



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 75.496/3
van 18 maart 2024

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het Vlaams personeelsstatuut van 13 januari 2006, wat betreft de modernisering van het hr-beleid, ziekteregeling’

Op 31 januari 2024 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Bestuurszaken, Inburgering en Gelijke Kansen verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 18 maart 2024, 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 modernisering van het hr-beleid, ziekteregeling’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 12 maart 2024. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Elly VAN DE VELDE, staatsraden, Bruno PEETERS, assessor, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Lennart NIJS, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 18 maart 2024.

*

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 de regeling van het ziekteverlof in het Vlaams personeelsstatuut van 13 januari 2006 (hierna: VPS) te wijzigen. Hiertoe wordt titel 4 ('Ziekteverlof') van deel X van het VPS vervangen (artikel 3 van het ontwerp). De artikelen VII 20, X 10 en XI 3 van het VPS worden hieraan aangepast (artikelen 1, 2 en 4).

Het te nemen besluit treedt in werking op 1 juni 2024 (artikel 5).

VOORAFGAANDE OPMERKING

3. Het ontwerp is een onderdeel van een ruimere hervorming van het VPS, waarvan alle onderdelen gelijktijdig voor advies werden voorgelegd aan de Raad van State.¹ Het bevat verwijzingen naar andere bepalingen van het VPS die worden gewijzigd bij de hiervoor vermelde ontwerpen die strekken tot hervorming van het VPS. Bij het onderzoek van het voorliggende ontwerp is rekening gehouden met de versie van die bepalingen zoals die van toepassing zullen zijn na de wijziging of vervanging ervan die is voorzien in die ontwerpen.² De Raad van State heeft het ontwerp dan ook onderzocht onder voorbehoud van de aanneming van die andere ontwerpen

¹ Zie het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering 'tot wijziging van het Vlaams personeelsstatuut van 13 januari 2006, wat betreft de modernisering van het hr-beleid, uitstroom' (adviesaanvraag 75.502/3), het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering 'tot wijziging van het Vlaams personeelsstatuut van 13 januari 2006, wat betreft de modernisering van het hr-beleid, pensioen' (adviesaanvraag 75.503/3), het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering 'tot wijziging van het Vlaams personeelsstatuut van 13 januari 2006, wat betreft een aantal specifieke arbeidsvoorwaarden voor de personeelsleden van de Nautische keten van het Agentschap voor Maritieme Dienstverlening en Kust, binnen de modernisering van het hr-beleid' (adviesaanvraag 75.505/3), het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering 'tot wijziging van het Vlaams personeelsstatuut van 13 januari 2006, wat betreft de modernisering van het hr-beleid, gezagsfuncties, top- en middenkader en loopbaanbeleid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 27 maart 2020 tot vaststelling van de regels voor het algemene personeelsbeleid in de diensten van de Vlaamse overheid, de Vlaamse openbare instellingen en de strategische adviesraad SERV en voor het specifieke personeelsbeleid in de diensten van de Vlaamse overheid en van het besluit van de Vlaamse Regering van 30 oktober 2015 tot regeling van de delegatie van beslissingsbevoegdheden aan de hoofden van de departementen en van de intern verzelfstandigde agentschappen' (adviesaanvraag 75.519/3) en het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering 'tot wijziging van het Vlaams personeelsstatuut van 13 januari 2006, wat betreft de modernisering van het hr-beleid, het beloningsbeleid en het prestatie management' (adviesaanvraag 75.527/3). Zie ook het met deze ontwerpen verband houdende ontwerp van besluit van de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Bestuurszaken, Inburgering en Gelijke Kansen 'tot opheffing van het ministerieel besluit van 14 mei 2008 houdende vaststelling van de bijkomende of specifieke opdrachten bij de diensten van de Vlaamse overheid' (adviesaanvraag 75.499/3).

² En onder voorbehoud van wat in de adviezen 75.502/3, 75.505/3, 75.519/3 en 75.527/3 van 18 maart 2024, desgevallend is opgemerkt omtrent die bepalingen.

en de wijzigingen die zij desgevallend nog zullen ondergaan. Het staat aan de adviesaanvrager om over de afstemming tussen de verschillende teksten te waken.

Voorts herneemt het ontwerp een aantal bestaande bepalingen van het VPS. Wat die bepalingen betreft, kan ermee worden volstaan te verwijzen naar de adviezen die de Raad van State, afdeling Wetgeving, hieromtrent heeft gegeven, voor zover er geen rekening mee werd gehouden.

RECHTSGROND

4. Wat de toepassing betreft op het personeel van de departementen en de intern verzelfstandigde agentschappen (hierna: IVA's) zonder rechtspersoonlijkheid, vindt het ontwerp rechtsgrond in artikel 87, §§ 1 en 3, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen'.

In zoverre het ontwerp van toepassing is op het personeel van de IVA's met rechtspersoonlijkheid en van de publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschappen, vindt het rechtsgrond in artikel III.23 van het Bestuursdecreet van 7 december 2018, gelezen in samenhang met de bepalingen van de oprichtingsdecreten van de genoemde agentschappen waarbij de bepalingen van het Bestuursdecreet van toepassing worden gemaakt op de betrokken agentschappen.

In zoverre het ontwerp van toepassing is op het personeel van de strategische adviesraden, vindt het eveneens rechtsgrond in het voormelde artikel III.23 van het Bestuursdecreet van 7 december 2018, gelezen in samenhang met de bepalingen van de oprichtingsdecreten van die raden waarbij de bepalingen van het Bestuursdecreet van toepassing worden gemaakt op de betrokken raden.

Wat betreft 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'.

ALGEMENE OPMERKINGEN

5.1. Artikel X 17, § 2, van het VPS, bepaalt thans dat het ziekteverlof wordt gelijkgesteld met een periode van dienstactiviteit, en dat contractuele personeelsleden geen recht hebben op salaris voor de afwezigheid waarvoor een beroep kan worden gedaan op ziekte-uitkeringen of andere inkomensvervangende uitkeringen. Een ambtenaar in ziekteverlof heeft daarentegen recht op zijn (volledige) salaris.³

In de ontworpen regeling, daarentegen, behouden ambtenaren (enkel) gedurende de eerste zestig dagen van hun arbeidsongeschiktheid hun volledige loon (ontworpen artikel X 18, § 1,

³ Indien de ambtenaar tijdens de loopbaan 666 werkdagen afwezig is geweest wegens ziekte, kan de lijnmanager de ambtenaar echter doorverwijzen voor onderzoek naar de federale medische dienst bevoegd voor de definitieve ongeschiktverklaring van de ambtenaar (artikel X 20, eerste lid, van het VPS).

van het VPS). Vanaf de eenenzestigste dag arbeidsongeschiktheid ontvangen ze 80 procent van hun salaris; vanaf de honderdénentachtigste dag arbeidsongeschiktheid ontvangen ze 75 procent van hun salaris (ontworpen artikel X 19, § 1, van het VPS).⁴ Voor de contractuele personeelsleden voorziet het ontwerp in een aanvulling op hun ziekte-uitkering, zodat zij dezelfde percentages van hun bruto belastbare salaris ontvangen gedurende de arbeidsongeschiktheid (ontworpen artikel X 20).

Ofschoon in de ontworpen regeling het salaris van contractuele personeelsleden die arbeidsongeschikt zijn door ziekte of een ongeval van gemeen recht toeneemt in vergelijking met dat in de bestaande regeling, neemt het voor ambtenaren vanaf de eenenzestigste dag arbeidsongeschiktheid af: in plaats van zijn volledige salaris te blijven genieten, heeft hij nog recht op in eerste instantie 80 procent en vervolgens 75 procent ervan.

5.2. Artikel 23 van de Grondwet bevat inzake het recht op billijke arbeidsvoorwaarden en een billijke beloning een *standstill*-verplichting die eraan in de weg staat dat de bevoegde wetgever het beschermingsniveau dat wordt geboden door de van toepassing zijnde wetgeving, in aanzienlijke mate vermindert zonder redelijke verantwoording. Die *standstill*-verplichting kan evenwel niet zo worden begrepen dat ze elke wetgever, in het kader van zijn bevoegdheden, de verplichting oplegt om niet te raken aan de bij wet bepaalde nadere regels inzake arbeidsvoorwaarden en beloning. Zij verbiedt hun om maatregelen te nemen die, zonder redelijke verantwoording, een aanzienlijke achteruitgang zouden betekenen van de in artikel 23, derde lid, 1°, van de Grondwet gewaarborgde rechten, maar zij ontslegt hun niet de bevoegdheid om te oordelen hoe die rechten op de meest adequate wijze worden gewaarborgd.⁵

Bij de beoordeling van die redelijke verantwoording moet er rekening mee worden gehouden dat de decreetgever bij het bepalen van zijn beleid in sociaal-economische aangelegenheden over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikt.⁶

5.3. Gevraagd om de ontworpen regeling te verantwoorden in het licht van het voorgaande, antwoordde de gemachtigde:

“Volgens het Grondwettelijk Hof impliceert artikel 23 van de Grondwet een *standstill*-verplichting. De overheid mag het bestaande beschermingsniveau, geboden door de regelgeving, niet aanzienlijk verminderen zonder dat daar redenen van algemeen belang zouden tegenover staan⁷. Er is geen aanzienlijke vermindering van het beschermingsniveau (1), en indien er toch een aanzienlijke vermindering zou worden vastgesteld, dan kan die vermindering worden verantwoord door redenen van algemeen belang (2).

1. *Er is geen aanzienlijke vermindering van het beschermingsniveau van de arbeidsongeschikte ambtenaar*

⁴ De voor 1 juni 2024 benoemde of tot de proeftijd toegelaten statutaire personeelsleden en de ambtenaren die in dienst treden na 31 mei 2024 in een statutaire betrekking die voor 1 juni 2024 vacant werd verklaard, behouden hun salaris tijdens de periode van arbeidsongeschiktheid, zoals ook thans het geval is: ontworpen artikel X 21 van het VPS.

⁵ Zie o.m. GwH 19 oktober 2023, nr. 132/2023, B.16.1 tot B.16.4.

⁶ *Ibid.*, B.10 en B.16.3.

⁷ Voetnoot in de toelichting van de gemachtigde: Zie o.m. GwH 19 maart 2015, nr. 36/2015, B.15.3; GwH 30 september 2021, nr. 120/2021, B.17

Het salaris, dat met de regeling die thans geldt wordt uitbetaald aan 100% gedurende de volledige duur van de arbeidsongeschiktheid van de ambtenaar, wordt met de nieuwe regeling gewijzigd. De nieuwe regeling voorziet een uitbetaling van het salaris aan 100% gedurende de eerste 60 kalenderdagen van de arbeidsongeschiktheid van de ambtenaar. Vanaf de 61^{ste} kalenderdag arbeidsongeschiktheid, ontvangt de ambtenaar nog steeds 80% van zijn salaris, en vanaf de 181^{ste} dag, ontvangt de ambtenaar 75% van het salaris.

De nieuwe regeling van het ontwerpbesluit betreft geen aanzienlijke vermindering van het beschermingsniveau op basis van volgende motieven:

- De arbeidsongeschikte ambtenaar, ongeacht de duur van de arbeidsongeschiktheid, ontvangt meer dan hetgeen een ambtenaar tewerkgesteld bij bepaalde andere overheden ontvangt. Zo hebben ambtenaren van de lokale besturen een ziektekrediet van 21 dagen per jaar, waarna zij in disponibiteit wegens ziekte worden geplaatst en terugvallen op wachtgeld ten bedrage van 60% van hun salaris. Een gelijkaardige regeling geldt voor de federale ambtenaren. De nieuwe regeling is tevens gunstiger dan de regeling die geldt voor werknemers in de privésector. Een werknemer uit de privésector valt, na de periode van gewaarborgd loon (eerste 30 kalenderdagen), terug op een uitkering die gelijk is aan 60% van zijn brutodagloon.
- De overgangsmaatregelen, met volledig behoud van loon, bepalen dat de huidige regeling wordt behouden voor de ambtenaren die in dienst zijn op het ogenblik van de inwerkingtreding van het besluit.
- Ongeacht de duur van de ziekte na de 181^{ste} dag, blijft de ambtenaar 75% van zijn salaris ontvangen. Dit percentage ligt hoger dan bij andere overheden, waarbij personeelsleden in disponibiteit worden geplaatst na uitputting van het ziektekrediet (cf. supra).
- de nieuwe regeling schrijft voor dat een ambtenaar slechts kan worden doorverwezen naar de federale dienst bevoegd voor de definitieve ongeschiktheidsverklaring van de ambtenaar, indien de ambtenaar een onafgebroken termijn van negen maanden arbeidsongeschikt is én er geen formeel re-integratietraject is opgestart. Een termijn is niet langer onafgebroken indien de ambtenaar het werk heeft hervat gedurende meer dan 14 dagen alvorens hij opnieuw arbeidsongeschikt wordt.

Deze nieuwe regeling voorziet een ruimere bescherming dan de huidige regeling, waarbij de lijnmanager na uitputting van de 666 ziekte dagen van de ambtenaar, de procedure tot medische pensionering van de ambtenaar kan opstarten, zonder enige beperking.

2. Indien er toch een aanzienlijke vermindering van het beschermingsniveau van de arbeidsongeschikte ambtenaar zou worden vastgesteld, dan kan die vermindering worden verantwoord door redenen die verband houden met het algemeen belang

Het veranderlijke beginsel impliceert dat het voor een overheid te allen tijde mogelijk moet zijn om de regels inzake de organisatie en de werkwijze van de openbare dienst te veranderen door wijzigingen aan te brengen in het statuut of de bevoegdheden van de ambtenaren. De maatregel kadert in de modernisering van het HR-beleid van de Vlaamse overheid, en past binnen het doel van het vijf-sporenbeleid als een geheel:

- Het ontwerpbesluit uniformeert zoveel als mogelijk de arbeidsvoorwaarden van contractuele en statutaire personeelsleden, niet alleen op vlak van de ziekteregeling, maar ook op vlak van de verloning, prestatie management,

pensioen. Statutaire en contractuele personeelsleden worden op (een meer) gelijke wijze behandeld in het kader van arbeidsongeschiktheid wegens ziekte.

- Zowel contractuele als statutaire personeelsleden ontvangen immers 100% van het salaris gedurende de eerste 60 dagen van arbeidsongeschiktheid. Voor contractuele personeelsleden wordt de uitkering na de periode van gewaarborgd loon aangevuld tot 100% van het salaris. Het salaris van ambtenaren wordt daarentegen 100% doorbetaald de eerste 60 dagen. Het wegwerken van de verschillen tussen de statutaire en contractuele personeelsleden op het vlak van ziekteregeling werd bovendien expliciet opgenomen in het Vlaams regeerakkoord 2019 – 2024 (p.193).
- Daarnaast worden de voorwaarden om een (nieuw) statutair personeelslid door te verwijzen naar Medex met het oog op een eventuele medische pensionering afgestemd op de contractuele regeling inzake medische overmacht. Die doorverwijzing zal mogelijk zijn na 9 maanden onafgebroken arbeidsongeschiktheid, op voorwaarde dat er geen formeel re-integratietraject loopt. Door deze maatregel zorgt de Vlaamse Regering er voor dat het doorzenden naar Medex enkel geldt voor die groep van ambtenaren waarvoor het medisch pensioen bedoeld is (zijnde definitief arbeidsongeschikt). Het is daarbij desgevallend mogelijk om doorheen de loopbaan voor een langere periode dan 666 werkdagen een (gedeeltelijk) loon uit te betalen
- De nieuwe regeling zet in op de re-integratie van ambtenaren en kadert in die zin in de modernisering van het HR-beleid. De nieuwe regeling stimuleert de (gedeeltelijke) werkhervatting na langdurige ziekte en vermijdt een ziekteval. Dit is in het algemeen belang.

Indien het ontwerpbesluit wordt bekeken in het licht van artikel 23 van de Grondwet, zonder te vergelijken met de huidige regeling, leidt dat *a fortiori* niet tot een ander besluit. De nieuwe regeling doet geen afbreuk aan het doel van artikel 23 van de Grondwet, met name het recht voor eenieder een menswaardig leven te leiden, waarbij de economische, sociale en culturele rechten moeten worden gewaarborgd, rekening houdend met de overeenkomstige plichten. Er kan immers niet redelijkerwijs worden voorgehouden dat door de (beperkte) inperking van het salaris gedurende ziekte, de kern van het recht op arbeid en het recht op billijke arbeidsvoorwaarden wordt aangetast. De nieuwe regeling evolueert toe naar de regeling die wordt ingevoerd voor de contractuele personeelsleden, die de eerste 60 dagen een volwaardig gewaarborgd loon zullen ontvangen. Zowel de regeling voor de contractuele personeelsleden als die voor de statutaire personeelsleden, houdt een grotere bescherming in op het vlak van arbeidsongeschiktheid dan de regelingen die respectievelijk gelden voor de werknemers uit de privésector en de ambtenaren bij andere overheden.

Ter conclusie vermindert de overheid het beschermingsniveau niet aanzienlijk. De Vlaamse ambtenaren worden beter beschermd dan ambtenaren tewerkgesteld bij andere overheden. Het salaris wordt gedurende een langere periode uitbetaald (ook na 180 dagen) aan een percentage van 75% (hoger in vergelijking tot andere ambtenarenstatuten). Daarnaast stimuleert de nieuwe regeling de re-integratie na langdurige arbeidsongeschiktheid. Er geldt bovendien een overgangsregeling voor de huidige ambtenaren.

Indien toch zou worden vastgesteld dat het beschermingsniveau van de ambtenaar aanzienlijk vermindert, dan wordt die vermindering in elk geval verantwoord door redenen van algemeen belang. De nieuwe regeling werkt de verschillen tussen statutaire en contractuele personeelsleden weg en vindt om die reden rechtvaardiging in het

gelijkheidsbeginsel. Door in te zetten op de re-integratie van ambtenaren, kadert ze in de modernisering van het HR-beleid van de overheid.”

5.4.1. Om te beoordelen of er gewag kan worden gemaakt van een aanzienlijke achteruitgang, moet de situatie van de arbeidsongeschikte ambtenaren onder de ontworpen regeling niet worden vergeleken met die van ambtenaren bij andere overheden, waarvan niet wordt gepreciseerd over welke overheden het gaat, maar met hun situatie onder de bestaande regeling.⁸ Wel kan er rekening mee worden gehouden dat de situatie van de arbeidsongeschikte ambtenaren door de ontworpen regeling op andere vlakken gunstiger wordt,⁹ en met name dat volgens het ontworpen X 23 van het VPS een ambtenaar slechts kan worden doorverwezen naar de federale dienst die bevoegd is voor de definitieve ongeschiktverklaring van de ambtenaar, wanneer de betrokkene gedurende een onafgebroken periode van negen maanden arbeidsongeschikt is.¹⁰

Zonder evenwel na te moeten gaan of de ontworpen regeling een aanzienlijke achteruitgang veroorzaakt van de graad van bescherming van het recht op billijke arbeidsvoorwaarden en een billijke beloning, lijkt te kunnen worden aangenomen dat die achteruitgang redelijk is verantwoord, gelet op wat volgt.

5.4.2. Blijkens de nota aan de Vlaamse Regering wordt met de ontworpen regeling beoogd “[d]e verschillen tussen statutaire en contractuele personeelsleden op vlak van de ziekteregeling [weg te werken]” waarbij “het contractuele stelsel principieel het uitgangspunt [vormt]”. In de ontworpen regeling vertaalt die gelijkschakeling zich door het gegeven dat contractuele personeelsleden recht hebben op een aanvulling op hun ziekte-uitkering, zodat zij gedurende de arbeidsongeschiktheid dezelfde percentages van hun bruto belastbare salaris ontvangen als ambtenaren.

Bij die gelijkschakeling vermogen de stellers van het ontwerp rekening te houden met de budgettaire kost die de aanvulling op de ziekte-verzekering voor contractuele personeelsleden voor de Vlaamse overheid met zich brengt. Die kostprijs zal in de toekomst overigens allicht toenemen, vermits door de invoering van het beginsel van de contractuele tewerkstelling bij het ontwerp waarover de Raad van State advies 75.519/3 heeft gegeven, het aantal personeelsleden dat van die aanvulling zal kunnen genieten, zal stijgen.¹¹ De vermindering van het salaris van ambtenaren na eenenzestig, en vervolgens honderdeenentachtig dagen arbeidsongeschiktheid, lijkt dan ook verantwoord door de doelstelling om die kost te beperken, zonder afbreuk te doen aan de beoogde gelijkschakeling tussen contractuele personeelsleden en ambtenaren. Wel lijkt het raadzaam om dit in de nota aan de Vlaamse Regering met het oog op de definitieve goedkeuring van het ontwerp nader toe te lichten en aan de hand van cijfergegevens

⁸ GwH 14 januari 2004, nr. 5/2004, B.25.3; GwH 28 juli 2006, nr. 123/2006, B.14.3; GwH 1 september 2008, nr. 132/2008, B.9.

⁹ Zie immers GwH 17 oktober 2019, nr. 136/2019, B.27 e.v.

¹⁰ De periode van negen maanden is weliswaar korter dan de 666 werkdagen die thans worden vermeld in artikel X 20 van het VPS, maar vermits het om een *onafgebroken* periode van negen maanden gaat, wordt in beginsel na elke werkhervatting de teller terug op nul geplaatst, terwijl in de bestaande regeling de periode van 666 werkdagen wordt berekend over de volledige loopbaan.

¹¹ In zijn advies wijst de Inspectie van Financiën er dan ook op “dat volgens de ramingen na 2024 de kost met gemiddeld 830.000 euro verder jaarlijks zal stijgen rekening houdend met de geraamde personeelsevolutie”.

uiteen te zetten of en in welke mate de kostprijs van de aanvulling op de ziekte-uitkering waarop contractuele personeelsleden recht hebben wordt gecompenseerd door de mindering die wordt gerealiseerd door de vermindering van het salaris van ambtenaren na eenenzestig en honderdeenentachtig dagen arbeidsongeschiktheid.

5.4.3. Ook kan met de gemachtigde worden aangenomen dat de vermindering van het salaris van ambtenaren waarin de ontworpen regeling voorziet in sommige gevallen een stimulans kan zijn om het werk te hervatten, weze het gedeeltelijk. Het strekt evenwel tot aanbeveling om ook dit element nader toe te lichten in de nota aan de Vlaamse Regering.

5.4.4. Bij de beoordeling van de redelijke verantwoording voor de ontworpen regeling kan ook rekening worden gehouden met het gegeven dat die regeling niet van toepassing is op ambtenaren die voor 1 juni 2024 zijn benoemd of toegelaten tot de statutaire proeftijd en op ambtenaren die in dienst treden na 31 mei 2024 in een statutaire betrekking die voor 1 juni 2024 vacant werd verklaard (ontworpen artikel XI 21 van het VPS). Ambtenaren die na 1 juni 2024 worden benoemd doen dat met kennis van zaken en kunnen niet langer uitgaan van de verwachting dat ze in geval van arbeidsongeschiktheid hun salaris onbeperkt behouden.

Voorts moet worden vastgesteld dat het toepassingsgebied van de ontworpen regeling beperkt is tot gevallen van arbeidsongeschiktheid door een ziekte of een ongeval van gemeen recht. In geval van arbeidsongeschiktheid wegens arbeidsongeval, beroepsziekte, een ongeval op weg van en naar het werk of een ongeval van gemeen recht veroorzaakt door een derde behoudt een ambtenaar zijn salaris (ontworpen artikel X 24^{quater}, § 2, van het VPS).

Ten slotte zijn de in het ontworpen artikel X 19, § 1, van het VPS vermelde percentages van respectievelijk tachtig of vijfenzeventig procent van het salaris vanaf de eenenzestigste en de honderdeenentachtigste dag arbeidsongeschiktheid, niet kennelijk onredelijk. Niet alleen zijn die percentages hoger dan het percentage aan de hand waarvan de uitkering wordt berekend die een werknemer van het ziekenfonds krijgt na de periode van gewaarborgd loon, zijnde zestig procent van het brutoloon,¹² bovendien wordt het salaris dat als berekeningsbasis dient niet beperkt, in tegenstelling tot hetgeen het geval is voor de berekening van de door het ziekenfonds verleende uitkering.¹³

5.5. Indien het ontwerp niet zou worden vergeleken met de thans van toepassing zijnde regeling, maar er wordt nagegaan of de ontworpen regeling geen afbreuk doet aan het door de grondwetgever in artikel 23 nagestreefde doel, namelijk het recht voor eenieder een menswaardig leven te leiden,¹⁴ waarbij de kern van de in die grondwetsbepaling vermelde sociale, economische en culturele rechten moet worden gewaarborgd rekening houdend met de overeenkomstige

¹² Artikel 211, § 1, van het koninklijk besluit van 3 juli 1996 ‘tot uitvoering van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994’.

¹³ Artikel 212 van het koninklijk besluit van 3 juli 1996.

¹⁴ Volgens het Grondwettelijk Hof preciseert artikel 23 van de Grondwet niet wat moet worden verstaan onder een billijke beloning maar verplicht het de bevoegde wetgever “[dit recht] te waarborgen en de voorwaarden voor de uitoefening ervan te bepalen om eenieder in staat te stellen een menswaardig leven te leiden”: zie o.m. GwH 13 oktober 2016, nr. 130/2016, B.15.2; GwH 28 september 2017, nr. 104/2017, B.31.1 en nr. 107/2017, B.15.5.

plichten,¹⁵ leidt dat *a fortiori* niet tot een ander besluit. Er kan immers niet redelijkerwijs worden voorgehouden dat door de vermindering van het salaris van arbeidsongeschikte statutaire personeelsleden tot tachtig of vijfenzeventig procent van het salaris, de kern van het in artikel 23, derde lid, 1°, van de Grondwet vermelde recht op billijke arbeidsvoorwaarden en een billijke beloning wordt aangetast in de wetenschap dat, zoals vermeld, de uitkering die een werknemer van het ziekenfonds krijgt na de periode van gewaarborgd loon, zestig procent van het (begrensd) brutoloon bedraagt.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 3

Ontworpen artikel X 17 van het VPS

6. In het ontworpen artikel X 17, § 5, van het VPS wordt de Vlaamse minister van Bestuurszaken (hierna: de minister) gemachtigd om “de minimale voorwaarden en modaliteiten met betrekking tot de re-integratie van de ambtenaren en contractuele personeelsleden in uitvoering van de Codex over het Welzijn op het Werk” te bepalen.

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 een van haar leden, enkel toelaatbaar worden geacht in zoverre die delegatie slechts regels van bijkomstige aard of van beperkt belang betreft.

Gevraagd wat gelet hierop moet worden begrepen onder de zinsnede “minimale voorwaarden en modaliteiten”, antwoordde de gemachtigde:

“De Codex Welzijn op het Werk (Boek I. Titel 4. Hoofdstuk VI. Werkhervatting voor arbeidsongeschikte werknemers) bepaalt de algemene regelgeving betreffende re-integratietrajecten op het werk. Binnen het kader van deze bepalingen heeft de werkgever nog de mogelijkheid om een eigen invulling te geven aan het re-integratiebeleid in zijn organisatie. Zo kunnen er binnen het eigen re-integratiebeleid bijvoorbeeld bepalingen worden opgenomen over wanneer er formele re-integratietrajecten worden opgestart.”¹⁶

Via het geviseerde artikel X 17, § 5, machtigt de Vlaamse Regering de Vlaamse minister van Bestuurszaken om een kader in te voeren dat entiteiten die onder het toepassingsgebied van het VPS vallen, bindt bij de toepassing van de Codex Welzijn op het Werk.

Dit kader werd opgenomen in de omzendbrief re-integratie die verspreid is op 23 november 2023. Deze omzendbrief omvat het algemene re-integratiebeleid van de Vlaamse overheid, en schetst het kader waarbinnen de entiteiten specifieke

¹⁵ Zie W. PAS, “Kan standstill op hol slaan? Een reflectie over de herijking van de standstillwerking van artikel 23 Gw.”, in *Liber amicorum Marnix Vandamme*, Brugge, die Keure, 2021, 89-90 en 96-97.

¹⁶ Voetnoot in de toelichting van de gemachtigde: De algemene bepaling in de Codex Welzijn op het Werk bepaalt dat een werkgever een formeel re-integratietraject **kan** opstarten ten vroegste na een ononderbroken periode van 3 maanden arbeidsongeschiktheid van de werknemer, of vanaf het ogenblik waarop de werknemer hem een attest van zijn behandelend arts bezorgt waaruit de definitieve ongeschiktheid om het overeengekomen werk uit te voeren blijkt (Art. I.4-73.- § 1. 2).

re-integratiemaatregelen uitwerken. Entiteiten houden hierbij rekening met de eigen context, maar ook met de relevante bepalingen in het Vlaams Personeelsstatuut en de wettelijke bepalingen opgenomen in het KB re-integratie van 11 september 2022.

Deze minimale voorwaarden en modaliteiten zijn de volgende:

a) Binnen de Vlaamse overheid geven we steeds voorrang aan de informele re-integratietrajecten. Een formeel re-integratietraject moet echter worden opgestart door de entiteit indien:

- er 4 maanden na de start van de arbeidsongeschiktheid nog geen gesprek mogelijk was om een inschatting te maken wanneer een re-integratie mogelijk en opportuun kan zijn of
- er een inschatting gebeurde waaruit bleek dat stappen naar re-integratie mogelijk zijn, en er 2 maanden na deze inschatting nog geen concreet stappenplan of concrete afspraken over effectieve werkhervatting gemaakt zijn.

b) Entiteiten hebben als werkgever in het kader van de welzijnswetgeving de wettelijke verplichting een re-integratiebeleid te voeren waarin preventiemaatregelen genomen worden die gericht zijn op de werkhervatting na ziekte. Elke entiteit werkt een re-integratiebeleid uit, bespreekt dit op het Entiteitsoverlegcomité (EOC), en past indien nodig het arbeidsreglement aan.

Minimaal worden volgende inhoudelijke elementen opgenomen in het entiteitseigen re-integratiebeleid:

- Entiteitseigen visie en doelstellingen van een re-integratiebeleid (binnen de algemene bepalingen van deze omzendbrief).
- Een duidelijke beschrijving van de verschillende stappen en rollen in het re-integratiebeleid:
 - met een rolverduidelijking van alle betrokken actoren (wie doet wat wanneer en hoe);
 - met een explicitering van de nodige inhoudelijke elementen (wat is de opvolging van de verschillende stappen en hun timing, hoe verloopt de samenwerking en informatiedoorstroming tussen de verschillende actoren, ...);
 - met specifieke aandacht voor de rol van de terugkeercoach die als neutrale casemanager de samenwerking faciliteert en coördineert tussen alle betrokkenen in het traject.
- Bepalingen over welke mogelijkheden er binnen de entiteit kunnen worden ingezet om re-integratie te ondersteunen en onder welke voorwaarden dit kan (hierbij rekening houdende met de bepalingen rond redelijke aanpassingen).
- Bepalingen over specifieke situaties waarin overgeschakeld wordt op formele re-integratie trajecten en de interactie tussen informele en formele trajecten.
- Bepalingen over hoe het re-integratiebeleid zal opgemaakt, opgevolgd, geëvalueerd en bijgestuurd worden.”

De ontworpen machtiging aan de minister is te ruim geformuleerd en verleent de minister een beleidsruimte die verder gaat dan de regeling van bijkomstige en detailmatige aangelegenheden. Zo kan sterk worden betwijfeld of het vaststellen van de “minimale voorwaarden” met betrekking tot de re-integratie slechts detailmaatregelen uitmaken. Hetzelfde

geldt voor het bepalen van de “samenwerking en informatiedoorstroming tussen de verschillende actoren”, waarvan de gemachtigde gewag maakt.

Bijgevolg moet de in het ontworpen artikel X 17, § 5, van het VPS vervatte machtiging worden weggelaten, of moet ze nader worden omschreven zodat ze slechts regels van bijkomstige aard of van beperkt belang betreft.

Ontworpen artikel X 18 van het VPS

7. In het ontworpen artikel X 18, § 2, van het VPS wordt gewag gemaakt van “een contractueel personeelslid [dat] de statutaire proeftijd aanvat” en dat “het salaris ontvangt, vermeld in paragraaf 1”. In die paragraaf 1 wordt echter het salaris geregeld van “de ambtenaar” gedurende de eerste zestig dagen van de arbeidsongeschiktheid.

Gevraagd hoe de onderlinge verhouding tussen deze paragrafen moet worden begrepen, antwoordde de gemachtigde:

“De tweede paragraaf is bedoeld om de situatie te regelen van het contractuele personeelslid dat tijdens een lopende periode van arbeidsongeschiktheid een statutaire functie opneemt. In dat geval zal het personeelslid verder genieten van de (nieuwe) statutaire ziekteregeling, maar wordt gewoon verder geteld ten opzichte van de start van de arbeidsongeschiktheid. Als het personeelslid dus statutair wordt in de eerste zestig dagen van de arbeidsongeschiktheid, zal het nog recht hebben op 100% van het salaris gedurende het restant van die zestig dagen (rekening houdend met de hervalregels).

De verwijzing naar ‘het salaris (...), vermeld in paragraaf 1, in voorkomend geval samen gelezen met artikel X 19, §3, eerste lid’ is foutief omdat dit verwijst naar de statutaire regeling. Deze verwijzing zal met het oog op de definitieve goedkeuring worden vervangen door een verwijzing naar de loonregeling zoals bedoeld in artikel X 20, §2, 2°, a), in voorkomend geval samen gelezen met artikel X 20, §3.”

Hiermee kan worden ingestemd.

Ontworpen artikel X 19 van het VPS

8. Luidens het ontworpen artikel X 19, § 2, van het VPS is, als een contractueel personeelslid na de zestigste dag en voor de honderdeenentachtigste dag van de arbeidsongeschiktheid de statutaire proeftijd aanvat bij de diensten van de Vlaamse overheid, de ontworpen paragraaf 1, 1°, van dat artikel van toepassing tot en met de honderdtachtigste dag van de arbeidsongeschiktheid.

Gevraagd waarom het ontwerp niet een gelijkaardige bepaling bevat voor het geval een contractueel personeelslid na de honderdtachtigste dag van de arbeidsongeschiktheid de statutaire proeftijd aanvat,¹⁷ antwoordde de gemachtigde:

“Deze bepalingen werden opgenomen louter ter bevordering van de rechtszekerheid. Het klopt dat deze enkel betrekking hebben op de periode van 100% (eerste zestig dagen)

¹⁷ In welk geval er in die regeling zou moeten worden verwezen naar de ontworpen paragraaf 1, 2°.

en op de periode van 80% (dag 61 tot en met dag 180). De periode na de honderdtachtigste dag is niet expliciet geregeld, omdat personeelsleden vanaf de honderdeenentachtigste dag van de arbeidsongeschiktheid hoe dan ook voor de rest van de periode van de arbeidsongeschiktheid een aanvulling ontvangen tot 75% van het bruto belastbaar loon. Deze periode moet dus, in tegenstelling tot de periode waarin wordt aangevuld tot 80%, niet worden beperkt in de tijd.”

Het verdient niettemin aanbeveling ook dit geval uitdrukkelijk te regelen in de tekst van het ontwerp.

Ontworpen artikel X 20 van het VPS

9. Luidens het ontworpen artikel X 20, § 2, eerste lid, 1°, e), van het VPS wordt het “instructie- en technisch omkaderingspersoneel van de VDAB dat voor 1 juni 2024 in dienst is, met uitzondering van het personeelslid dat voor 1 juni 2024 in dienst is en er vrijwillig en definitief voor kiest om onder het toepassingsgebied van deze bepaling te vallen” uitgesloten van de door de werkgever gefinancierde aanvulling op de ziekte-uitkering.

Op het instructie- en technisch omkaderingspersoneel van de VDAB dat ervoor kiest om niet onder het toepassingsgebied van het ontworpen artikel X 20 te vallen, is artikel 18 van het besluit van de Vlaamse Regering van 9 mei 2014 ‘houdende de agentschapspecifieke regeling van de rechtspositie van het personeel van de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding’ van toepassing.

De gemachtigde verduidelijkte dat de beslissing om al dan niet onder de ontworpen regeling te vallen, “een persoonlijke keuze uitmaakt die ieder betrokken personeelslid voor zich maakt op een tijdstip dat hij/zij verkiest. De Vlaamse Regering legt met andere woorden geen beperkend kader op. De betrokken personeelsleden krijgen in dit verband de nodige ondersteuning”.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jeroen VAN NIEUWENHOVE