



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 62.365/3
van 4 december 2017

over

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

Op 26 oktober 2017 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, verlengd tot 4 december 2017, 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 rationalisering van de verlofregeling’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 28 november 2017. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Wendy DEPESTER, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 4 december 2017.

*

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 besluit van de Vlaamse Regering van 13 januari 2006 ‘houdende vaststelling van de rechtspositie van het personeel van de diensten van de Vlaamse overheid’ (hierna: het VPS) te wijzigen teneinde de verlofregeling te rationaliseren.

Zo worden de twintig dagen onbetaald verlof waarop een personeelslid per jaar recht heeft, in verhouding verminderd wanneer het personeelslid tijdens het jaar in dienst treedt, deeltijds werkt of in dienst werd genomen met een deeltijdse arbeidsovereenkomst (artikel 25 van het ontwerp). De regeling van het ambtshalve onbetaald verlof wordt beperkt tot een periode van twee jaar of tot de duur van de proeftijd of voor de eerste mandaatperiode (artikel 26), waarna evenwel de ambtenaar in kwestie kan worden overgeplaatst (artikel 1) of een gestandaardiseerd gunstverlof kan worden toegekend (artikel 30). Het recht om verlof op te sparen wordt beperkt ten aanzien van een personeelslid dat onbetaald verlof opneemt (artikel 11).

Ook wordt de mogelijkheid afgeschaft om in beroep te gaan bij de raad van beroep tegen de weigering van gunstverloven (artikel 2). In het arbeidsreglement wordt evenwel het kader vastgesteld waaraan de beslissing tot toekenning of weigering van een verlof moet worden getoetst (artikel 10 van het ontwerp).

Ambtenaren die ten gevolge van de opname van een verlof zeven maanden of meer voltijds afwezig zijn, genieten een terugkeerrecht *naar de entiteit van herkomst*. Ambtenaren die minder dan zeven maanden afwezig zijn of die afwezig zijn als gevolg van een verlof vermeld in deel X, titels 2, 3, 4, 6 of 6bis, van het VPS, hebben een terugkeerrecht *naar de oorspronkelijke betrekking* (artikel 3).

Het verlof voor deeltijdse prestaties wordt hervormd (artikelen 14 tot 16) en er wordt voorzien in een recht op verlof voor deeltijdse prestaties voor ambtenaren met een chronische ziekte of handicap (artikel 18). Deeltijdse prestaties worden gelijkgesteld met dienstactiviteit (artikel 17), waardoor er geen evenredige vermindering van de schaalanciënniteit (artikel 4) en de geldelijke anciënniteit (artikel 5) meer wordt toegepast. Daarnaast wordt ook de salarisbonus bij verlof voor deeltijdse prestaties hervormd (artikelen 6) en wordt er voorzien in een overgangsregeling tot 31 december 2019 (artikel 9).

Ook de regeling van het geboorteverlof wordt op een aantal punten gewijzigd (artikelen 7 en 24), evenals de regeling van de aanvulling bij de moederschapsuitkering (artikel 8), het vader- of meemoederschapsverlof, het pleegzorgverlof (artikelen 12 en 13) en het

omstandigheidsverlof (artikel 23). Tevens wordt de regeling inzake de duur van het zorgkrediet in overeenstemming gebracht met de uitkeringsregeling (artikel 19) en wordt in de mogelijkheid voorzien om voor palliatief en medisch bijstandsverlof een 1/5 loopbaanonderbreking te nemen (artikelen 20 en 21).

Een ambtenaar krijgt ambtshalve verlof voor opdracht voor de uitoefening van een opdracht op grond van een beslissing van de Vlaamse Regering (artikel 22).

De dienstvrijstelling die het personeelslid krijgt dat als voorzitter, bijzitter of (adjunct-)secretaris van een stembureau of stemopnemingsbureau werkt bij de verkiezingen, wordt beperkt (artikel 27), maar de dienstvrijstellingen worden met dienstactiviteit gelijkgesteld (artikel 29).

Het te nemen besluit treedt, behoudens enkele uitzonderingen, in werking op 1 januari 2018 (artikel 34), maar er wordt in een aantal overgangsregelingen voorzien (artikelen 31 tot 33).

RECHTSGROND

3. Voor de toepassing op het personeel van de departementen en van de intern verzelfstandigde agentschappen (hierna: IVA's) zonder rechtspersoonlijkheid, vindt het ontworpen besluit in de eerste plaats rechtsgrond in artikel 87, §§ 1 en 3, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen'. Een bijkomende rechtsgrond vindt het ontworpen besluit in artikel 5 van het kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003 (hierna: het kaderdecreet), luidens welke bepaling de Vlaamse Regering de rechtspositieregeling bepaalt van het personeel van de departementen, de IVA's en de publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschappen (hierna: EVA's).

Voor de toepassing op het personeel van de IVA's met rechtspersoonlijkheid en van de EVA's, vindt het ontworpen besluit rechtsgrond in het voormelde artikel 5 van het kaderdecreet, in samenhang gelezen met de bepalingen van de oprichtingsdecreten van de genoemde agentschappen waarbij de bepalingen van het kaderdecreet van toepassing worden gemaakt op de betrokken agentschappen.

In zoverre het ontworpen besluit van toepassing is op het personeel van de strategische adviesraden, vindt het rechtsgrond in artikel 12, derde lid, van het decreet van 18 juli 2003 'tot regeling van strategische adviesraden', dat bepaalt dat de Vlaamse Regering de regeling vaststelt van de rechtspositie van het personeel van het secretariaat van een strategische adviesraad, in samenhang gelezen met de bepalingen van de oprichtingsdecreten van die raden waarbij de bepalingen van voormeld decreet van 18 juli 2003 van toepassing worden gemaakt op de betrokken raden.

Voor de toepassing op het personeel van de administratieve diensten van de Raad van het Gemeenschapsonderwijs vindt het ontworpen besluit rechtsgrond in artikel 67, § 2, van het bijzonder decreet van 14 juli 1998 'betreffende het gemeenschapsonderwijs', luidens welke

bepaling de Vlaamse Regering het administratief en geldelijk statuut van het personeel van de administratieve diensten van de Raad van het Gemeenschapsonderwijs bepaalt.

VORMVEREISTEN

4. Uit de toelichting bij de artikelen 20, 1^o, en 21 van het ontwerp blijkt dat met die bepalingen in de mogelijkheid wordt voorzien om voor palliatief en medisch bijstandsverlof een 1/5 loopbaanonderbreking te nemen om de mogelijkheid waarin het koninklijk besluit van 7 mei 1999 ‘betreffende de onderbreking van de beroepsloopbaan van het personeel van de besturen’ voorziet om de arbeidsprestaties met een vijfde te verminderen, van toepassing te verklaren op het personeel van de diensten van de Vlaamse overheid.

Krachtens artikel 3 van het koninklijk besluit van 7 mei 1999 kan iedere rechtshandeling uitgaande van een niet-federale overheid die tot doel heeft bepalingen ervan van toepassing te maken op haar personeel, slechts uitwerking hebben wanneer daartoe het voorafgaandelijk akkoord van de federale Ministerraad is verkregen.

Bijgevolg moeten de artikelen 20, 1^o, en 21 van het ontwerp voor akkoord worden voorgelegd aan de federale Ministerraad. Volgens de gemachtigde werd dit akkoord inmiddels gevraagd, maar nog niet verkregen.

De stellers van het ontwerp moeten er op toezien dat in de aanhef van het te nemen besluit wordt verwezen naar dit akkoord.

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. Ten gevolge van het ontwerp worden verschillende vormen van verlof of van dienstvrijstelling waarin het VPS voorziet, gelijkgesteld met dienstactiviteit.¹

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’ bepaalt:

“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 Staatskas

¹ Zie de ontworpen artikelen X 15, § 4, en X 16*bis*, eerste lid, van het VPS (artikel 13 van het ontwerp); het ontworpen artikel X 27 van het VPS (artikel 17 van het ontwerp); het ontworpen artikel X 27*bis*, § 3, van het VPS (artikel 18 van het ontwerp); het ontworpen artikel X 61*bis*, § 1, vierde lid, van het VPS (artikel 24 van het ontwerp); het ontworpen artikel X 62, § 3, van het VPS (artikel 25 van het ontwerp); het ontworpen artikel X 63, § 3, van het VPS (artikel 26 van het ontwerp); het ontworpen artikel X 81, § 3, van het VPS (artikel 29 van het ontwerp); het ontworpen artikel X 81*bis*, vierde lid, van het VPS (artikel 30 van het ontwerp).

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 bepaling kunnen perioden tijdens dewelke personeelsleden die onder het toepassingsgebied van het VPS vallen, gebruik maken van één van de in de aangehaalde bepalingen geregelde verloven, slechts in aanmerking worden genomen voor de toekenning en de berekening van hun pensioen, voor zover de desbetreffende bepalingen van het VPS bij een koninklijk besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad worden toegevoegd aan de in artikel 16 van de wet van 6 januari 2014 bedoelde lijst in de bijlage bij deze wet.

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

6. De opgave van de vroegere wijzigingen van de artikelen van het VPS tot wijziging waarvan het ontwerp strekt, moet voor verschillende bepalingen worden verbeterd. Dat is met name het geval voor de artikelen 3, 6, 7, 10, 12 en 14 van het ontwerp.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

7.1. In het eerste lid van de aanhef kan meer specifiek worden verwezen naar artikel 87, § 3, *eerste lid*, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

7.2. Het vijfde lid van de aanhef, waarin wordt verwezen naar artikel 76 van de wet van 5 maart 2017 ‘betreffende werkbaar en wendbaar werk’, moet worden geschrapt. Deze bepaling strekt immers niet tot rechtsgrond voor het ontworpen besluit.

7.3. In het achtste lid van de aanhef moet worden verwezen naar het protocol nr. 364.1176 van 20 oktober 2017 van het Sectorcomité XVIII Vlaamse Gemeenschap - Vlaams Gewest.

Artikel 1

8. Het ontworpen artikel I 5, § 8, tweede lid, van het VPS voorziet in de mogelijkheid om een ambtenaar na afloop van het ambtshalve onbetaald verlof vermeld in artikel X 63, § 1, van het VPS over te plaatsen naar de entiteit, raad of instelling waar hij een contract (lees: arbeidsovereenkomst) uitvoert of een mandaat of een tijdelijke aanstelling uitoefent, op voorwaarde dat volgend op het ambtshalve onbetaald verlof geen gunstverlof (lees: gestandaardiseerd gunstverlof) wordt toegekend.

De vraag rijst of die wijziging van dienstaanwijzing over de entiteiten heen ook kan worden toegepast wanneer er na afloop van het ambtshalve onbetaald verlof een gestandaardiseerd gunstverlof werd toegekend waaraan een einde is gekomen. Hierover ondervraagd, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“In principe wel, aangezien er op een gegeven moment volgend op het ambtshalve onbetaald verlof een einde komt aan het gunstverlof. Op dat moment kan de wijziging van dienstaanwijzing worden toegepast.

Dit zal worden verduidelijkt in de versie die de Vlaamse Regering volgend op uw advies definitief zal goedkeuren.”

Te dien einde zou het ontworpen artikel I 5, § 8, tweede lid, 1^o, van het VPS als volgt kunnen luiden:

“1^o volgend op het ambtshalve onbetaald verlof vermeld in artikel X 63 ofwel geen gestandaardiseerd gunstverlof vermeld in artikel X 81*bis* wordt toegekend ofwel een einde is gekomen aan het toegekende gestandaardiseerd gunstverlof;”.

Artikel 2

9. In artikel 2 van het ontwerp van besluit wordt de beroepsmogelijkheid inzake de weigering van een gunstverlof opgeheven. Deze bepaling treedt in werking op 1 januari 2018.² Gevraagd wat zal gebeuren met de beroepsprocedures die op 1 januari 2018 nog hangende zijn voor de raad van beroep, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“In tegenstelling tot de eerste en tweede kamer van de raad van beroep ontving [de] derde kamer (verlofkamer) over de jaren heen zelden tot nooit een beroepschrift. Wat 2017 betreft werden er vooralsnog geen ingediend. Gelet hierop werd er niet in een overgangsbepaling voorzien. Het spreekt evenwel voor zich dat in geval in de eerste weken van 2018 een beroep wordt ingediend tegen de weigering van een verlof dat een gunst is en dat voor 1 januari 2018 moest ingaan dit door de Raad van Beroep nog wordt behandeld. Op dit verlof blijven immers de regels van toepassing die golden voor 1 januari 2018.”

In het ontworpen artikel X 93, eerste lid, van het VPS (artikel 33 van het ontwerp) wordt bepaald dat de verlopen die voor de datum van inwerkingtreding van het te nemen besluit effectief aanvingen, overeenkomstig de regeling die gold bij de toekenning van het verlof, blijven

² Artikel 34 van het ontwerp.

doorlopen tot en met de toegestane einddatum. Uit de door de gemachtigde gegeven toelichting³ blijkt evenwel dat met “de regeling die gold bij de toekenning van het verlof” de bepalingen van deel X van het VPS worden bedoeld. De beroepsprocedure waarin artikel I 9, § 2, van het VPS voorziet, behoort daar niet toe.

Aan artikel 33 van het ontwerp moet derhalve een overgangsregeling worden toegevoegd voor de beroepsprocedures inzake de weigering van een gunstverlof die op 1 januari 2018 nog hangende zouden zijn voor de raad van beroep.

Artikel 3

10. In het ontworpen artikel I 16, eerste lid, van het VPS (artikel 3, 1°, van het ontwerp) schrijve men “ten gevolge van” (in plaats van “ten gevolge”), evenals “entiteit, raad of instelling” (in plaats van “entiteit”).

Artikel 6

11.1. In het ontworpen artikel VII 6, § 2*bis*, van het VPS (artikel 6, 2°, van het ontwerp), schrijve men in de teller “van het deeltijds niet-gepresteerde deel” (in plaats van “van het deeltijds niet-gepresteerde deel in %”).

11.2. Uit het ontworpen artikel VII 6, § 2*bis*, van het VPS vloeit voort dat enkel personeelsleden met een salaris van minder dan 35.000 euro, of van minder dan 37.000 euro maar meer dan 35.000 euro, recht hebben op een salarisbonus, die in de twee gevallen anders wordt berekend. Zodoende ontstaat een verschil in behandeling tussen twee categorieën van personeelsleden die afwezig zijn als gevolg van verlof voor deeltijdse prestaties: enerzijds, de personeelsleden die meer verdienen dan de voormelde bedragen, die geen recht hebben op een salarisbonus, en, anderzijds, de personeelsleden die minder verdienen dan de voormelde bedragen, die wel recht hebben op een salarisbonus. Gevraagd naar een verantwoording voor dat verschil in behandeling in het licht van het grondwettelijke beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie, heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

“Het is correct dat tot op heden inzake de salarisbonus bij verlof voor deeltijdse prestaties geen salarisplafond bestaat. Dit komt doordat bij de invoering van dit systeem de Vlaamse overheid destijds door middel van een betoelaging personeelsleden wilde stimuleren om deeltijds te werken. Op dit moment is het nog steeds het beleid van de Vlaamse overheid om personeelsleden de kans te geven om deeltijds te werken (vandaar de invoering van een recht op zestig maanden verlof voor deeltijdse prestaties zonder motief voor alle personeelsleden), maar is het niet langer het beleid van de Vlaamse overheid om deeltijds werken te betoelagen.

Vandaar wordt vanaf 1 januari 2018 de salarisbonus volledig hervormd. Naast een hervorming van de rechthebbende categorieën, wordt er ook een salarisplafond ingevoerd. Op grond van dit plafond zal een personeelslid geen bonus krijgen als hij op jaarbasis meer dan het plafond verdient. Zodoende worden de schaarse middelen efficiënt ingezet

³ Zie opmerking 12.

en wordt de bonus nog toegekend aan die groep van personeelsleden voor wie de hoogte van het loon deeltijds werken in de weg kan staan. Het plafond is m.a.w. een sociale maatregel.

Bij de vaststelling van het plafond hebben verschillende opties voorgelegd. Het was bijvoorbeeld een optie om de bonus enkel aan personeelsleden van bepaalde niveaus toe te kennen en niet aan personeelsleden van de andere niveaus. Onderzoek heeft evenwel uitgewezen dat deze optie tot een ongelijkheid zou hebben geleid, aangezien bijvoorbeeld personeelsleden van niveaus B en C die wel een bonus zouden hebben gekregen op een given moment evenveel of zelfs meer verdienen als personeelsleden van niveau A die geen bonus zouden hebben ontvangen.

Gelet hierop werd er gekozen voor een bedrag. Deze regeling is dezelfde voor alle personeelsleden ongeacht het niveau of rang waarin ze zich bevinden en ongeacht hun statuut (zie uitbreiding naar contractueel personeel). Door bovendien te werken met twee bedragen, zijnde 35.000 en 37.000 werd er voorzien in een geleidelijke overgang.”

In zoverre het voormelde verschil in behandeling ertoe strekt het verlof voor deeltijdse prestaties toegankelijk te maken voor personeelsleden die er anders, om financiële redenen, geen gebruik van zouden kunnen maken, lijkt het redelijk verantwoord.

11.3. Uit de toelichting bij artikel 6 van het ontwerp blijkt dat “het (...) niet de bedoeling [is] om via de verlohervorming een aanpassing aan de sectorale akkoorden aan te brengen” en dat drie categorieën van personeelsleden⁴ “ook vandaag al een bonus [krijgen]” en “[z]ij (...) deze ingevolge het ontwerp gedurende vijf jaar [blijven] behouden. De reden voor dit behoud is het feit dat deze rechthebbenden werden ingevoerd in uitvoering van twee sectorale akkoorden.”

Het ontworpen artikel VII 6, §§ 2 en *2bis*, van het VPS heeft evenwel een algemene draagwijdte, zodat de salarisplafonds waarin die bepaling voorziet gelden voor elk personeelslid dat afwezig is als gevolg van verlof voor deeltijdse prestaties. Er wordt niet in een uitzondering voorzien voor de drie voormelde categorieën van personeelsleden. Hierover ondervraagd, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“Onderhandelingen met de vakbonden hebben er toe geleid dat drie categorieën die hun grondslag vinden in sectorale akkoorden werden weerhouden. Aangezien deze sectorale akkoorden enkele ‘categorieën’ bevatten en geen verdere modaliteiten was het mogelijk om het plafond ook op deze categorieën toe te passen.

Gelet op uw opmerking zal de toelichting nader worden aangepast waardoor het hoger vermelde duidelijker wordt.”

Artikel 9

12. In het ontworpen artikel VII 198,⁵ eerste lid, van het VPS wordt bepaald dat de ambtenaar van wie het verlof voor deeltijdse prestaties vóór 1 januari 2018 effectief is aangevat,

⁴ Namelijk personeelsleden met een gehandicapt kind ten laste, die een eenoudergezin vormen met ten minste één kind jonger dan vijftien jaar ten laste of die mantelzorg verstrekken aan een inwonend gezins- of familielid in de eerste of de tweede graad.

het recht op de salarisbonus waarop hij recht had bij de ingangsdatum van dat verlof, behoudt “uiterlijk tot 31 december 2019”.

Uit het ontworpen artikel X 93, eerste lid, van het VPS (artikel 33 van het ontwerp) kan nochtans worden afgeleid dat het verlof in kwestie blijft doorlopen tot en met de toegestane einddatum en dit “overeenkomstig de regeling die gold bij toekenning van het verlof”.

Gevraagd hoe beide bepalingen zich met elkaar verhouden, heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

“Beide artikelen staan niet op gespannen voet met elkaar. Dit komt omdat het ene artikel de bonus regelt (die organiek thans geregeld wordt in deel VII VPS) en het andere artikel de opnamemodaliteiten regelt (die thans geregeld worden in deel X VPS).

Met de opnamemodaliteiten wordt de gelijkstelling met dienst- of non-activiteit bedoeld, het percentage (dat kan afwijken van deze die gelden vanaf 1.1.18 en dat vóór 1 jan 2018 minder dan 50% kan bedragen), de verdeling van de afwezigheid over de maand, de keuze van de vrije momenten, en de samenloop met andere verloven. Deze zaken blijven ook na 31.12.17 doorlopen.”

Gevraagd of in die omstandigheden het personeelslid in kwestie de mogelijkheid krijgt om het aangevraagde verlof voor deeltijdse prestaties op 31 december 2019 te beëindigen, heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

“In dit mechanisme is voorzien. Daarvoor verwijs ik naar artikel X 6 VPS. Op grond van dit artikel kan een verlof worden opgezegd conform de modaliteiten die worden vastgesteld in het model van arbeidsreglement. Dit mechanisme geldt eigenlijk voor alle verloven en dus niet enkel voor het verlof voor deeltijdse prestaties in dit specifieke geval.”

Uit de toelichting van de gemachtigde blijkt dat de woorden “overeenkomstig de regeling die gold bij toekenning van het verlof” enkel betrekking hebben op de in deel X van het VPS opgenomen nadere regels en voorwaarden van het verlof, en niet op de in deel VII van het VPS geregelde salarisbonus. Bijgevolg moet in het ontworpen artikel X 93 van het VPS het woord “regeling” worden vervangen door de woorden “regeling, opgenomen in deel X,”.

Artikel 11

13.1. Naar luid van het ontworpen artikel X 9, § 1, vierde lid, van het VPS kan een personeelslid jaarlijks maximaal elf werkdagen opsparen die hij dan in de volgende kalenderjaren kan aanwenden. Een personeelslid dat onbetaald verlof opneemt, kan evenwel jaarlijks maximaal vijf werkdagen naar het volgende jaar overdragen (ontworpen artikel X 9, § 1, vijfde lid, van het VPS).

⁵ Er moet worden op gewezen dat artikel 5 van het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het Vlaams personeelsstatuut van 13 januari 2006, wat betreft de overheveling van provinciepersoneel vanaf 1 januari 2018 in het kader van de afslanking van de provincies’, waaromtrent de Raad van State op 27 november 2017 advies 62.364/3 heeft gegeven, eveneens strekt tot de invoering van een artikel VII 198 van het VPS. In artikel 9 van het thans voor advies voorgelegde ontwerp moet de nummering van die ontworpen bepaling bijgevolg worden aangepast.

Daardoor ontstaat een verschil in behandeling tussen, enerzijds, personeelsleden die geen onbetaald verlof opnemen en elf werkdagen mogen opsparen en, anderzijds, personeelsleden die een of meer – met een maximum van twintig – dagen onbetaald verlof opnemen, die slechts vijf werkdagen mogen overdragen. Gevraagd naar een afdoende verantwoording hiervoor, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“Om werk en privé beter op elkaar af te kunnen stemmen, biedt de Vlaamse overheid aan haar personeel verschillende verlofmogelijkheden aan. Twee van deze verlofmogelijkheden zijn de in principe 35 dagen jaarlijks verlof en de per jaar 20 dagen onbetaald verlof.

N.a.v. het uitschrijven van het beleid dat de basis van dit ontwerp vormt, werd een analyse uitgevoerd van de wijze waarop het personeel verlof opneemt. Vastgesteld werd dat het bij het personeel van de Vlaamse overheid een praktijk was om enerzijds onbetaald verlof op te nemen en anderzijds toch 11 dagen jaarlijks verlof naar het volgende jaar over te dragen.

Voor de Vlaamse overheid heeft deze handelswijze in de toekomst potentieel een zwaardere kost voor gevolg aangezien het overgedragen verlof (als gevolg van de periodieke salarisverhoging) aan een hoger loon wordt opgenomen. Gelet op het feit dat de Vlaamse overheid efficiënt wenst om te gaan met zijn schaarse middelen werd er gezocht naar een manier om in de toekomst de impact van deze handelswijze op de organisatie in te perken. Gelet op het feit dat ‘het kunnen overdragen van verlof’ een goede maatregel is, was het niet de bedoeling om in dit geval de overdrachtsmogelijkheid volledig te schrappen. Wel werd er voor geopteerd om de mogelijkheid om jaarlijks verlof over te dragen naar het volgende jaar te beperken als een personeelslid losse dagen onbetaald verlof opneemt. De mogelijkheid om verlof over te dragen is een arbeidsvoorwaarde die de Vlaamse overheid binnen zijn beleidsvrijheid in 2006 heeft ingevoerd (en die nu ook in andere regelgeving wordt overgenomen) en nu 12 jaar later na een grondige evaluatie bijstuurt.

Opdat personeelsleden die gebruik maken van onbetaald verlof niet voor verrassingen zouden komen te staan, zullen zij net als van alle andere nieuwe maatregelen uitvoerig in kennis worden gesteld.”

Gelet op de financiële gevolgen waarvan de gemachtigde gewag maakt, is het niet onredelijk dat de stellers van het ontwerp beogen te vermijden dat personeelsleden, enerzijds, verlofdagen opsparen en, anderzijds, tijdens eenzelfde jaar onbetaald verlof opnemen.

Er moet evenwel worden vastgesteld dat personeelsleden die onbetaald verlof opnemen op eenzelfde wijze worden behandeld, ongeacht of ze een dan wel meerdere dagen onbetaald verlof opnemen: ze verliezen allen de mogelijkheid zes werkdagen op te sparen. Dat lijkt op gespannen voet te staan met het in het gelijkheidsbeginsel vervatte evenredigheidsbeginsel. Een regeling waarbij een personeelslid dat onbetaald verlof opneemt, de mogelijkheid om werkdagen op te sparen verliest in verhouding tot het aantal dagen onbetaald verlof dat hij opneemt, lijkt beter te stroken met dat beginsel.

13.2. Het zou alleszins niet bestaanbaar zijn met het grondwettelijke beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie indien een personeelslid dat gedurende een jaar een of meerdere dagen onbetaald verlof heeft opgenomen, van dan af aan jaarlijks slechts maximaal vijf werkdagen kan opsparen voor de rest van zijn loopbaan, ook al neemt hij de daaropvolgende

jaren geen onbetaald verlof meer op. Dat blijkt evenwel niet de bedoeling van de stellers van het ontwerp. De gemachtigde verklaarde dienaangaande:

“De maatregel heeft enkel betrekking op het jaar waarin het personeelslid gebruik heeft gemaakt van één of meerdere dagen onbetaald verlof. Een personeelslid dat in 2018 één of meerdere dagen onbetaald verlof opneemt, zal op het einde van 2018 vijf dagen jaarlijks verlof kunnen overdragen. Neemt dat zelfde personeelslid in 2019 geen onbetaald verlof op, dan zal hij op het einde van 2019 terug 11 dagen verlof kunnen overdragen.

Gelet op uw opmerkingen zullen we dit verduidelijken.”

Hiermee kan worden ingestemd.

Artikel 13

14. In artikel 13, 2°, van het ontwerp moet duidelijker worden aangegeven dat het ontworpen hoofdstuk *1bis* (“Vader- of meemoederschapsverlof”) wordt ingevoegd tussen de bestaande artikelen X 14 en X 15 van het VPS.

Artikel 14

15.1. Naar luid van het ontworpen artikel X 25, § 1, tweede lid, van het VPS wordt het verlof voor deeltijdse prestaties met minimaal drie maanden en maximaal twaalf maanden aangevraagd, waarbij iedere aanvraag bestaat uit volledige kalendermaanden.

In het ontworpen artikel X 25, § 1, derde lid, van het VPS wordt evenwel bepaald dat “[i]n afwijking van het tweede lid” het verlof voor deeltijdse prestaties in de in die bepaling vermelde gevallen kan starten op een andere dag dan de eerste dag van de maand. De vraag rijst of men met die bepaling enkel wenst af te wijken van de regel dat het verlof voor deeltijdse prestaties begint op de eerste dag van een kalendermaand, dan wel of men ook wenst af te wijken van de regel dat een aanvraag voor verlof voor deeltijdse prestaties bestaat uit volledige kalendermaanden of van de regel dat het verlof met minimaal drie maanden en maximaal twaalf maanden wordt aangevraagd. Hierover om nadere toelichting gevraagd, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“Verlof voor deeltijdse prestaties moet steeds worden aangevraagd met minimaal drie en maximaal twaalf maanden (eerste lid). Het moet ook steeds uit volledige kalendermaanden bestaan en op de eerste dag van de maand starten (tweede lid). Wanneer het verlof voor deeltijdse prestaties evenwel volgt op één van de verloven die zijn neergeschreven onder het derde lid waarnaar u verwijst, moet het niet op de eerste dag van de maand starten, maar mag het starten op de dag die volgt op het einde van het andere verlof. De overige voorwaarden (minimaal drie maanden, maximaal twaalf maanden en volledige kalendermaanden) blijven wel gelden.

Bijvoorbeeld: de moederschapsrust van een personeelslid eindigt op 19 april. Zij moet niet tot 1 mei wachten om verlof voor deeltijdse prestaties op te nemen en kan onmiddellijk op 20 april verlof voor deeltijdse prestaties laten ingaan. Indien ze deze met bijvoorbeeld drie maanden aanvraagt, dan eindigt het verlof op 19 juli. Zodoende heeft ze,

ofschoon het verlof niet is gestart in het begin van de maand, drie volledige kalendermaanden opgenomen."

Gelet op het antwoord van de gemachtigde moet aan het ontworpen artikel X 25, § 1, tweede lid, van het VPS een tweede zin worden toegevoegd, naar luid waarvan het verlof voor deeltijdse prestaties aanvangt op de eerste dag van de maand. Het ontworpen artikel X 25, § 1, derde lid, van het VPS moet vervolgens aanvangen met de woorden: "In afwijking van *de tweede zin van het tweede lid, ...*".

15.2. In het ontworpen artikel X 25, § 1, derde lid, van het VPS moet het woord "moedermoederschapsverlof" worden vervangen door het woord "meemoederschapsverlof".

Artikel 18

16.1. In het ontworpen artikel X 27bis, § 1, van het VPS wordt verwezen naar "artikel 4, a) tot en met f), van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 december 2004 houdende maatregelen ter bevordering en ondersteuning van het gelijkheids- en diversiteitsbeleid in de Vlaamse administratie".

Die bepaling bevat evenwel geen punten a) tot f) en betreft ook niet de externe erkenning als persoon met een chronische ziekte of handicap. Gevraagd of niet moet worden verwezen naar artikel 2, § 1, 4°, a) tot f), van het voormelde besluit van de Vlaamse Regering van 24 december 2004, antwoordde de gemachtigde bevestigend.

16.2. In het ontworpen artikel X 27bis van het VPS wordt nu eens gewag gemaakt van "arbeidsgeneesheer", dan weer van "arbeidsarts". Deze begrippen dienen beter op elkaar te worden afgestemd.

16.3. In het ontworpen artikel X 27bis, § 2, derde lid, van het VPS wordt verwezen naar het koninklijk besluit van 28 mei 2003 'betreffende het gezondheidstoezicht op de werknemers'. Dit besluit werd echter op 12 juni 2017 opgeheven.⁶ Die verwijzing moet dan ook worden geschrapt en desgevallend worden vervangen door een bepaling die op heden wel nog van toepassing is.

16.4. Uit het ontworpen artikel X 27bis, § 3, derde lid, van het VPS blijkt dat het verlof voor deeltijdse prestaties wegens chronische ziekte of handicap niet "kan (...) worden gecombineerd" met een verlof voor deeltijdse prestaties, een vermindering van de arbeidsprestaties in het kader van zorgkrediet of met een deeltijdse loopbaanonderbreking in het kader van een federaal zorgverlof. Gevraagd of beide verlopen niet *tegelijktijd* kunnen worden opgenomen, dan wel of beide verlopen niet in eenzelfde loopbaan kunnen worden genoten, antwoordde de gemachtigde het volgende:

⁶ Artikel 2, 2°, van het koninklijk besluit van 28 april 2017 'tot vaststelling van boek I Algemene beginselen van de codex over het welzijn op het werk'.

“Het gaat om een opname van de beide verloven op hetzelfde moment. Een personeelslid dat van januari tot en met april deeltijdse prestaties wegens chronische ziekte opneemt, kan in die periode geen van de andere deeltijdse verloven opnemen. Is er vanaf mei evenwel geen sprake meer van deeltijdse prestaties wegens chronische ziekte, dan kan men vanaf mei indien men daarvoor kiest één van de deeltijdse verlofvormen waarnaar u refereert opnemen. De opname van het ene sluit de opname van een ander in de toekomst m.a.w. niet uit.”

Dit moet in het ontworpen artikel X 27bis, § 3, derde lid, van het VPS worden verduidelijkt.

Artikel 20

17. Artikel 20 van het ontwerp strekt ertoe artikel X 32, eerste lid, van het VPS te wijzigen teneinde in het recht op een 1/5 loopbaanonderbreking te voorzien voor het verstrekken van palliatieve zorgen. In het licht van die wijzigingen moeten in artikel X 32, eerste lid, tweede zin, van het VPS de woorden “en halftijdse” worden vervangen door de woorden “, halftijdse en 1/5”.

Artikel 21

18.1. In artikel 21, 1°, van het ontwerp moet de zinsnede “of 1/5 loopbaanonderbreking” worden vervangen door de zinsnede “of 1/5”.

18.2. In artikel X 34, § 2, eerste lid, van het VPS wordt bepaald dat één maand voltijdse loopbaanonderbreking gelijkstaat met twee maanden halftijdse loopbaanonderbreking. Aan deze bepaling moet worden toegevoegd met hoeveel maanden 1/5 loopbaanonderbreking één maand voltijdse loopbaanonderbreking gelijkstaat.

18.3. In artikel 21, 4°, van het ontwerp moet het woord “loopbaanonderbreking” telkens worden vervangen door het woord “loopbaanonderbrekingen”.

Artikel 25

19. Het verdient aanbeveling om in het ontworpen artikel X 62, § 1, tweede lid, van het VPS het woord “dagen” te vervangen door het woord “werkdagen” teneinde die terminologie in overeenstemming te brengen met hetgeen in het ontworpen artikel X 62, § 1, eerste lid, 1°, van het VPS is bepaald.

Artikel 26

20. Het verdient aanbeveling om in het ontworpen artikel X 63, § 1, eerste lid, van het VPS de woorden “contractuele betrekking” te vervangen door het woord “arbeidsovereenkomst”

en om in het ontworpen artikel X 63, § 1, tweede en vierde lid, van het VPS het woord “contract” telkens te vervangen door het woord “arbeidsovereenkomst”.

Artikel 32

21. Aan het ontworpen artikel X 92, § 3, van het VPS moeten de woorden “overeenkomstig de bepalingen die golden op het moment van de toekenning van de loopbaanonderbreking” worden toegevoegd, teneinde die bepaling in overeenstemming te brengen met hetgeen in de paragrafen 1 en 2 van dat artikel is bepaald.

Artikel 34

22. In artikel 34, 1°, van het ontwerp wordt bepaald dat de artikelen 6, 3°, en 18 van het te nemen besluit “in werking treden op de eerste dag van de maand die volgt op de goedkeuring van dit besluit”.

Er moet worden opgemerkt dat een inwerkingtreding waarbij de datum van goedkeuring door de regering als uitgangspunt wordt genomen, moet worden vermeden. Die regeling strookt niet met de vereisten inzake rechtszekerheid en transparantie: zolang het besluit door de Vlaamse Regering niet is bekendgemaakt weten de rechtzoekenden immers niet wanneer het besluit goedgekeurd werd en kunnen ze niet weten dat het besluit in werking is getreden. Ter wille van de duidelijkheid van de regelgeving verdient het aanbeveling om in plaats van het geciteerde zinsdeel meteen de bedoelde datum te vermelden, waarbij erop moet worden toegezien dat de rechtzoekende over voldoende tijd beschikt om van de nieuwe regeling kennis te nemen en er zich naar te richten.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT