



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 59.695/1/V
van 8 augustus 2016

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging
van het Vlaams personeelsstatuut van 13 januari 2006, wat
betreft de invoering van het zorgkrediet’

Op 28 juni 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 12 augustus 2016,^(*) 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 invoering van het zorgkrediet’.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 2 augustus 2016. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Bert THYS, staatsraden, Bruno PEETERS, assessor, en Leen VERSCHRAEGHEN, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Wendy DEPESTER, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 8 augustus 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 VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit strekt ertoe het zorgkrediet in te voeren¹ voor de contractuele en statutaire personeelsleden van de diensten van de Vlaamse overheid. Het Vlaams personeelsstatuut van 13 januari 2006 (hierna: “het VPS”) wordt daartoe gewijzigd als volgt:

- het zorgkrediet komt in de plaats van de loopbaanonderbreking ‘algemeen stelsel’ (d.i. de loopbaanonderbreking zonder motief) en de loopbaanonderbreking ‘eindloopbaan’ (d.i. de deeltijdse loopbaanonderbreking tot aan het pensioen). Die twee verlofstelsels zullen uitdoven: als deze verlopen vóór 2 september 2016 werden aangevat, kunnen ze tot aan de geplande einddatum² worden voortgezet (artikel 15 van het ontwerp);

- de loopbaanonderbreking ‘thematisch verlof’ (ouderschapsverlof, palliatief verlof en verlof voor medische bijstand) blijft bestaan en wordt in het VPS voortaan omschreven als “loopbaanonderbreking in het kader van het federaal zorgverlof” (de artikelen 5 tot 14 van het ontwerp);

- het zorgkrediet is complementair aan de loopbaanonderbreking in het kader van het federaal zorgverlof. Beide verlofstelsels kunnen na elkaar worden opgenomen (de artikelen 8, 10 en 12 van het ontwerp);

- het zorgkrediet kan enkel worden opgenomen voor het volgen van een opleiding of voor één van de volgende vier zorggerelateerde motieven: (1) zorg voor een kind tot en met de leeftijd van 12 jaar, (2) verzorging van een zwaar ziek gezins- of familielid, (3) palliatieve verzorging en (4) zorg voor een kind met een handicap (artikel 4 van het ontwerp);

- een personeelslid heeft in beginsel het recht om zorgkrediet op te nemen, zowel in geval van de volledige onderbreking van de loopbaan als in geval van de vermindering van de arbeidsprestaties. Personeelsleden op proef kunnen hun loopbaan niet volledig onderbreken. Aan contractuele personeelsleden met een vervangingsovereenkomst of een arbeidsovereenkomst voor

¹ Zie in dit verband eveneens het besluit van de Vlaamse Regering van 26 juli 2016 ‘tot toekenning van onderbrekingsuitkeringen voor zorgkrediet’ (waarover de Raad van State, afdeling Wetgeving, op 25 juli 2016 advies 59.633/1/V heeft verleend) en het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘betreffende het zorgkrediet voor de personeelsleden van het onderwijs en de centra voor leerlingenbegeleiding’ (waarover de Raad van State, afdeling Wetgeving, op 29 juli 2016 advies 59.654/1/V heeft verleend).

² De gemachtigde verduidelijkte in dit verband nog dat “[m]et de geplande einddatum, [...] de datum [wordt] bedoeld zoals deze op 1 september 2016 vaststaat. Deze datum kan na 1 september 2016 niet worden verlengd, aangezien dit zal worden beschouwd als een verlenging op het moment dat de nieuwe regelgeving van kracht is. In concreto impliceert dit een aanvraag die valt onder de nieuwe regeling”.

een bepaalde duur wordt de volledige onderbreking van de loopbaan enkel toegekend als een gunst (artikel 4 van het ontwerp);

- het verlof in het kader van het zorgkrediet wordt met dienstactiviteit gelijkgesteld (artikel 4 van het ontwerp). Het voltijds afwezige personeelslid bouwt evenwel geen schaalanciënniteit op (artikel 2 van het ontwerp). Tijdens de afwezigheid heeft het personeelslid geen recht op salaris, maar wel op een onderbrekingsuitkering (artikel 4 van het ontwerp);

- ieder personeelslid beschikt op 2 september 2016 over het volledige contingent verlof in het kader van het zorgkrediet, ongeacht of het betrokken personeelslid in het verleden al dan niet reeds een verlof voor loopbaanonderbreking heeft genoten (artikel 4 van het ontwerp).

3. Het besluit van de Vlaamse Regering van 26 juli 2016 ‘tot toekenning van onderbrekingsuitkeringen voor zorgkrediet’, waarover de Raad van State, afdeling Wetgeving, op 25 juli 2016 advies 59.633/1/V heeft verleend, regelt enkel de uitkeringscomponent van het zorgkrediet. Het thans voorliggende ontwerp van besluit regelt de verlofcomponent voor de diensten van de Vlaamse overheid. Het bevat bepalingen die inhoudelijk afgestemd zijn op de bepalingen van het voormelde besluit van de Vlaamse Regering.

4. De nieuwe regeling treedt in werking op 2 september 2016 (artikel 16 van het ontwerp).

ONDERZOEK VAN DE TEKST

ALGEMENE OPMERKING

5. Het ontwerp van besluit voert, zoals hiervóór *sub* 2 is uiteengezet, in het VPS een nieuwe vorm van verlof in, namelijk het zorgkrediet. Uit het ontworpen artikel X 31, § 1, eerste lid, van het VPS blijkt bovendien dat het personeelslid dat afwezig is als gevolg van de opname van het zorgkrediet, zich in de administratieve toestand dienstactiviteit bevindt.

Er dient dan ook te worden gewezen op het bepaalde in artikel 16 van de wet van 6 januari 2014 ‘met betrekking tot de Zesde Staatshervorming inzake de aangelegenheden bedoeld in artikel 78 van de Grondwet’. Dit artikel, dat in werking is getreden op 1 juli 2014, luidt:

“In afwijking van artikel 2 van de wet van 10 januari 1974 tot regeling van de inaanmerkingneming van bepaalde diensten en van met dienstactiviteit gelijkgestelde perioden voor het toekennen en berekenen van pensioenen ten laste van de Staatskas³

³ Artikel 2 van de wet van 10 januari 1974 ‘tot regeling van de inaanmerkingneming van bepaalde diensten en van met dienstactiviteit gelijkgestelde perioden voor het toekennen en berekenen van pensioenen ten laste van de Staatskas’ bepaalt het volgende:

“Onverminderd de toepassing van bijzondere bepalingen tot regeling van de weerslag van sommige administratieve standen of toestanden, wordt zowel voor de toekenning als voor de berekening van het rustpensioen de tijd in aanmerking genomen gedurende welke de betrokkene:

wordt de tijd gedurende de welke een personeelslid van een federale, gemeenschaps- of gewestinstelling in een in artikel 2 van de voormelde wet van 10 januari 1974, § 1, 2° tot 4°, bedoelde toestand wordt geplaatst op grond van een bepaling in zijn statuut die na de inwerkingtreding van deze wet is bekendgemaakt slechts voor de toekenning en de berekening van het rustpensioen in aanmerking genomen op voorwaarde dat de voormelde bepaling bij een koninklijk besluit, vastgesteld na overleg in de Ministerraad, werd toegevoegd aan de lijst in de bijlage van deze wet.

Onder ‘personeelslid van een federale instelling of een gemeenschaps- of gewestinstelling’ moet een personeelslid worden verstaan van een federale, gemeenschaps- of gewestinstelling, een personeelslid van de Kamer van volksvertegenwoordigers, de Senaat of een Gemeenschaps- of Gewestparlement, of een personeelslid dat in de wedden-toelageregeling van een gemeenschap is opgenomen, waarvan het pensioen gefinancierd wordt door de Federale Staat of door de bij de wet van 28 april 1958 betreffende het pensioen van het personeel van zekere organismen van openbaar nut alsmede van hun rechthebbenden ingestelde pensioenregeling.”

Overeenkomstig deze bepalingen kunnen perioden tijdens dewelke personeelsleden die onder de toepassing van het VPS vallen, gebruik hebben gemaakt van het zorgkrediet, slechts in aanmerking worden genomen voor de toekenning en de berekening van hun pensioen, voor zover de desbetreffende bepalingen van het VPS bij een in Ministerraad overlegd koninklijk besluit werden toegevoegd aan de in artikel 16 van de wet van 6 januari 2014 bedoelde lijst in de bijlage bij deze wet.

Daartoe dient de nieuwe regeling te worden voorgelegd aan de federale regering.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Artikel 3

6. Deel X van het VPS werd laatst gewijzigd bij besluit van de Vlaamse Regering van 24 juni 2016 in de plaats van bij het besluit van de Vlaamse Regering van 25 november 2015.

1° verlof heeft gekregen met behoud van zijn bezoldiging;

2° in disponibiliteit is gesteld met een wachtgeld;

3° zelfs onbezoldigd in een administratieve toestand is geplaatst die krachtens zijn wettelijk of reglementair statuut met dienstactiviteit is gelijkgesteld, met uitzondering van de tijd gedurende dewelke de betrokkene:

a) met verlof voor verminderde prestaties wegens persoonlijke aangelegenheden was;

b) met toepassing van artikel 6, § 1, van het koninklijk besluit van 20 september 2012 houdende diverse bepalingen betreffende de vierdagenweek en het halftijds werken vanaf 50 of 55 jaar in de openbare sector vier vijfde van de prestaties die hem normaal worden opgelegd verricht zonder bijkomende premie;

4° verlof zonder wedde, dat niet met dienstactiviteit is gelijkgesteld, heeft gekregen. Dit verlof wordt echter slechts voor ten hoogste een maand in de loop van een bepaald kalenderjaar in aanmerking genomen, behalve wanneer het een verlof betreft dat werd gevraagd om een syndicale werkzaamheid uit te oefenen vóór de ingangsdatum van de reglementaire bepalingen, waarbij, voor de categorie van personeelsleden waartoe de betrokkene behoorde, de administratieve toestand werd vastgesteld die aan de uitoefening van een syndicale opdracht is verbonden.”

Artikel 4

7. Vanuit wetgevingstechnisch oogpunt dient de inleidende zin van artikel 4 van het ontwerp te worden geredigeerd als volgt:

“Deel X, titel 6, hoofdstuk 1, bestaande uit de artikelen X 28 tot X 31, laatst gewijzigd bij het besluit van de Vlaamse Regering van 1 februari 2013, wordt vervangen door wat volgt:”

Daarnaast dient de indeling van artikel 4 van het ontwerp in de punten 1° tot 4° te worden weggelaten en dient de tekst van de ontworpen hoofdstukken 1 en 2 na elkaar en zonder enige onderbreking als volgt te worden weergegeven:

“Hoofdstuk 1. Duur van het zorgkrediet en motieven

Art. X 28. § 1. (...)

§ 2. (...)

§ 3. (...)

Art. X 29. (...)

Art. X 30. (...)

Hoofdstuk 2. Administratieve toestand, voorwaarden en uitkeringen

Art. X 31. § 1. (...)

§ 2. (...)

§ 3. (...)

§ 4. (...).”

8. Hoewel het ontwerp van besluit bepalingen bevat die inhoudelijk afgestemd zijn op de bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 26 juli 2016 dient te worden vastgesteld dat de onder meer in artikel 4 van het ontwerp gebruikte bewoordingen verschillend zijn van de bewoordingen die in het besluit van de Vlaamse Regering van 26 juli 2016 worden gebruikt.⁴ Het verdient aanbeveling om de bewoordingen van het ontwerp van besluit beter af te stemmen op deze van het besluit van de Vlaamse Regering van 26 juli 2016.

⁴ Zo maakt bijvoorbeeld artikel 8, eerste lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 26 juli 2016 gewag van "volledige onderbreking van de arbeidsprestaties", "onderbreking tot de helft van een normale voltijdse arbeidsregeling" en "onderbreking van de voltijdse arbeidsprestaties met een vijfde", terwijl het ontworpen artikel X 28, § 1, eerste lid, van het VPS ter aanduiding van dezelfde begrippen respectievelijk melding maakt van "een volledige onderbreking van de loopbaan", "een vermindering van de arbeidsprestaties tot de helft van een voltijdse betrekking" en "een vermindering van een voltijdse arbeidsbetrekking met een vijfde

9. In het ontworpen artikel X 28, § 1, laatste lid, van het VPS dient het woord “eenheid” te worden vervangen door het woord “maandeenheid”.

10. In het ontworpen artikel X 28, § 3, van het VPS dienen de woorden “De ambtenaar op proef en het contractuele personeelslid op proef” te worden vervangen door de woorden “De personeelsleden op proef”. In artikel I 2, 7°, van het VPS wordt het begrip “personeelsleden” immers omschreven als “de ambtenaren en de contractuelen”.

Artikel 5

11. In de inleidende zin van artikel 5 van het ontwerp dient de datum van “25 november 2015” te worden vervangen door die van “24 juni 2016” en dient het woord “ingevoerd” te worden vervangen door het woord “ingevoegd”.

Artikel 15

12. In de inleidende zin van artikel 15 van het ontwerp moeten de woorden “25 november 2015” worden vervangen door de woorden “24 juni 2016”.

Voorts dient er geen “artikel X 91” aan titel 14 van deel X van het VPS te worden toegevoegd, maar wel een “artikel X 92”. Een artikel X 91 werd immers reeds toegevoegd door artikel 99 van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 juni 2016 ‘tot wijziging van het Vlaams Personeelsstatuut van 13 januari 2006, wat betreft de hervorming van de selectieprocedures en andere bepalingen, en tot opheffing van het APKB’.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Leen VERSCHRAEGHEN

Marnix VAN DAMME