre 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.

In andere arresten heeft de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State op gelijkaardige wijze gesteld dat terugwerkende kracht aanvaardbaar is wanneer dit absoluut noodzakelijk blijkt met het oog op de goede werking van het bestuur of ter regularisatie van een feitelijke of rechtstoestand, en dan nog op voorwaarde dat de terugwerking het vereiste van de rechtszekerheid eerbiedigt en geen afbreuk doet aan verkregen rechten.⁶

14.2. De ontworpen regeling biedt niet enkel voordelen aan de betrokken personeelsleden in het onderwijs, maar legt nieuwe materiële en administratieve verplichtingen op aan de universiteits- en hogeschoolbesturen en de inrichtende machten van het leerplichtonderwijs.

Gevraagd naar een verantwoording voor de terugwerkende kracht van het ontworpen besluit, antwoordde de gemachtigde:

“De terugwerkende kracht is verantwoord, aangezien er geen rechten van personeelsleden geschonden worden. Integendeel, de maatregel is in het voordeel van alle personeelsleden en werd via omzendbrief en aanpassing van de website aan alle personeelsleden gecommuniceerd. Aangezien alle personeelsleden gelijktijdig geïnformeerd werden over de nieuwe maatregel en bovendien het recht krijgen om een eventueel ander lopend verlof om te zetten naar een ouderschapsverlof bij langdurige pleegzorg, komen er geen rechten van personeelsleden in het gedrang. De terugwerkende kracht zorgt er bovendien voor dat personeelsleden van het onderwijs gelijktijdig met andere sectoren het recht krijgen om het ouderschapsverlof bij pleegzorg op te nemen.”

⁵ RvS 5 december 2011, nr. 216.678, *NV AC Recycling*, overw. 14; RvS 15 oktober 2012, nr. 221.001, *BVBA Suipor*, overw. 25.

⁶ Zie bv. RvS 31 januari 2005, nr. 139.956, *Bogaert*, overw. 4.2.; RvS 31 januari 2005, nr. 139.957, *vzw UNIZO en vzw FVIB*, overw. 3.3.3.1.; RvS 13 juni 2005, nr. 145.836, *BV Merck Sharp & Dohme*, overw. 4.2.1.; RvS 19 april 2010, nr. 203.043, *vzw Radio Tienen en Depré*, overw. 60; RvS 15 maart 2011, nr. 212.046, *Delbecque*, overw. 22; RvS nr. 217.904 van 13 februari 2012, *Vermoesen*, overw. 15; RvS 29 augustus 2012, nr. 220.489, *De Brauw*, overw. 7.6.; RvS 20 december 2012, nr. 221.864, *De Graeve*, overw. 25; RvS 10 januari 2013, nr. 221.982, *Goutière*, overw. 23; RvS 16 april 2013, nr. 223.166, *Goutière*, overw. 10 en 11; RvS 27 november 2014, nr. 229.369, *De Roy*, overw. 6.8.

14.3. Hoewel het procedé waarbij een regeling onmiddellijk bij omzendbrief wordt ingevoerd zonder de totstandkoming van de noodzakelijke reglementaire basis af te wachten, en aan die laatste dan, wanneer zij uiteindelijk tot stand komt, terugwerkende kracht wordt verleend voor zoveel tijd als nodig is om de reeds gangbare praktijk te bevestigen, in beginsel niet toelaatbaar is,⁷ blijkt uit de verklaring van de gemachtigde dat de terugwerkende kracht van de ontworpen regeling *in casu* neerkomt op de regularisatie van een bestaande feitelijke toestand, waarbij de terugwerking het vereiste van de rechtszekerheid eerbiedigt en geen afbreuk doet aan verkregen rechten. De terugwerkende kracht kan in dit geval worden aanvaard.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Eline YOSHIMI

Pierre LEFRANC

⁷ Dit is vooreerst het geval, omdat met dat procedé wordt afgeweken van de normale regels die moeten worden gevolgd bij de totstandkoming van reglementaire bepalingen en aldus die regels dreigen te worden uitgehold, ten tweede, omdat erdoor de beslissingsbevoegdheid van de Vlaamse Regering in sommige gevallen feitelijk aan banden wordt gelegd, ten derde, omdat de inhoud van de nieuwe meegedeelde regelgeving niet wordt bekendgemaakt op een wijze als bedoeld bij artikel 84 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming er instellingen’ en, ten slotte, omdat het gevolgde procedé een bron van rechtsonzekerheid is voor de bestemmingen van de betrokken normen.