

DE VLAAMSE MINISTER VAN BINNENLANDS BESTUUR, BESTUURSZAKEN, INBURGERING EN GELIJKE KANSEN

NOTA AAN DE VLAAMSE REGERING

Betreft: - ontwerpbesluit van de Vlaamse Regering tot wijziging van het Vlaams personeelsstatuut van 13 januari 2006, wat betreft de regeling inzake maaltijdcheques voor de personeelsleden overgeheveld in het kader van de 5^{de} en 6^{de} staathervorming, de verhoging van het aantal maanden mantelzorgverlof per zorgbehoevende en andere bepalingen
- Definitieve goedkeuring

Samenvatting

Met dit besluit brengt de Vlaamse Regering het Vlaams personeelsstatuut van 13 januari 2006 (hierna: VPS) in overeenstemming met de arresten van de Raad van State omtrent de maaltijdcheques voor de personeelsleden die werden overgeheveld in het kader van de staathervorming. Voorts past de Vlaamse Regering de opnamemodaliteiten inzake mantelzorgverlof aan en brengt ze enkele technische wijzigingen aan het VPS aan.

1. SITUERING

A. BELEIDSVELD/BELEIDSDOELSTELLING

Beleidsdomein: Kanselarij, Bestuur, Buitenlandse Zaken en Justitie

Beleidsveld: Interne Dienstverlening van de Vlaamse overheid, met uitzondering van facility en ICT

B. VORIGE BESLISSINGEN EN ADVIEZEN

- Het bijgaande ontwerpbesluit van de Vlaamse Regering werd aangepast aan het wetgevingsadvies nr. 2021/508 van 21 december 2021;
- De Vlaamse Regering verleende op 18 maart 2022 haar eerste principiële goedkeuring aan dit ontwerpbesluit;
- Op de vergadering van het Sectorcomité XVIII Vlaamse Gemeenschap – Vlaams Gewest van 25 april 2022 werd dit ontwerpbesluit geagendeerd. De effectieve bespreking vond plaats op 12 september 2022 en 17 oktober 2022. Omdat over het artikel 6 van het voor onderhandelingen voorgelegde ontwerp geen akkoord kon worden gevonden, werd met de

- vakorganisaties afgesproken om dit artikel uit het ontwerp te schrappen. De onderhandelingen resulteerden finaal in een protocol van akkoord;
- Volgend op de afsluiting van de onderhandelingen met de vakorganisaties keurde de Vlaamse Regering op 9 december 2022 het ontwerpbesluit voor een tweede maal principieel goed.
 - Op 22 december 2022 werd het ontwerpbesluit voor advies voorgelegd aan de Raad van State. Volgens de beslissing van de Vlaamse Regering gebeurde dit met een adviestermijn van 30 dagen. De Raad van State verleende het adviesnummer 72.799/3 op 23 januari 2023 (kopie als bijlage).

C. ADVIES RAAD VAN STATE

Het ontwerpbesluit werd aangepast aan het advies van de Raad van State, met uitzondering van het advies met betrekking tot de artikelen 7, 9 en artikel 12 van het ontwerpbesluit.

Artikelen 7 en 9

Deze artikelen bepalen dat wanneer het personeelslid zijn onderbrekingsuitkeringen verliest, de voltijdse afwezigheid of vermindering van de arbeidsprestaties retroactief kan omgezet worden naar een ander verlov dat een voltijdse onbetaalde onderbreking of vermindering van de arbeidsprestaties tot doel heeft, mits akkoord van de lijnmanager.

De Raad van State adviseert deze bepaling aan te vullen met de criteria waarmee de lijnmanager bij zijn beslissing verplicht rekening dient te houden. Volgens het advies kan een delegatie van individuele beslissingsbevoegdheid aan ambtenaren enkel aanvaard worden, mits de grenzen van deze bevoegdheidsopdracht duidelijk worden aangegeven, bij voorkeur door te bepalen in welke omstandigheden van de opgedragen bevoegdheid gebruik kan worden gemaakt.

Hierop kan het volgende worden gerepliceerd. Als criteria zouden worden opgenomen in het ontwerpbesluit, heeft de lijnmanager enkel nog een “gebonden” bevoegdheid, en kan hij niet, of in mindere mate, rekening houden met het individuele, specifieke geval waarin hij een akkoord moet verlenen. Elke casus is anders, en de lijnmanager moet over de autonome bevoegdheid beschikken om bijvoorbeeld de al dan niet goede trouw van het personeelslid bij zijn beslissing, in overweging te nemen.

Voor het omzetten naar een andere verlofvorm, zijn er verschillende mogelijkheden, die een impact hebben op de organisatie van de dienst. Door deze impact moet de lijnmanager over een zo ruim mogelijke bevoegdheid beschikken om zijn akkoord naar de omzetting naar één of andere verlofvorm te verlenen.

Ook bij andere gunstverloven waarover de lijnmanager zijn akkoord moet verlenen, worden geen criteria bepaald, die de contouren vastleggen, waarbinnen de lijnmanager een beslissing moet nemen.

De lijnmanager is bovendien sowieso gehouden aan de motiveringsplicht.

Artikel 12

Artikel 12 van het ontwerpbesluit bepaalt dat artikel 8 uitwerking heeft op de eerste dag van de maand volgend op het akkoord van de federale ministerraad. Artikel 8 verlengt het maximum aantal maanden mantelzorgverlof per keer van één maand naar drie maanden bij volledige schorsing van de uitvoering van de voltijdse of deeltijdse arbeidsovereenkomst per zorgbehoevende persoon, en van twee maanden naar zes maanden bij vermindering van de voltijdse arbeidsprestaties met 1/5de of de helft.

De Raad van State merkt op dat een inwerkingtreding die afhangt van niet kenbare handelingen tussen overheden onderling, op gespannen voet staat met het rechtzekerheidsbeginsel, en adviseert een datum van inwerkingtreding op te nemen die vaststaat of minstens een datum die voor eenieder op een duidelijke en ondubbelzinnige wijze kenbaar is..

Hierop kan het volgende worden gerepliceerd. Op grond van artikel 3 van het koninklijk besluit van 7 mei 1999 betreffende de onderbreking van de beroepsloopbaan van het personeel van de besturen, kan iedere rechtshandeling uitgaande van een niet-federale overheid die tot doel heeft bepalingen van dit besluit van toepassing te maken op zijn personeel, slechts uitwerking hebben wanneer zij het voorafgaandelijk akkoord verkregen heeft van de federale Ministerraad. Dit gebeurt op voorstel van de federale minister bevoegd voor Werk.

Het vermelden van een vaste inwerkingtredingsdatum is in deze niet mogelijk. De inwerkingtreding hangt immers af van het akkoord van de federale ministerraad. De datum waarop de federale ministerraad dit akkoord verleent is onbekend.

Alleszins zullen de personeelsleden van de diensten van de Vlaamse overheid via de gebruikelijke kanalen in kennis worden gesteld:

- van het feit dat zij de bijkomende maanden mantelzorgverlof, na de definitieve goedkeuring van het voorontwerp door de Vlaamse Regering, nog niet kunnen aanvragen;
- de datum vanaf wanneer zij dit wel kunnen doen.

Op die manier wordt rechtszekerheid gecreëerd en kunnen personeelsleden in de toekomst maximaal gebruik maken van de nieuwe verlofmogelijkheden.

Volledigheidshalve wil ik meedelen dat de federale minister van Pensioenen ook nog de gelijkstelling van het mantelzorgverlof voor de pensioenberekening moet regelen. Deze vraag werd reeds verschillende keren bij de federale minister aangekaart.

Met het koninklijk besluit van 29 augustus 2021 ⁽¹⁾ werd het verlof voor erkende mantelzorgers, bedoeld in artikel 10bis van het koninklijk besluit van 7 mei 1999 betreffende de onderbreking van de beroepsloopbaan van het personeel van de besturen, opgenomen in de bijlage bij de wet van 6 januari 2014 (in aanmerking nemen voor de pensioenberekening).

het Verslag aan de Koning bij dit koninklijk besluit vermeldt dat het past dat het erkende mantelzorgverlof voor het ambtenarenpensioen op dezelfde wijze in aanmerking wordt genomen als de loopbaanonderbreking voor palliatieve zorgen. Om dit doel te bereiken moet de federale minister van Pensioenen artikel 2/1 van het KB 442 ⁽²⁾ nog aanvullen met de perioden van loopbaanonderbreking teneinde erkende mantelzorg te verstrekken.

Bovendien is het voornoemd koninklijk besluit van 7 mei 1999 slechts van toepassing op de werknemers die onderworpen zijn aan een statuut, in zoverre de verschillende overheden de bepalingen van dit besluit geheel of gedeeltelijk van toepassing hebben gemaakt op de statutaire personeelsleden die onder hun bevoegdheid vallen (artikel 1 van dit KB).

¹ Koninklijk besluit van 29 augustus 2021 tot aanvulling van de lijst in de bijlage van de wet van 6 januari 2014 met betrekking tot de Zesde staathervorming inzake de aangelegenheden bedoeld in artikel 78 van de Grondwet met verloven toegekend in het kader van het verlof voor erkende mantelzorgers

² KB nr. 442 van 14 augustus 1986 betreffende de weerslag van sommige administratieve toestanden op de pensioenen van de personeelsleden van de overheidsdiensten.

2. INHOUD

A. ALGEMENE TOELICHTING

2.A.1. Arresten Raad van State: maaltijdcheque regeling personeelsleden overgeheveld in het kader van de staatshervorming

Met haar arresten van 26 oktober 2021 vernietigde de Raad van State:

- artikel 9 van het besluit van de Vlaamse Regering van 28 juni 2019 tot wijziging van het Vlaams personeelsstatuut van 13 januari 2006, wat betreft diverse bepalingen in het raam van de overheveling vanaf 1 januari 2015 van personeelsleden van de federale overheid naar de Vlaamse overheid naar aanleiding van een staatshervorming;
- Artikel 3 van het besluit van de Vlaamse Regering van 28 juni 2019 tot wijziging van het Vlaams personeelsstatuut van 13 januari 2006, wat betreft de overheveling vanaf 1 januari 2019 van personeelsleden van de federale overheid naar de Vlaamse overheid naar aanleiding van een staatshervorming.

Voorname artikelen voerden een specifieke regeling inzake maaltijdcheques in voor de in het kader van de staatshervorming overgeheveld personeelsleden. Deze personeelsleden ontvingen vanaf 1 oktober 2019 maaltijdcheques met een nominale waarde van 4 euro in plaats van 7 euro.

Voor de personeelsleden overgeheveld in de periode 1/1/2015 - 31/12/2018 kwam deze regeling in een nieuw artikel VII 194bis. Dit artikel is ingevoegd bij artikel 9 van bovenvermeld besluit van de Vlaamse Regering van 28 juni 2019, met 1 oktober 2019 als datum van inwerkingtreding.

Voor de op 1 januari 2019 overgeheveld personeelsleden van Spelen en Weddenschappen en het RIZIV schreef de Vlaamse Regering dezelfde regeling in het nieuwe artikel VII 217 in (ingevoegd bij artikel 3 van bovenvermeld besluit van de Vlaamse Regering van 28 juni 2019).

De Raad van State stelt in haar arresten dat voornoemde maaltijdchequeregeling problematisch is in het licht van het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel, ondanks het feit dat beide categorieën – overgeheveld en niet-overgeheveld personeelsleden – objectief van elkaar te onderscheiden zijn en ondanks de autonome bevoegdheid van de Vlaamse Regering om voor haar eigen personeelsleden een eigen statuut met een regeling inzake verloning en sociale voordelen uit te vaardigen.

Het al dan niet overgeheveld zijn vanuit de federale overheid kan echter niet gelden als uitsluitingscriterium voor de maaltijdcheques. Dit zou er immers kunnen toe leiden dat in dezelfde diensten overgeheveld personeelsleden hetzelfde werk doen als niet-overgeheveld Vlaamse personeelsleden maar een lager totaal voordelenpakket krijgen. Dit ondanks het feit dat beide groepen personeelsleden zich in een vergelijkbare situatie bevinden. Het gehanteerde onderscheidingscriterium leidt aldus volgens de Raad van State tot een ongerechtvaardigd verschil in behandeling tussen personeelsleden die hetzelfde werk verrichten.

Aangezien de Raad van State de voormelde artikelen vernietigde, is een verwijdering uit het Vlaams personeelsstatuut noodzakelijk.

Gelet op de vernietiging van de betreffende artikelen, waarbij deze geacht worden nooit te hebben bestaan, stel ik voor om dit dossier zowel wat de toekomst als wat het verleden betreft aan te pakken.

- voor de toekomst zullen de in de periode 1/1/2015 – 31/12/2018 en de op 1/1/2019 overgeheveld personeelsleden, maaltijdcheques met een nominale waarde van 7 euro ontvangen.

- voor het verleden zal de situatie door middel van een vergoeding en/of toelage worden geregulariseerd:
 - o voor de personeelsleden overgeheveld in de periode van 1/1/2015 – 31/12/2018: regularisatie van de periode van 1 oktober 2019 tot heden;
 - o voor de personeelsleden overgeheveld van Spelen en Weddenschappen en het RIZIV op 1/1/2019: regularisatie van de periode van 1 januari 2019 tot heden.

Sommige betrokken personeelsleden ontvingen in het verleden een maaltijdvergoeding. RSZ-matig is een cumulatie van maaltijdvergoedingen en maaltijdcheques niet mogelijk. Daardoor heeft de toekenning van de retroactieve vergoeding en toelage een correctie op de inhouding van de werkgeversbijdrage voor gevolg. Dit betekent voor de betrokken personeelsleden dat zij het teveel aan verkregen maaltijdvergoedingen moeten terugbetalen aan de overheid.

2.A.2. mantelzorgverlof

Het huidige artikel X 38bis VPS bepaalt dat personeelsleden mantelzorgverlof kunnen opnemen om voor een zorgbehoevende persoon te zorgen.

Een personeelslid heeft per hulpbehoevende het recht om de loopbaan ofwel gedurende maximaal één maand voltijds, ofwel gedurende maximaal twee maanden aaneensluitend deeltijds (1/2 of 1/5) te verminderen.

Als gevolg van het koninklijk besluit van 20 juli 2021 houdende uitvoering van artikel 100ter, §3, tweede lid, van de herstellwet van 22 januari 1985 houdende sociale bepalingen kan een erkende mantelzorger ondertussen gedurende drie maanden voor dezelfde zorgbehoevende een uitkering bij een voltijdse onderbreking van de loopbaan via mantelzorgverlof krijgen. In geval van een vermindering van de arbeidsprestaties kan een erkende mantelzorger voor dezelfde zorgbehoevende gedurende zes maanden een uitkering krijgen in het kader van mantelzorgverlof. Het wettelijke vooropgestelde maximum gedurende de loopbaan blijft wel behouden. Het verlof voor mantelzorg over de gehele beroepsloopbaan van de werknemer blijft zes maanden volledige schorsing (of twaalf maanden vermindering van de arbeidsprestaties).

Het belang van die uitbreiding kan niet genoeg beklemtoond worden. Mantelzorgers zijn immers van onschatbare waarde en de zorg die zij bieden stelt heel wat mensen in staat om zo lang mogelijk in hun vertrouwde omgeving te blijven wonen. Door het voormelde koninklijk besluit krijgen mantelzorgers meer tijd, vrijheid en flexibiliteit voor het opnemen van de zorg.

Gelet op het belang van deze mantelzorgers voor onze samenleving, stel ik voor deze verruiming van de opnamemodaliteiten voor mantelzorg ook van toepassing te verklaren op de personeelsleden van de diensten van de Vlaamse overheid. Deze aanpassing treedt in werking na wijziging van het VPS en na akkoord van de federale ministerraad (overeenkomstig artikel 3 van het koninklijk besluit van 7 mei 1999 betreffende de onderbreking van de loopbaan).

2.A.3. Omzetting Vlaams zorgkrediet en federaal zorgverlof bij verlies van onderbrekingsuitkeringen

Aan zowel het Vlaams zorgkrediet, als de vier federale zorgverloven zijn onderbrekingsuitkeringen verbonden. De opname van deze verloven zonder onderbrekingsuitkeringen is, met uitzondering van, onder voorbehoud van enkele wettelijke uitzonderingen, niet mogelijk. Gelet hierop bepalen de huidige artikelen X 31 en X 39 VPS dat het verlies van de onderbrekingsuitkeringen automatisch leidt tot een retroactieve omzetting van het zorgkrediet of federaal zorgverlof naar non-activiteit.

In praktijk merken mijn diensten op dat het verlies van de onderbrekingsuitkeringen vaak het gevolg is van kleine nalatigheden of onzorgvuldigheden in hoofde van het personeelslid. Zonder dat kwade wil aan de basis ligt. Hiermee rekening houdend en rekening houdend met de gevolgen van

de omzetting naar non-activiteit (o.a. impact op loopbaan en pensioen) stel ik een wijziging van de huidige regeling voor.

Het lijnmanagement krijgt de bevoegdheid om bij verlies van onderbrekingsuitkeringen het federaal zorgverlof of Vlaams zorgkrediet retroactief om te zetten naar een ander verlof dat ofwel een voltijdse onbetaalde onderbreking ofwel een vermindering van de arbeidsprestaties tot doel heeft. Deze maatregel is een uitzonderlijke maatregel.

Het blijft de verantwoordelijkheid van het individuele personeelslid om zijn uitkeringen op een correcte manier aan te vragen. Ook de HR-medewerkers binnen de entiteiten dienen de personeelsleden hierop te wijzen.

Gaat de lijnmanager niet akkoord met de omzetting naar een ander verlof dan is er alsnog een gelijkstelling van de afwezigheid met non-activiteit.

2.A.4. Overige bepalingen

De overige bepalingen zijn van technische aard en brengen geen inhoudelijke wijzigingen aan de gewijzigde artikelen aan.

3. BESTUURLIJKE IMPACT

A. BUDGETTAIRE IMPACT VOOR DE VLAAMSE OVERHEID

3.A.1. Maaltijdchequeregeling

De vernietiging heeft als gevolg dat er een regularisatie voor het verleden zal moeten gebeuren. De budgettaire impact van deze regularisatie voor de 1479 personeelsleden met in totaal 463.324 maaltijdcheques voor de periode van 1/1/2019 tot 30/9/2021, wordt geraamd op circa 2,86 miljoen euro. Voor de periode van 1 oktober 2021 tot 31 december 2021 wordt deze last geraamd op 0,17 miljoen euro, zodat de totale kost geraamd wordt op 3,03 miljoen euro.

Van deze kost moet de terugvordering van het teveel betaalde bedrag aan maaltijdvergoedingen nog in mindering gebracht worden. De raming van deze minkost is nog lopende.

De regularisatie voor het verleden zal worden aangerekend op de budgetten van de respectievelijke entiteiten van tewerkstelling van die 1479 personeelsleden op 17 december 2021.

3.A.2. mantelzorgverlof

De modaliteiten om mantelzorg op te nemen worden aangepast, maar er verandert niets aan het maximum aantal maanden dat kan worden opgenomen per personeelslid. Er is dus geen budgettaire impact. De uitbetaling van onderbrekingsuitkeringen is een kost die het federale niveau op zich neemt.

3.A.3. De Inspectie van Financiën verleende een gunstig advies op 13 januari 2022.

De replieken op de opmerkingen van Inspectie Financiën zijn de volgende:

- 1) *Hoe gaat de toekenning van deze extra toelagen worden geformaliseerd? Wordt nog een apart besluit ingediend?*

Voor toekenning van de toelage doen mijn diensten beroep op het bestaande artikel VII 40quater VPS. Het gaat om een vervangende toelage wegens het niet ontvangen van een maaltijdcheques binnen de door de RSZ-voorgeschreven termijn. Een apart besluit is niet nodig.

- 2) *De kost van de toelage voor de periode vanaf 1 januari 2019 wordt geraamd op ongeveer 2,86 miljoen euro (1.479 personeelskost met in totaal 463.324 maaltijdcheques, een specifieke berekening werd niet toegevoegd). De reële kost zal nog hoger zijn aangezien bovenvermelde raming volgens de nota aan de Vlaamse Regering betrekking heeft op de periode van 1/1/2019 tot 30/9/2021.*
Is er ook geen recurrente kost aangezien de betrokken personeelsleden maaltijdcheques gaan ontvangen met een nominale waarde van 7 euro i.p.v. 4 euro? De IF wijst er wel op dat in bovenvermeld besluit van de Vlaamse Regering was voorzien dat van zodra een personeelslid een personeelsbeweging maakt door bevordering of mobiliteit het personeelslid wel recht heeft op maaltijdcheques met een nominale waarde van 7 euro. Een raming is niet toegevoegd

De raming van de budgettaire last voor de periode van 1 januari 2019 tot 30 september 2021 bedraagt 2,86 miljoen euro (voor in totaal 463.324 maaltijdcheques). Voor de periode van 1 oktober 2021 tot 31 december 2021 komt de raming neer op 0,17 miljoen euro. De totale raming bedraagt 3,03 miljoen euro.

Vanaf 1 januari 2022 ontvangen alle betrokken personeelsleden maaltijdcheques met een nominale waarde van 7 euro (in plaats van 4 euro). De recurrente kost van deze verhoging bedraagt op jaarbasis circa 0,7 miljoen euro (voor 1463 personeelsleden). Aangezien er voor de budgettering uitgegaan wordt van het aantal maaltijdcheques aan 4 euro in de periode 1/1/2019 – 30/9/2021, zijn de maaltijdcheques die reeds in die periode verhoogd werden naar 7 euro buiten beschouwing gelaten. Een raming van het aantal betrokkenen of maaltijdcheques is in dit verband dan ook van geen nut.

- 3) *De regularisatie voor het verleden zal worden aangerekend op de budgetten van de respectievelijke entiteiten van tewerkstelling van die 1.479 personeelsleden op de datum dat de Vlaamse Regering akte nam van de mededeling betreffende de 'wijziging van het Vlaams personeelsstatuut van 13 januari 2006 Arresten Raad van State – maaltijdcheques voor overgehevelden in het kader van een staatshervorming', zijnde 17 december 2021. Moet de IF hieruit begrijpen dat minstens een deel van de regularisatie reeds aangerekend is op de budgetten van 2021 van de respectievelijke entiteiten? Hoeveel in dat geval reeds is aangerekend per betrokken entiteit en hoeveel nog moet worden aangerekend gelet op de hogere kost dan bovenvermelde raming is niet duidelijk.*

De regularisatie voor het verleden zal worden aangerekend op de budgetten 2022 van de respectievelijke entiteiten waar de betrokken personeelsleden op 1 januari 2022 tewerkgesteld waren.

3.A.4. Het Begrotingsakkoord werd verleend op 18 maart 2022.

B. IMPACT OP HET PERSONEEL VAN DE VLAAMSE OVERHEID

Voorliggend ontwerpbesluit heeft geen weerslag op het personeelsbestand Voor de weerslag op het personeelsbudget verwijs ik naar punt 3.A.1.

C. IMPACT OP DE LOKALE EN PROVINCIALE BESTUREN

Voorliggend ontwerpbesluit heeft geen impact op het personeel, de werkingsuitgaven, investeringen, schuld en ontvangsten van de lokale en provinciale besturen.

4. VOORSTEL VAN BESLISSING

De Vlaamse Regering beslist:

- 1° haar definitieve goedkeuring te geven aan het bijgaand ontwerpbesluit tot wijziging van het Vlaams personeelsstatuut, wat betreft de regeling inzake maaltijdcheques voor de personeelsleden overgeheveld in het kader van de 5de en 6de staatshervorming, de verhoging van het aantal maanden mantelzorgverlof per zorgbehoevende en andere bepalingen;
- 2° de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Bestuurszaken, Inburgering en Gelijke Kansen te gelasten met de uitvoering van het voormelde besluit van de Vlaamse Regering en het in extenso te laten publiceren in het Belgisch Staatsblad.

De Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Bestuurszaken,
Inburgering en Gelijke Kansen

Bart SOMERS

Bijlagen:

- ontwerpbesluit van de Vlaamse Regering tot wijziging van het Vlaams personeelsstatuut, wat betreft de regeling inzake maaltijdcheques voor de personeelsleden overgeheveld in het kader van de 5de en 6de staatshervorming, de verhoging van het aantal maanden mantelzorgverlof per zorgbehoevende en andere bepalingen;
- artikelsgewijze bespreking;
- Het advies nr 72.799/3 van de Raad van State van 23 januari 2023.