



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 59.633/1/V
van 25 juli 2016

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot
toekenning van onderbrekingsuitkeringen voor zorgkrediet’

Op 17 juni 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Werk, Economie, Innovatie en Sport verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 3 augustus 2016^(*), een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot toekenning van onderbrekingsuitkeringen voor zorgkrediet’.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 19 juli 2016. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan CLEMENT en Kaat LEUS, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Thomas MAES, adjunct-auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 25 juli 2016.

*

(*) 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 wordt verlengd met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli 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 EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe het (federale) stelsel van loopbaanonderbreking in de Vlaamse publieke sector op te heffen en te vervangen door een (nieuw) Vlaams systeem van zorgkrediet.

Het ontwerp regelt voor het Vlaams openbaar ambt het recht op onderbrekingsuitkeringen voor het deeltijds of volledig onderbreken van de loopbaan met het oog op een betere combinatie van het beroeps- en gezinsleven.

Waar in het federale stelsel loopbaanonderbreking mogelijk was zonder motief, wordt de onderbrekingsuitkering in het nieuwe Vlaamse systeem van zorgkrediet beperkt tot vier specifieke, zorggerelateerde motieven, die complementair zijn aan de federale thematische verlofstelsels. Het gaat namelijk om de zorg voor een kind tot en met de leeftijd van twaalf jaar, het verlenen van bijstand aan of verzorging van een zwaar ziek gezins- of familielid, het verlenen van palliatieve verzorging en, tot slot, de zorg voor een kind met een handicap.

Bovendien wordt in afwachting van een nieuw Vlaams stelsel voor opleidingsverlof tijdelijk een onderbrekingsuitkering toegekend in het kader van het zorgkrediet om een opleiding te volgen. Een niet-gemotiveerde onderbrekingsuitkering zal niet mogelijk zijn onder het nieuwe stelsel. Evenmin zal er nog een onderbrekingsuitkering mogelijk zijn in het kader van het einde van de loopbaan. Voor die laatste categorie wordt in een uitdoofregeling voorzien.

Ook de Vlaamse aanmoedigingspremie om gebruik te maken van het federale stelsel van loopbaanonderbreking wordt opgeheven.

Het personele toepassingsgebied van het Vlaamse zorgkrediet blijft hetzelfde als dat van de federale regeling: de statutaire en contractuele personeelsleden van de Vlaamse overheid, het onderwijs, de lokale besturen en een reeks publiekrechtelijke werkgevers met een eigen rechtspositieregeling.

Het zorgkrediet wordt opgevat als een recht van het personeelslid en er gelden geen anciënniteitsvoorwaarden of voorwaarden inzake voorafgaande tewerkstelling. Het bedrag van de onderbrekingsuitkering ligt op het niveau van de huidige federale RVA-uitkering plus de huidige Vlaamse aanmoedigingspremie. Voor alleenstaande ouders wordt in een (licht) hoger bedrag voorzien.

Het zorgkrediet kan enkel onder bepaalde voorwaarden worden gecumuleerd met een bijkomende activiteit als loontrekkende of zelfstandige of met een pensioen.

Het ontwerp bevat enkel de algemene “basisregeling” over het zorgkrediet: om de personeelsleden ook effectief van een onderbrekingsuitkering te kunnen laten genieten, zullen de rechtspositiebepalingen van de respectieve besturen nog moeten worden aangepast door eigen regelgeving.

Het is de bedoeling van de stellers van het ontwerp om de nieuwe regeling in werking te laten treden op 2 september 2016. Voor het bepalen van de maximumduur van het zorgkrediet wordt gerekend vanaf 2 september 2016, met dien verstande dat met betrekking tot de voorafgaande federale perioden de teller op nul wordt gezet.¹

3. Het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in artikel 87, §§ 1 en 3, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ en in de artikelen 99, 100 en 105, § 1, van de herstellwet van 22 januari 1985 ‘houdende sociale bepalingen’.

Luidens de aanhef van het ontworpen besluit wordt ervoor ook rechtsgrond gezocht in artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 2014 ‘met betrekking tot de Zesde Staatshervorming’. Genoemd artikel 65 bevat echter een overgangsbepaling zodat deze bepaling niet als rechtsgrond kan dienen voor het te nemen besluit dat – behoudens het aspect inzake opleidingsverlof – een in beginsel permanente regeling blijkt te bevatten. Bovendien bevat artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 2014 geen expliciete machtiging aan de uitvoerende macht om regelgevend op te treden.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. Aangezien artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 2014 ‘met betrekking tot de Zesde Staatshervorming’ geen rechtsgrond biedt voor het ontworpen besluit, schrappen men het tweede lid van de aanhef.

5. Het achtste lid van de aanhef (dat het zevende lid wordt) moet worden aangevuld met de datum van protocol nr. 8, namelijk 17 juni 2016.

Artikel 3

6. In artikel 3, tweede lid, van het ontwerp vervange men de woorden “de onderbreking van de arbeidsprestaties” door de woorden “het zorgkrediet”. Met de ontworpen bepaling wordt immers beoogd de aanvang van het zorgkrediet te bepalen en niet het tijdstip waarop de onderbreking van een arbeidsovereenkomst een aanvang neemt, wat tot de federale bevoegdheid behoort.

¹ Dit (lees: “de teller op nul zetten”) lijkt niet het geval te zijn voor de gelijkgestelde rechten in de pensioenen. De aanvraag voor gelijkstelling van het zorgkrediet voor de pensioenen werd op 24 maart 2016 ingediend bij de federale minister van Pensioenen (zie de nota aan de Vlaamse Regering).

Artikel 12

7. Met artikel 12 van het ontwerp wordt beoogd een hogere onderbrekingsuitkering voor het zorgkrediet toe te kennen aan een alleenstaande ouder met kinderlast bij halftijdse onderbreking en bij een vijfde onderbreking van de arbeidsprestaties. Voor de alleenstaande ouder die zijn voltijdse prestaties of een deeltijdse arbeidsregeling volledig onderbreekt geldt geen verhoogd bedrag.

Volgens de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof is een verschil in behandeling slechts verenigbaar met de grondwettelijke beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie, wanneer dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is. Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld, rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betrokken maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden wanneer er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.²

De vraag rijst of er wel een voldoende verantwoording is voor het gemaakte onderscheid in het licht van de ermee nagestreefde doelstelling. De verhoogde uitkering bij deeltijdse onderbreking vindt volgens de nota aan de Vlaamse Regering haar verantwoording, eensdeels, in het beperkte financieel draagvlak van alleenstaande ouders en, anderdeels, in hun grotere zorglast, zonder dat duidelijk is waarom die redenen niet zouden gelden wanneer de betrokken ouder door omstandigheden niettemin kiest of moet “kiezen”, zij het voor een beperkte(re) periode, voor een voltijdse onderbreking.

In de genoemde nota wordt weliswaar als uitgangspunt genomen dat omwille van een beperkt financieel draagvlak voor de betrokken ouder “een voltijdse onderbreking (...) geen optie” is. De uitzonderlijkheid van de situatie is evenwel op zichzelf geen rechtvaardiging om niet in een niet-discriminerende regeling te voorzien voor het geval die situatie toch opduikt. Behoudens indien daarvoor toch een afdoende verantwoording kan worden verstrekt, dient de ontworpen regeling wat betreft de hoogte van de onderbrekingsuitkering bij een voltijdse onderbreking door een alleenstaande ouder, te worden heroverwogen.

Artikel 17

8. In artikel 17, derde lid, van het ontwerp wordt de Minister van Werk ertoe gemachtigd om “de gegevens van het aanvraagformulier uit [te] breiden”.

Zoals de Raad van State, afdeling Wetgeving, in het verleden reeds meermaals heeft opgemerkt, kan het toekennen van een verordenende bevoegdheid door de Vlaamse Regering aan één van haar leden, enkel toelaatbaar worden geacht in zoverre die delegatie slechts regels van bijkomstige aard of van beperkt belang betreft.

² Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof. Zie bv.: GwH 17 juli 2014, nr. 107/2014, B.12; GwH 25 september 2014, nr. 141/2014, B.4.1; GwH 30 april 2015, nr. 50/2015, B.16; GwH 18 juni 2015, nr. 91/2015, B.5.1; GwH 16 juli 2015, nr. 104/2015, B.6.

De ontworpen machtiging aan de Minister van Werk kan worden gebillijkt in zoverre het “uitbreiden van de gegevens van het aanvraagformulier” beperkt blijft tot het nemen van een maatregel van bijkomstige aard of beperkt belang en er niet toe strekt aanvullende of bijkomende voorwaarden tot toekenning van onderbrekingsuitkeringen voor zorgkrediet, te formuleren.

Artikel 19

9. In artikel 19, 3°, van het ontwerp schrijve men “artikel 6, tweede lid, 1° of 2°;” en in artikel 19, 4°, “artikel 6, tweede lid, 3°;”.

Artikel 25

10. Artikel 25, eerste lid, van het ontwerp herformuleer men als volgt:

“Wanneer een onderbrekingsuitkering met toepassing van artikel 7 wordt toegekend, dient het personeelslid bij het departement ...”.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT