



# Hervorming van de ziekte(pensioen) regeling voor de ambtenaren: kostprijsberekening *Vlaamse overheid*

Ria JANVIER & Inger DE WILDE



**Vlaanderen**  
is vernieuwend bestuur

**STEUNPUNT  
BESTUURLIJKE  
VERNIEUWING**

Het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing is een consortium van:



Parkstraat 45 bus 3609  
B-3000 Leuven  
Tel: 0032 16 32 32 70

Prof. dr. Geert BOUCKAERT  
Promotor-coördinator  
geert.bouckaert@kuleuven.be

Prof. dr. Annie HONDEGHEM  
Verantwoordelijke KU Leuven  
annie.hondeghem@kuleuven.be



Sint-Jacobstraat 2  
B-2000 Antwerpen  
Tel: 0032 3 265 53 87

Prof. dr. Wouter VAN DOOREN  
Verantwoordelijke UAntwerpen  
wouter.vandooren@uantwerpen.be



Campus Mercator G  
Henleykaai 84  
B-9000 Gent  
Tel: 0032 9 243 29 04

Prof. dr. Joris VOETS  
Verantwoordelijke UGent  
joris.voets@ugent.be



Martelarenlaan 42  
B-3500 Hasselt  
Tel: 0032 11 26 81 11

Prof. dr. Johan ACKAERT  
Verantwoordelijke UHasselt  
johan.ackaert@uhasselt.be

Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing  
Parkstraat 45 bus 3606 - 3000 Leuven - België  
Tel: 0032 16 32 36 10 - E-mail: [sbv@kuleuven.be](mailto:sbv@kuleuven.be) - URL: <https://steunpuntbestuurlijkevernieuwing.be/>

**© Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing**

Niets uit deze uitgave mag, zelfs gedeeltelijk, openbaar gemaakt worden, gereproduceerd, vertaald of aangepast, onder enige vorm ook, hierin begrepen fotokopie, microfilm, bandopname behoudens uitdrukkelijke en voorafgaande toestemming van de uitgever.

Dit rapport vermeldt de mening van de auteurs en niet deze van de Vlaamse overheid.

De Vlaamse overheid kan niet aansprakelijk worden gesteld voor het gebruik dat wordt gemaakt van de in deze bekendmaking opgenomen gegevens.



# Hervorming van de ziekte(pensioen)- regeling voor de ambtenaren: kostprijsberekening Vlaamse overheid

Ria JANVIER & Inger DE WILDE



## INHOUDSOPGAVE

<b>1</b>	<b>INLEIDING</b>	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>HUIDIGE REGELING VAN HET ZIEKTEPENSIOEN</b>	<b>5</b>
<b>3</b>	<b>TOEKOMSTIGE HERVORMING VAN DE ZIEKTEPENSIOENREGELING</b>	<b>9</b>
<b>3.1</b>	<b>VOORSTEL COMMISSIE PENSIOENHERVORMING 2020-2040</b>	<b>9</b>
<b>3.2</b>	<b>VISIE VAN DE REGERING MICHEL</b>	<b>10</b>
<b>3.3</b>	<b>MOTIVERING</b>	<b>14</b>
3.3.1	BETERE SOCIALE BESCHERMING VAN DE DEFINITIEF ARBEIDSONGESCHIKTE AMBTENAAR	14
3.3.2	VROEGTIJDIGE PENSIONERING ALS ALTERNATIEF VOOR VERVROEGDE PENSIONERING	15
3.3.3	BIJKOMENDE ARGUMENTEN	16
<b>4</b>	<b>KOSTPRIJSBEREKENING</b>	<b>17</b>
<b>4.1</b>	<b>ACHTERGRONDINFORMATIE</b>	<b>17</b>
<b>4.2</b>	<b>THEORETISCHE UITGANGSPUNTEN EN BEPERKINGEN</b>	<b>18</b>
4.2.1	ALGEMEEN	18
4.2.1.1	Indexering	18
4.2.1.2	Vergoedingsdagen	18
4.2.2	MET TOEPASSING VAN DE HUIDIGE ZIEKTEVERLOFREGELING	19
4.2.2.1	Abstractie van het onderscheid tussen verlof en beschikbaarheid wegens ziekte	19
4.2.2.2	Abstractie van het verlof voor verminderde prestaties wegens ziekte	20
4.2.2.3	Scharnierleeftijd van 65 jaar	20
4.2.3	IN HET RAAM VAN HET HERVORMINGSVOORSTEL	21
4.2.3.1	Gelijkblijvende populatie van het jaar 2015	21
4.2.3.2	Schatting op kruissnelheid	22
4.2.3.3	Twee gedragshypothesen	23
4.2.3.4	Abstractie van het eventuele werkloosheidsrisico bij semi-arbeidsongeschiktheid	24
4.2.3.5	Gewaarborgd loon naar het model van de contractanten	25
4.2.3.6	Gewogen percentages	26
<b>4.3</b>	<b>KOSTPRIJS</b>	<b>28</b>
4.3.1	TOELICHTING	28
4.3.2	EVOLUTIE VAN DE REËLE KOSTPRIJS VAN DE HUIDIGE ZIEKTE(PENSIOEN)REGELING	29
4.3.3	GESCHATTE KOSTPRIJS NA INVOERING VAN HET HERVORMINGSVOORSTEL	29
4.3.4	OVERZICHT VAN DE KOSTPRIJS PER UITGAVEPOST	30
4.3.5	KOSTPRIJS ALS PERCENTAGE VAN DE TOTALE STATUTAIRE WEDDEMASSA	31
4.3.6	KOSTPRIJS VAN DE GELIJKGESTELDE PERIODES IN DE PENSIOENREGELING(EN)	32
4.3.6.1	Achtergrond	32
4.3.6.2	Resultaten ruwe berekeningen	33
4.3.7	ADMINISTRATIEKOSTEN	33
<b>5</b>	<b>TECHNISCHE UITWERKING</b>	<b>35</b>
<b>5.1</b>	<b>VERRUIMING TOEPASSINGSGEBIED RSZ-WET</b>	<b>35</b>
<b>5.2</b>	<b>INTERACTIE MET HET VLAAMS PERSONEELSSTATUUT</b>	<b>35</b>
<b>5.3</b>	<b>DEFINITIEVE MEDISCHE ONGESCHIKTHEID EN DEFINITIEVE AMBTSNEERLEGGING</b>	<b>36</b>
<b>6</b>	<b>AANBEVELINGEN VOOR EEN HERVORMDE ZIEKTE(VERLOF)REGELING</b>	<b>37</b>
<b>6.1</b>	<b>VOORSTELLEN ADMINISTRATIE</b>	<b>37</b>
<b>6.2</b>	<b>AANBEVELINGEN VOOR EEN HERVORMING VAN DE ZIEKTE(VERLOF)REGELING VAN DE AMBTENAREN VAN DE VLAAMSE OVERHEID</b>	<b>40</b>
6.2.1	ZIEKTEVERLOFDAGEN EN VERVANGINGSINKOMEN	40
6.2.2	AANVULLING ZIV-UITKERINGEN	40
6.2.3	RE-INTEGRATIE	44

6.2.3.1	Algemeen	44
6.2.3.2	Implementatie in het Vlaams Personeelsstatuut	45
6.2.3.3	Congruentie re-integratieprocedure met de ziektepensioenregeling	48
6.2.3.4	Beëindiging statutair dienstverband?	48

## LIJST VAN TABELLEN

Tabel 1 – Frequentie van de beslissingen van Medex als pensioencommissie (2011-2017) .	7
Tabel 2 – Argumenten van de regering-Michel contra het ZIV-scenario en pro het <i>sui generis</i> -scenario .....	13
Tabel 3 – Leeftijd- en loopbaanvoorwaarden met het oog op de toegang tot het vervroegd pensioen .....	15
Tabel 4 – Vlaamse overheid: leeftijdsverdeling volgens statuut en geslacht .....	22
Tabel 5 – Vlaamse overheid: interne verzuimpercentages volgens statuut en geslacht op 31 december 2015 .....	24
Tabel 6 – Maximumbedragen ZIV-uitkeringen .....	28
Tabel 7 - Vlaamse overheid: geschatte kostprijs na invoering van het hervormingsvoorstel .....	30
Tabel 8 – Vlaamse overheid: overzicht kostprijs per uitgavepost (miljoen EUR) (2015) .....	30
Tabel 9 – Overzicht voorstellen nota ‘hervorming ziekteverlof’ ambtenaren Vlaamse overheid .....	38
Tabel 10 - Overzicht voorbeelden verzekering ZIV-aanvullingen .....	42
Tabel 11 - Checklist re-integratie Vlaams Personeelsstatuut .....	46

## LIJST VAN FIGUREN

Figuur 1 – Vlaamse overheid: leeftijdsprofiel van personen met een ziektepensioen op 31 december 2015 (n = 424) .....	22
Figuur 2 - Vlaamse overheid: evolutie van de reële kostprijs van de huidige ziekte(pensioen)regeling (miljoen EUR) .....	29

# 1 INLEIDING

In de voorliggende onderzoeksnota behandelen we een volgende onderzoeksvraag uit het project ‘**Ambtenaren en overheidscontractanten: samen één ten dienste van de overheid**’ in het raam van het **Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing** (2016-2020). In het jaarplan voor 2017 van dit halftijdse deelproject van onderzoekslijn 2 uit het SBV staat vermeld: “*Naargelang van de ontwikkeling van voorstellen op het federale niveau rond de hervorming van de ziekte(pensioen)regeling voor de ambtenaren, zullen we ons buigen over de implicaties daarvan voor het statutaire personeel in dienst van de Vlaamse overheid en over de doorwerking, annex de vertaling van die hervorming in de geldende Vlaamse regelgeving, in het bijzonder het Vlaams Personeelsstatuut*”. Gelet op de evolutie in dit dossier, onder meer in de vorm van een bevraging van en een overleg met de deelstaten (*infra*, 3.2), is de doelstelling om – voor de (ambtenaren van de) Vlaamse overheid<sup>1</sup> – een nadere analyse uit te voeren van het hervormingsvoorstel betreffende de ziekte(pensioen)regeling.

In de eerste plaats staan we kort stil bij de huidige regeling van het ziektepensioen (*infra*, 2). We lichten vervolgens de essentie van het hervormingsvoorstel van de Commissie Pensioenhervorming 2020-2040<sup>2</sup> toe (*infra*, 3.1) en vergelijken dit met de visie van de federale regering-Michel (*infra*, 3.2). We gaan tevens dieper in op de achterliggende motieven die het genoemde hervormingsvoorstel schragen (*infra*, 3.3).

In een volgende titel maken we specifiek voor de Vlaamse overheid een kostprijsberekening van het hervormingsvoorstel.<sup>3</sup> We vergelijken de kostprijs van de bestaande statutaire ziekteverlofregeling in combinatie met het systeem van de ziektepensioenen voor de ambtenaren, met de kost van het hervormingsvoorstel, meer bepaald wanneer de ambtenaren na verloop van een zekere tijd onder de toepassing van de ziekte- en invaliditeitsverzekering, sector uitkeringen (en van het werkloosheidsstelsel)<sup>4</sup> zouden komen, met uiteindelijk de overgang naar het rustpensioen bij het bereiken van de wettelijke pensioenleeftijd (*infra*, 4.3). Daarbij is het van het grootste belang de theoretische vertrekpunten en beperkingen in het achterhoofd te houden (*infra*, 4.2). We geven de kostprijs van het nieuwe systeem weer op kruissnelheid, dit wil zeggen na de transitieperiode waarin de bestaande ziektepensioenen nog verder lopen en uiteindelijk in ons onderzoeksopzet aflopen op de leeftijd van 65 jaar.

<sup>1</sup> We gebruiken diverse benamingen voor de ‘ambtenaar’. Om het woordgebruik wat te variëren, noemen we de ambtenaren soms ook ‘de statutairen’ of ‘de benoemde personeelsleden’. Voor ons is een ambtenaar een personeelslid in overheidsdienst met een definitieve of daarmee gelijkgestelde benoeming. Vanuit dat oogpunt staat de notie ambtenaar tegenover het begrip (overheids)contractant, te weten degene die op basis van een arbeidsovereenkomst verbonden is met de overheidswerkgever. Vanuit onze, hoofdzakelijk sociaalrechtelijk geïnspireerde, benadering is een contractueel ambtenaar veeleer een *contradictio in terminis*.

<sup>2</sup> Afgekort als CPH 2020-2040.

<sup>3</sup> Voor een weergave van de resultaten van de volledige studie en alle onderzochte cases verwijzen we naar R. JANVIER, I. DE WILDE en K. LIEVENS, “Hervorming van de ziekte(pensioen)regeling voor de ambtenaren. Kostprijsberekening”, *BTSZ* 2017/3, *ter perse* en vanaf de verschijning online raadpleegbaar via <https://socialsecurity.belgium.be/nl/publicaties/btsz>.

<sup>4</sup> Dit kan zich bijvoorbeeld voordoen wanneer de ambtenaar arbeidsgeschikt is volgens de ZIV-wetgeving, maar nog steeds arbeidsongeschikt is conform de statutaire ziekteverlofregeling. In dat geval komt de ambtenaar in tijdelijke werkloosheid (wegens overmacht) terecht. Onmiddellijk voegen wij hier echter aan toe dat bij de kostprijsberekening enkel de kost voor de sector ZIV-uitkeringen in kaart is gebracht. De overwegingen die ons ertoe hebben geleid om abstractie te maken van het eventuele werkloosheidsrisico bij semi-arbeidsongeschiktheid, komen later aan bod (*infra*, 4.2.3.4).



In een volgend deel van onze nota overlopen we enkele technische implicaties van het hervormingsvoorstel voor het definitief benoemde personeel in dienst van de Vlaamse overheid (*infra*, 5).

Ten slotte zullen we op (bijkomende) vraag van onze opdrachtgever enkele voorstellen becommentariëren<sup>5</sup> die de administratie opstelde met het oog op de hervorming van de ziekteverlofregeling voor de ambtenaren in dienst bij de Vlaamse overheid (*infra*, 6.1). Hieraan koppelen we de bespreking van enkele richtlijnen die tot inspiratie kunnen dienen voor een toekomstige hervorming van die ziekteverlofregeling (*infra*, 6.2). Die richtlijnen houden rekening met de geschetste ontwikkelingen op het federale beleidsniveau en de recente regelgeving over de re-integratie bij arbeidsongeschiktheid. Dit vormt een thema dat nauw samenhangt met de hervorming van de ziekte(pensioen)regeling, precies omdat die hervorming en een doorgedreven re-integratiebeleid hand in hand (moeten) gaan (*infra*, 6.2.3).<sup>6</sup>

## 2 HUIDIGE REGELING VAN HET ZIEKTEPENSIOEN<sup>7</sup>

Wanneer de bevoegde pensioencommissie<sup>8</sup> een ambtenaar definitief medisch ongeschikt acht voor het ambt waarin hij is benoemd, kan die ambtenaar op eender welke leeftijd en na om het even welke aantal aanneembare dienstjaren op rust worden gesteld.<sup>9</sup> In voorkomend geval opent dit een recht op een vroegtijdig rustpensioen om gezondheidsredenen of medische ongeschiktheid, ook wel betiteld als het ziektepensioen. De diverse rechtspositieregelingen bevatten doorgaans wel de regel dat die vroegtijdige pensionering pas effectief uitwerking heeft<sup>10</sup> nadat de ambtenaar zijn in het

<sup>5</sup> E-mail *de dato* 21 september 2017 'Ziekteregeling DVO' van Martine VAN SANDE in opvolging van de bijeenkomst van de werkgroep *de dato* 6 september 2017.

<sup>6</sup> Zie ook *Hand. Kamer comm. Sociale Zaken 2017-18*, 20 maart 2018, nr. 847, 19-21, [www.dekamer.be/doc/CCRI/pdf/54/ic847.pdf](http://www.dekamer.be/doc/CCRI/pdf/54/ic847.pdf).

<sup>7</sup> Zie, met een cijfermatige analyse, Y. STEVENS en P. LEYSEN, "Doorlichting van pensionitis: wat met de oppensioenstelling van arbeidsongeschikte ambtenaren?" in *Recht in beweging*, Antwerpen, Maklu, 2015, 213-232.

<sup>8</sup> Voor een goed begrip is het aangewezen te verduidelijken dat deze pensioencommissie totaal geen uitstaans heeft met de Commissie Pensioenhervorming 2020-2040. De bevoegde geneeskundige instantie die zich voor het overgrote deel van de ambtenaren uitspreekt over de vroegtijdige pensionering om gezondheidsredenen, is de pensioencommissie van het Bestuur van de Medische Expertise, afgekort als Medex (zie art. 117, § 2, eerste lid wet 14 februari 1961 voor economische expansie, sociale vooruitgang en financieel herstel (BS 15 februari 1961) (hierna: wet 14 februari 1961)). Medex is de opvolger van de voormalige Administratieve Gezondheidsdienst (AGD) (zie KB 1 december 2013 houdende regeling van het Bestuur voor medische expertise (BS 13 december 2013)). Medex maakt deel uit van de Federale Overheidsdienst Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu, zie [www.health.belgium.be/eportal/Healthcare/MedicalExpertise/index.htm](http://www.health.belgium.be/eportal/Healthcare/MedicalExpertise/index.htm).

<sup>9</sup> Art. 2 algemene wet 21 juli 1844 op de burgerlijke en kerkelijke pensioenen.

<sup>10</sup> De meeste besturen sturen de ambtenaar overigens pas door naar de pensioencommissie nadat zijn ziektekrediet al is uitgeput. Wij merken hierbij op dat deze gang van zaken teruggaat op de rechtspositieregelingen en volledig los staat van de pensioenwetgeving die daartoe niet verplicht, tenzij wanneer er sprake is van een ambtshalve pensionering met toepassing van de federale ambtenarenpensioenregeling.



statuut geregelde ziekteverlofdagen heeft uitgeput.<sup>11</sup> Dit is ook het geval in het raam van het Vlaams Personeelsstatuut.<sup>12</sup>

Daarnaast zijn er twee situaties die sinds 1978 aanleiding geven tot ambtshalve, met andere woorden automatische, pensionering omwille van gezondheidsredenen. De eerste hypothese betreft de ambtenaar die de leeftijdskaap van toentertijd zestig jaar heeft overschreden en die de pensioencommissie definitief lichamelijk ongeschikt heeft verklaard. Deze ambtenaar kan nog maximum 365 kalenderdagen ziekteverlof genieten, zelfs al is zijn restant aan statutaire ziekteverlofdagen hoger dan dat.<sup>13</sup> Verder gold in het algemeen dat als een ambtenaar vanaf de dag nadat hij zestig jaar is geworden, meer dan 365 kalenderdagen afwezig is geweest wegens ziekte, hij vanzelf wordt gepensioneerd, ongeacht of die ambtenaar al dan niet definitief arbeidsongeschikt is, dus zonder dat hij de pensioencommissie dient te passeren.<sup>14</sup> Vanaf 1 juli 2016 is die leeftijdsgrens van 60 jaar echter verhoogd tot 62 jaar. Met ingang van 1 januari 2017 is die op 62 jaar en 6 maanden gebracht en per 1 januari 2018 belooft die 63 jaar.<sup>15</sup>

Om een idee te geven van de frequentie van de verschillende types van beslissing uitgaande van de pensioencommissie van Medex, geven we hieronder in tabel 1 daarvan een overzicht, met opgave van de evolutie tussen 2011 en 2017.

<sup>11</sup> Zie, voor een bredere situering van deze problematiek, R. JANVIER en S. AERTS, “Leçon 3 – Les circuits d’incapacités dans le secteur public: labyrinthes sans issue”, *Le droit social de la fonction publique*, R. JANVIER (éd.), Collection de l’Association belge pour le droit du travail et de la sécurité sociale, n° 9, Bruges, la Chartre, 2015, 117-183; S. AERTS en R. JANVIER, “Arbeidsongeschiktheidscircuits in de publieke sector, met de focus op de ambtenaren”, *TSR 2015/1-2*, 101-179; S. AERTS en R. JANVIER, “Arbeidsongeschiktheidscircuits in de publieke sector, met de focus op de ambtenaren” in R. JANVIER en A. DE BECKER (eds.), *De rechtspositie van het overheidspersoneel in beweging / Le statut juridique du personnel des services publics en évolution*, Reeks Seminars Belgisch Genootschap voor Arbeidsrecht en Socialezekerheidsrecht, nr. 2, Brugge, die Keure, 2015, 87-158.

Zie ook R. JANVIER, I. DE WILDE en S. AERTS, *Arbeidsongeschiktheidscircuits in de publieke sector – Een juridische analyse van de regelingen in geval van arbeidsongeschiktheid van het statutair en het contractueel personeel bij de Vlaamse overheid*, Leuven, Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen, 2016, xxvii + 550 p. Dit rapport is opvraagbaar via [steunpuntbov.be/ned/publicaties/detail/s3C010501.htm](http://steunpuntbov.be/ned/publicaties/detail/s3C010501.htm).

<sup>12</sup> Art. X 20 Vlaams Personeelsstatuut: “Indien de ambtenaar tijdens de loopbaan 666 werkdagen afwezig is geweest wegens ziekte, kan de lijnmanager de ambtenaar doorverwijzen voor onderzoek naar de federale medische dienst bevoegd voor de definitieve ongeschiktverklaring van de ambtenaar”.

<sup>13</sup> Art. 83, § 2 wet 5 augustus 1978 houdende economische en budgettaire hervormingen (BS 17 augustus 1978) (hierna: wet 5 augustus 1978).

<sup>14</sup> Art. 83, § 3 wet 5 augustus 1978.

<sup>15</sup> Zie art. 2 wet 27 juni 2016 tot wijziging van de wet van 5 augustus 1978 houdende economische en budgettaire hervormingen in verband met de ambtshalve opruistelling na dagen afwezigheid wegens ziekte (BS 29 juni 2016). Het Vlaams Personeelsstatuut werd inmiddels aan deze gewijzigde federale regelgeving aangepast bij art. 49 B.VI.Reg. 27 januari 2017 tot wijziging van het Vlaams personeelsstatuut van 13 januari 2006, wat betreft de dienstreezen en andere bepalingen (BS 24 maart 2017). Deze bepaling heeft daartoe de tekst van art. XI.7 VPS vervangen.

Tabel 1 – Frequentie van de beslissingen van Medex als pensioencommissie (2011-2017)<sup>16</sup>

BESLISSING		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
A0	Al eerder werkhervatting	16,01%	16,90%	11,73%	11,94%	13,19%	14,29%	16,19% <sup>17</sup>
A1	Geschikt <sup>18</sup>			4,45%	3,92%	3,69%	4,12%	3,83%
A2	Tijdelijk ongeschikt	30,29%	37,80%	35,53%	38,59%	37,38%	37,26%	34,48%
A3	Tijdelijk geschikt voor aangepast werk <sup>19</sup>	3,14%	2,90%	2,95%	3,25%	3,53%	4,40%	4,47%
A4	Enkel geschikt voor specifieke functies	3,39%	1,26%	1,47%	1,80%	2,38%	2,28%	2,21%
B	Tijdelijk vroegtijdig pensioen	2,97%	2,86%	5,08%	5,09%	4,44%	4,48%	4,61%
C	Definitief vroegtijdig pensioen	44,20%	38,28%	38,79%	35,41%	35,39%	33,16%	34,21%
Totaal		100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

<sup>16</sup> Bron: Medex, met dank aan de heer Paul BREMS, diensthoofd pensioenen van het Bestuur van de medische expertise voor de terbeschikkingstelling van deze data.

<sup>17</sup> De stijging van het aantal beslissingen A0 heeft volgens de heer Paul BREMS te maken met het feit dat de behandelingsduur van de dossiers steeds langer wordt ingevolge het chronisch gebrek aan artsen. Dezelfde verklaring ligt ten grondslag aan de daling van het aantal C-beslissingen tot definitieve vroegtijdige pensionering (bron: e-mail *de dato* 5 maart 2018 van Paul BREMS, diensthoofd pensioenen van het Bestuur van de medische expertise).

<sup>18</sup> Sinds de start van het nieuwe informaticasysteem Mediflow in juni 2012 heeft Medex de oorspronkelijke beslissing A1 onderverdeeld in een A1 (bevel tot werkhervatting) en een A0 (vaststelling dat het werk reeds hervat was op het ogenblik van het medisch onderzoek). Op die wijze is het mogelijk een verdere nuancering door te voeren in de statistieken, maar het spreekt voor zich dat dit enkel kan gelden vanaf 2013.

<sup>19</sup> *De facto* komt een A3-beslissing tegenwoordig in meer dan de helft van de gevallen neer op een vorm van verminderde prestaties, voor een maand, te verlengen volgens de normale procedure (bron: e-mail *de dato* 11 augustus 2015 van Paul BREMS, diensthoofd pensioenen van het Bestuur van de medische expertise).

De definitieve lichamelijke of geestelijke ongeschiktheid opent een recht op een definitief vroegtijdig pensioen om gezondheidsredenen. Het toekennen van een dergelijk pensioen is voorbehouden voor het geval dat de ambtenaar voorgoed ongeschikt is om op regelmatige wijze zijn vroegere, ofwel andere functies te vervullen. Het gaat om functies die hem via wedertewerkstelling of wederbenutting kunnen worden opgelegd in een ander ambt, dat beter in overeenstemming is met zijn fysieke geschiktheid, en met toepassing van de geldende reglementen ter zake.<sup>20</sup>

In de andere gevallen wordt een tijdelijk pensioen wegens gezondheidsredenen toegekend voor zes tot achttien maanden, binnen een maximumduur van twee jaar of 24 maanden.<sup>21</sup> Met andere woorden, een tijdelijk pensioen strekt zich uit over een tijdvak van minimum zes maanden en maximum achttien maanden. Opeenvolgende verlengingen van het tijdelijk pensioen kunnen hoogstens binnen de absolute tijdsbeperking van 24 maanden.

Het tijdelijk pensioen wordt definitief wanneer het personeelslid, voor het verstrijken van de periode van twee jaar, definitief ongeschikt wordt verklaard.<sup>22</sup> Dat is ook het geval indien de betrokkene na afloop van die tijdspanne van twee jaar niet opnieuw in dienst werd genomen of niet kon worden wedertewerkgesteld of wederbenuttigd<sup>23</sup> en in elk geval zodra de ambtenaar de normale pensioengerechtigde leeftijd bereikt.<sup>24</sup> Hetzelfde geldt vanaf de eerste dag van de maand waarin de ambtenaren 365 dagen afwezigheid telt wegens ziekte na de leeftijd van – per 1 januari 2018 – 63 jaar<sup>25</sup> (*supra*).

De beslissing van het type A4 houdt op zijn beurt in dat de ambtenaar volgens de bevoegde pensioencommissie vanuit medisch standpunt op het ogenblik van het onderzoek niet aan de voorwaarden voldoet om vroegtijdig te worden gepensioneerd. Tegelijk komt dezelfde commissie daarbij tot het besluit dat de betrokken ambtenaar definitief ongeschikt is om op een normale en regelmatige wijze zijn vroegere werkzaamheden te hervatten, maar wel geschikt is om onder bepaalde condities te worden wedertewerkgesteld. In die hypothese zal de betrokkene die bij het verstrijken van een termijn van 12 maanden na deze beslissing niet opnieuw werd tewerkgesteld, ambtshalve een definitief pensioen wegens gezondheidsredenen verkrijgen dat ingaat op de eerste dag van de maand die volgt op het verstrijken van de genoemde termijn.<sup>26</sup>

De niet-wedertewerkstelling binnen de 12 maanden is de enige en voldoende voorwaarde voor het definitief en ambtshalve verkrijgen van het pensioen. Het gaat om een soort vermoeden van volledige ongeschiktheid voor elke andere functie gesteund op het feit dat er na 1 jaar nog steeds geen geschikt werk kon worden aangeboden.<sup>27</sup>

<sup>20</sup> Art. 117, § 1, eerste lid wet 14 februari 1961 voor economische expansie, sociale vooruitgang en financieel herstel (BS 15 februari 1961) (hierna: wet 14 februari 1961).

<sup>21</sup> Art. 117, § 1, eerste lid wet 14 februari 1961.

<sup>22</sup> Art. 117, § 1, vierde lid, eerste zin wet 14 februari 1961.

<sup>23</sup> Art. 117, § 1, vierde lid, 1° wet 14 februari 1961.

<sup>24</sup> Art. 117, § 1, vierde lid, 2° wet 14 februari 1961.

<sup>25</sup> Daartoe wordt het tijdelijk pensioen, met het oog op de berekening van de termijn van 365 kalenderdagen, gelijkgesteld met een afwezigheid wegens ziekte (art. 83, § 4 wet 5 augustus 1978).

<sup>26</sup> Art. 117, § 3, derde lid Wet 14 februari 1961.

<sup>27</sup> RvS 9 maart 2010, nr. 201.768, Evers. Zie voor een toepassing RvS 9 september 2014, nr. 228.312, XXXX t./ Vlaamse Gemeenschap.

## 3 TOEKOMSTIGE HERVORMING VAN DE ZIEKTEPENSIOENREGELING

### 3.1 VOORSTEL COMMISSIE PENSIOENHERVORMING 2020-2040

Een van de voorstellen van de CPH 2020-2040 bestaat in “de afschaffing van de aparte regeling betreffende de ziektepensioenen in het overheidspensioenstelsel, met een vergaande toenadering tot de regeling voor de overheidscontractanten en de werknemers in de particuliere sector,<sup>28</sup> en dit vanuit twee belangrijke oogmerken: enerzijds het bieden van een betere sociale bescherming aan ambtenaren die op jonge leeftijd of na een korte loopbaan in de publieke sector definitief ongeschikt worden verklaard voor hun ambt, en anderzijds het vermijden dat het circuit van de ziektepensioenen onterecht wordt gebruikt om eerder uit het arbeidsproces te stappen”.<sup>29</sup>

Na het verkennen van meerdere mogelijke denksporen<sup>30</sup> is de CPH 2020-2040 tot het besluit gekomen “dat de meest coherente oplossing erin bestaat om alle vastbenoemde personeelsleden eveneens onder de toepassing te brengen van het uitkeringsstelsel van de regeling betreffende de ziekte- en invaliditeitsverzekering en van het werkloosheidsstelsel”.<sup>31</sup>

Het was (en is nog steeds) de bedoeling van de CPH 2020-2040 om op de definitief benoemde en daarmee gelijkgestelde overheidspersoneelsleden de sector uitkeringen in het raam van de verplichte ziekte- en invaliditeitsverzekering onverkort toepasselijk te verklaren (hierna: het ZIV-scenario), net als de sector werkloosheid. Aangezien de sociale zekerheid alsnog goeddeels een federale materie is, vergt dit technisch enkel een aanpassing van het uitvoeringsbesluit van de RSZ-Wet (zie ook *infra*, 5.1).<sup>32</sup>

Tegelijk is het voorstel om in de federale ZIV-wetgeving een soort van carenperiode in te lassen die erop neerkomt dat de ambtenaar slechts gerechtigd zal zijn op ZIV-uitkeringen na verloop van een tijdspanne die overeenstemt met de periode van gewaarborgd loon dat conform de

<sup>28</sup> COMMISSIE PENSIOENHERVORMING 2020-2040, *Een sterk en betrouwbaar sociaal contract – Voorstellen van de Commissie Pensioenhervorming 2020-2040 voor een structurele hervorming van de pensioenstelsels*, Algemeen rapport, juni 2014, 116, punt 15.1.h) – zie <http://pensioen2040.belgie.be/nl/>.

<sup>29</sup> Zie ook COMMISSIE PENSIOENHERVORMING 2020-2040, *Een sterk en betrouwbaar sociaal contract – Voorstellen van de Commissie Pensioenhervorming 2020-2040 voor een structurele hervorming van de pensioenstelsels*, Algemeen rapport, juni 2014, 118, punt 15.2.2.

<sup>30</sup> Welke andere denksporen zijn onderzocht, wordt toegelicht in R. JANVIER en J. JANSSENS, *De toekomst van de ambtenarenpensioenen*, Brugge, die Keure, 2014, 205-209.

<sup>31</sup> COMMISSIE PENSIOENHERVORMING 2020-2040, *Een sterk en betrouwbaar sociaal contract – Voorstellen van de Commissie Pensioenhervorming 2020-2040 voor een structurele hervorming van de pensioenstelsels*, Algemeen rapport, juni 2014, 123-124, punt 15.2.4.

<sup>32</sup> De wet 27 juni 1969 tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders (BS 25 juli 1969) (hierna: RSZ-Wet) vestigt het principe dat het aan de federale uitvoerende macht toekomt om bij in ministerraad overlegd koninklijk besluit en onder de daarin vastgelegde voorwaarden de toepassing van deze wet uit te breiden “tot de personen die, zonder door een arbeidsovereenkomst te zijn verbonden, tegen loon arbeidsprestaties onder het gezag van een ander persoon verrichten” (art. 2, § 1, 1° RSZ-Wet). De statutair tewerkgestelde overheidspersoneelsleden beantwoorden zonder twijfel aan deze omschrijving. Het KB 28 november 1969 tot uitvoering van de wet van 27 juni 1969 tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders (BS 5 december 1969 *err.* BS 22 december 1970) (hierna: Uitvoeringsbesluit RSZ-Wet) omvat trouwens nu ook al een aantal “bepalingen betreffende de personen die in de openbare sector tewerkgesteld worden” (zie art. 9 tot en met art. 15 Uitvoeringsbesluit RSZ-Wet).

Arbeidsovereenkomstenwet<sup>33</sup> verschuldigd zou zijn geweest voor een bediende voor lange duur, met andere woorden na uitputting van dertig kalenderdagen.<sup>34</sup> Op deze wijze wordt tegelijk een parallellisme gerealiseerd met de regeling voor de overheidscontractanten.

De verruiming van de toepassingsfeer van de sector ZIV-uitkeringen zal bovendien een aantal praktische problemen uit de wereld helpen. Het schoolvoorbeeld bij uitstek betreft de situatie van de leerkrachten die deels in vast dienstverband zijn benoemd en deels nog een tijdelijke aanstelling genieten. Zij ressorteren voor het deel waarvoor zij definitief zijn benoemd onder de regeling van de ziektepensioenen voor de ambtenaren, en voor hun tijdelijke aanstelling onder de ziekteverzekering, sector van de uitkeringen.

## 3.2 VISIE VAN DE REGERING MICHEL<sup>35</sup>

Het federaal regeerakkoord van 9 oktober 2014 heeft de *baseline* van het voorstel CPH 2020-2040 (*supra*, 3.1) overgenomen: “De regering zal, in overleg met de Gewesten, de Gemeenschappen en de lokale besturen, onderzoeken hoe het ziektepensioen voor ambtenaren kan worden vervangen door arbeidsongeschiktheidsuitkeringen in het kader van het ziekte- en invaliditeitsstelsel voor werknemers”.<sup>36</sup>

In zijn beleidsnota van 27 oktober 2016 maakt de minister van Pensioenen de plannen van de federale regering concreter. Er wordt aan de deelstaten en aan de lokale overheden, een voorstel voorgelegd met het oog op het vervangen van het pensioen wegens ongeschiktheid door een stelsel van ongeschiktheids- en invaliditeitsuitkeringen van hetzelfde type als deze toegekend aan de werknemers.<sup>37</sup> Dit nieuwe stelsel zal aan de ambtenaar die arbeidsongeschikt of invalide is, reële mogelijkheden tot professionele re-integratie<sup>38</sup> bieden door het opzetten van een re-integratiecommissie binnen Medex en een P&O<sup>39</sup> re-integratiepool.<sup>40</sup> De beleidsnota van 19 oktober 2017<sup>41</sup> vanwege de pensioenminister bevestigt enkel het voorgaande.

<sup>33</sup> Het betreft de wet 3 juli 1978 betreffende de arbeidsovereenkomsten (BS 22 augustus 1978) (hierna: Arbeidsovereenkomstenwet).

<sup>34</sup> Art. 70 Arbeidsovereenkomstenwet. Het is daarbij de bedoeling dat ook de regels in geval van hervat toepassing vinden (zie art. 73, § 1 Arbeidsovereenkomstenwet).

<sup>35</sup> Zie, voor een stand van zaken, *Hand. Kamer comm. Sociale Zaken 2016-17*, 30 mei 2017, nr. 676, 13-15, [www.dekamer.be/doc/CCRI/pdf/54/ic676.pdf](http://www.dekamer.be/doc/CCRI/pdf/54/ic676.pdf); *Hand. Kamer 2017-18*, 8 maart 2018, nr. 217, 24-25, [www.dekamer.be/doc/PCRA/pdf/54/ap217.pdf](http://www.dekamer.be/doc/PCRA/pdf/54/ap217.pdf); *Hand. Kamer comm. Sociale Zaken 2017-18*, 20 maart 2018, nr. 847, 19-21, [www.dekamer.be/doc/CCRI/pdf/54/ic847.pdf](http://www.dekamer.be/doc/CCRI/pdf/54/ic847.pdf).

<sup>36</sup> Zie federaal regeerakkoord 9 oktober 2014, 36, punt 2.3. Het federaal regeerakkoord van 9 oktober 2014 kan worden geconsulteerd via <http://www.premier.be/nl/regeerakkoord>.

<sup>37</sup> Zie ook KABINET VAN DE MINISTER VAN PENSIOENEN, *Nota aan de ministerraad de dato 15 mei 2017 – Onderwerp: Hervorming van het pensioen wegens lichamelijke ongeschiktheid* – <http://files.sifp-vsoa-zonesdesecours-hulpverleningzones.be/200000477-e13c5e2354/R%C3%A9forme%20inaptitude%20phy%20NL%20180517.pdf>.

<sup>38</sup> Zie ook de algemene beleidsnota sociale zaken 17 oktober 2017 (*Parl.St. Kamer 2017-18*, nr. 2708/007, 13, punt 3.2.2, [www.dekamer.be/doc/FLWB/pdf/54/2708/54K2708007.pdf](http://www.dekamer.be/doc/FLWB/pdf/54/2708/54K2708007.pdf)).

<sup>39</sup> P&O staat voor de Federale Overheidsdienst Personeel & Organisatie. Inmiddels is deze FOD herdoopt tot de Federale Overheidsdienst Beleid en Ondersteuning (zie <https://bosa.belgium.be/nl>).

<sup>40</sup> Algemene beleidsnota pensioenen 27 oktober 2016, 13, punt 2.1.2.2.

<sup>41</sup> Algemene beleidsnota pensioenen 19 oktober 2017, 21, punt 3.3.3. ((*Parl.St. Kamer 2017-18*, nr. 2708/016, 25 p., [www.dekamer.be/doc/FLWB/pdf/54/2708/54K2708016.pdf](http://www.dekamer.be/doc/FLWB/pdf/54/2708/54K2708016.pdf)).

In het raam van de begrotingsnotificaties van de begroting 2016-2017 werden de ministers van Sociale Zaken, van Ambtenarenzaken en van Pensioenen gemandateerd om, in uitvoering en binnen het afsprakenkader van de notificatie van de begrotingscontrole 2016, de dialoog aan te gaan met de deelstaten. Daartoe werd een technische werkgroep opgericht met als opdracht het overleg over de overwogen hervorming te leiden.<sup>42</sup> Het is de bedoeling om de afschaffing van het ziektepensioen, wat tot de bevoegdheid behoort van de federale overheid, aan te grijpen als een gelegenheid om de ziekteregelingen op alle bestuursniveaus te hervormen. De hervorming van de ziekteregeling, behalve uiteraard voor de federale ambtenaren zelf, valt echter buiten de scope van de federale regering. De deelstaten moeten zelf het initiatief nemen om voor hun ambtenaren de ziekteregeling te enten op het afschaffen van de ziektepensioenen. Er moet dus ook bij de deelstaten worden gezocht naar een draagvlak voor die globale hervorming.

Belangrijk om voor ogen te houden is dat er een politiek akkoord bestaat over het zogenaamde *sui generis*-scenario. Dit scenario wijkt af van het oorspronkelijke voorstel van de Commissie Pensioenhervorming (*supra*, 3.1), in die zin dat de arbeidsongeschikte ambtenaren pas na 12 maanden arbeidsongeschiktheid zouden terugvallen op invaliditeitsuitkeringen in het raam de ZIV-wetgeving. Het initiële voorstel van de Commissie Pensioenhervorming – het ZIV-scenario – daarentegen ging uit van de toepassing van de sector ZIV-uitkeringen na een periode van het equivalent van het gewaarborgd loon zoals voor de arbeidsongeschikte contractuele personeelsleden. In het *sui generis*-scenario zou de ambtenaar tijdens het eerste jaar arbeidsongeschiktheid voor rekening van de overheidswerkgever een (vervangings)inkomen blijven genieten, waarvan de omvang en de modaliteiten kunnen (en allicht zullen) verschillen naargelang van de tewerkstellende overheid.

Aangezien wij doorheen deze studie geregeld verwijzen naar deze twee verschillende scenario's, vatten wij de essentie van beide hieronder samen in de legenda 1.

In Tabel 2 geven wij vervolgens de afwegingen weer waarop de regering-Michel zich heeft gebaseerd om het *sui generis*-scenario te verkiezen boven het ZIV-scenario.<sup>43</sup>

<sup>42</sup> KABINET VAN DE MINISTER VAN PENSIOENEN, *Nota aan de ministerraad de dato 15 mei 2017 – Onderwerp: Hervorming van het pensioen wegens lichamelijke ongeschiktheid* – <http://files.slfp-vsoa-zonesdesecours-hulpverleningzones.be/200000477-e13c5e2354/R%C3%A9forme%20inaptitude%20phy%20NL%20180517.pdf>

<sup>43</sup> Voor een kritische analyse van die afwegingen, verwijzen we naar R. JANVIER, I. DE WILDE en K. LIEVENS, "Hervorming van de ziekte(pensioen)regeling voor de ambtenaren. Kostprijsberekening", *BTSZ* 2017/3, *ter perse*.

Legenda 1 – Essentie van het ZIV-scenario versus het *sui generis*-scenario

Voorstel	Commissie Pensioenhervorming 2020-2040	Federale regering-Michel
<i>Scenario</i>	<i>ZIV-scenario</i>	<i>Sui generis-scenario</i>
1e – 30e dag arbeidsongeschiktheid	Analoge toepassing gewaarborgd loon	Gewaarborgd loon?
Volgende elf maanden arbeidsongeschiktheid	Primaire arbeidsongeschiktheid (ZIV)	Statutaire ziekteverlofregeling
Vanaf de twaalfde maand arbeidsongeschiktheid	Invaliditeit (ZIV)	Invaliditeit (ZIV)



Tabel 2 – Argumenten van de regering-Michel contra het ZIV-scenario en pro het *sui generis*-scenario

<b>Argumenten</b>	<b>Contra ZIV-scenario</b>	<b>Pro sui generis-scenario</b>
Financiering	Eerste maand door de werkgever Na een maand: via werkgeversbijdragen Budgettaire weerslag moeilijk in te schatten ( <i>black box</i> )	Eerste jaar door de werkgever Na een jaar: via werkgeversbijdragen Stabieler budget
Responsabilisering	Minder responsabilisering in vergelijking met de huidige situatie, omdat de overheidswerkgever enkel gewaarborgd loon verschuldigd is en de verplichting om een werkgeversbijdrage te betalen, minder impact heeft als <i>incentive</i>	Responsabilisering in het licht van het gegeven dat de uitgaven tijdens het eerste jaar arbeidsongeschiktheid voor rekening komen van de overheidswerkgever
Re-integratie	Gebrek aan kennis van de overheidssector bij de verzekeringsinstellingen-ZIV Tekort aan adviserend artsen bij de ziekenfondsen Voor de federale overheid: moeilijk, maar mogelijk Voor de andere bestuursniveaus: onmogelijk op korte termijn Lang tijdsverloop vooraleer werk kan worden gemaakt van re-integratie	<i>Knowhow</i> Medex, FOD BOSA, Empreva Omvorming pensioencommissie Medex tot federale re-integratiecommissie Federale pool van integratie Te ontwerpen protocol (van akkoord) voor re-integratie tussen de bestuursniveaus Mogelijk om – met het oog op re-integratie – kort op de bal te spelen wat belangrijk is aangezien de literatuur aangeeft dat de kans op een succesvolle re-integratie na zes maanden arbeidsongeschiktheid met de helft afneemt

Uit een oriëntatienota van het kabinet van de minister van pensioenen<sup>44</sup> blijkt dat men voor de federale ambtenaren<sup>45</sup> overweegt om na een primaire arbeidsongeschiktheid van dertig dagen aan 100% van het loon (*i.e.* het equivalent van het gewaarborgd loon), de overgang te maken naar een vervangingsinkomen *a rato* van 60% van een begreemd loon. Het gaat daarbij om een vervangingsinkomen dat identiek zou zijn aan de primaire arbeidsongeschiktheidsuitkering, maar met dien verstande dat deze uitgave op conto komt van de federale overheidsdienst. Vervolgens zou de ambtenaar na twaalf maanden arbeidsongeschiktheid dan aanspraak kunnen maken op invaliditeitsuitkeringen volgens de ZIV-wetgeving, en voor rekening van de sociale zekerheid.

### 3.3 MOTIVERING

Het voorstel van de Commissie Pensioenhervorming 2020-2040 (*supra*, 3.1) is niet zo maar uit de lucht gegrepen, maar is gesteund op tal van argumenten. We zullen deze hierna kort bespreken. Die overwegingen zijn belangrijk voor een goed begrip van wat volgt.

#### 3.3.1 **Betere sociale bescherming van de definitief arbeidsongeschikte ambtenaar**

Op het eerste gezicht lijkt een arbeidsongeschikte ambtenaar zich op een vrij gunstige regeling te kunnen bogen. Hij geniet immers een statutaire ziekteverlofregeling die hem een meer dan behoorlijke sociale bescherming biedt.<sup>46</sup> Deze stelling gaat echter enkel op zolang de ambtenaar tijdelijk arbeidsongeschikt is. Anders is het wanneer een ambtenaar wegens gezondheidsredenen definitief ongeschikt is om op een regelmatige wijze zijn of andere functies te vervullen. Indien deze ambtenaar nog vrij jong is en/of slechts op een relatief korte loopbaan in overheidsdienst kan terugblikken, bevindt hij zich in het geval van een vroegtijdige pensionering in een allesbehalve benijdenswaardige positie. Zijn rustpensioen zal worden berekend op basis van het aantal aanneembare diensten en als dat aantal beperkt is, gaat dat evenzeer op voor het bedrag van het ziektepensioen, zij het dat wel een minimum wordt gewaarborgd.<sup>47</sup>

De situatie van een definitief arbeidsongeschikte ambtenaar op het vlak van het vervangingsinkomen is in geen enkel opzicht te vergelijken met die waarin een contractant definitief arbeidsongeschikt zou zijn voor de overeengekomen arbeid. In voorkomend geval zal deze laatste namelijk pas bij het bereiken van de wettelijke pensioenleeftijd van (momenteel) 65 jaar op pensioen worden gesteld.<sup>48</sup> De daaraan voorafgaande tijdspanne zal de contractant die niet opnieuw aan het werk kan,

<sup>44</sup> KABINET VAN DE MINISTER VAN PENSIOENEN, *Nota aan de ministerraad de dato 15 mei 2017 – Onderwerp: Hervorming van het pensioen wegens lichamelijke ongeschiktheid.*

<sup>45</sup> Voor de al in dienst zijnde personeelsleden zal een overgangsregeling worden ingebouwd. Zo zou iedere federale ambtenaar op de laatste dag voor de datum van inwerkingtreding, zijn op dat ogenblik opgebouwd kapitaal aan ziekte-dagen behouden, met een maximum van 214 werkdagen. Enkel de afwezigheden wegens ziekte of ongeval privéleven die zich situeren tussen de 31e tot en met de 365e dag zullen worden aangerekend op het gefixeerde ziektekapitaal.

<sup>46</sup> Voor een uitgebreide analyse verwijzen we naar R. JANVIER, I. DE WILDE en S. AERTS, *Arbeidsongeschiktheidscircuits in de publieke sector. Een juridische analyse van de regelingen in geval van arbeidsongeschiktheid van statutair en contractueel personeel bij de Vlaamse overheid*, Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen, 2016, xxvii + 550 p.

<sup>47</sup> Zie voor meer informatie over dat minimum: R. JANVIER en J. JANSSENS, *De toekomst van de ambtenarenpensioenen*, Brugge, die Keure, 2014, 86-87.

<sup>48</sup> Art. 2, § 1 KB 23 december 1996 tot uitvoering van de artikelen 15, 16 en 17 van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels (BS 17 januari 1997), zoals bekrachtigd bij Wet 13 juni 1997 (BS 19 juni 1997).

gerechtigd zijn op uitkeringen vanwege de ziekteverzekering of de werkloosheidsregeling, afhankelijk van het antwoord op de vraag of hij al dan niet voldoet aan de vereiste arbeidsongeschiktheid in de zin van de ZIV-Wet.<sup>49</sup> Daarenboven is de regel dat de tijdvakken waarin de contractant een vervangingsinkomen heeft genoten voor rekening van de sociale zekerheid, met gewerkte perioden worden gelijkgesteld voor de opbouw van het rust- of overlevingspensioen.<sup>50</sup>

Wanneer de ambtenaar onder de toepassing van de sector ZIV-uitkeringen en werkloosheid zou worden gebracht, zal die – net zoals de contractanten – wel verder pensioenrechten opbouwen, wat moet resulteren in een betere sociale bescherming van de definitief arbeidsongeschikte ambtenaar.

### 3.3.2 Vroegtijdige pensionering als alternatief voor vervroegde pensionering

De regeling betreffende de ambtshalve vroegtijdige pensionering hield een gevaar in voor oneigenlijk gebruik. Tot 1 juli 2016 was de regel dat een ambtenaar automatisch vroegtijdig werd gepensioneerd zodra hij 365 kalenderdagen afwezig was geweest wegens ziekte of ongeval te rekenen vanaf zijn zestigste verjaardag (*supra*, 2). Daardoor ontstond de mogelijkheid om eventueel vroegtijdig op pensioen te gaan vanaf de leeftijd van 61 jaar, ongeacht of de ambtenaar door de pensioencommissie definitief ongeschikt was bevonden. De ambtshalve pensionering om gezondheidsredenen doorkruiste dus de toepassing van de normale vereisten voor vervroegde pensionering. We geven in Tabel 3 een overzicht van de evolutie van de leeftijd- en loopbaanvoorwaarden met het oog op de toegang tot het vervroegd pensioen.

**Tabel 3 – Leeftijd- en loopbaanvoorwaarden met het oog op de toegang tot het vervroegd pensioen**

JAAR	REGEL		UITZONDERINGEN	
	Minimumleeftijd	Loopbaanvoorwaarde	Loopbaan op 60 jaar	Loopbaan op 61 jaar
Pensioenhervorming-Di Rupo				
2012	60 jaar	35 jaren		
2013	60,5 jaar	38 jaren	40 jaren	
2014	61 jaar	39 jaren	41 jaren	
2015	61,5 jaar	40 jaren	41 jaren	
2016	62 jaar	40 jaren	42 jaren	41 jaren
Pensioenhervorming-Michel <sup>51</sup>				
2017	62,5 jaar	41 jaren	43 jaren	42 jaren
2018	63 jaar	41 jaren	43 jaren	42 jaren
2019	63 jaar	42 jaren	44 jaren	43 jaren

<sup>49</sup> Cf. art. 100, § 1 ZIV-Wet 1994.

<sup>50</sup> Zie art. 15, 3° KB nr. 50, 24 oktober 1967 betreffende het rust- en overlevingspensioen voor werknemers (BS 27 oktober 1967) en art. 34 KB 21 december 1967 tot vaststelling van het algemeen reglement betreffende het rust- en overlevingspensioen voor werknemers (BS 16 januari 1968).

<sup>51</sup> Zie art. 46 Wet-Mainil, zoals gewijzigd bij art. 1 wet 10 augustus 2015 tot verhoging van de wettelijke leeftijd voor het rustpensioen, de voorwaarden voor de toegang tot het vervroegd pensioen en de minimumleeftijd voor het overlevingspensioen (BS 21 augustus 2015 (ed. 2)), in werking getreden op 1 januari 2017 (zie art. 11 wet 10 augustus 2015).

Het risico was dus dat de ambtenaar zou opteren voor de piste van het ‘vroegtijdig’ ziektepensioen om op die manier op de leeftijd van 61 jaar ‘vervroegd’ toegang tot het pensioen te verwerven. Door de verhoging van die leeftijdsgrens van 60 jaar, is dat gevaar voor een goed deel geweken. Vanaf 2018 is een vroegtijdige ambtshalve pensionering immers alleen nog maar mogelijk na 365 kalenderdagen afwezigheid wegens ziekte of ongeval na de 63e verjaardag van de ambtenaar (*supra*, 2).

### 3.3.3 Bijkomende argumenten

Naast de voorgaande afwegingen zijn er nog andere argumenten ter staving van het antwoord op de vraag waarom de bestaande ziektepensioenregeling voor de ambtenaren aan een grondige herziening toe is.<sup>52</sup>

Het ziektepensioen bestaat al sinds 1844 en is bijgevolg zo oud als het ambtenarenpensioenstelsel zelf.<sup>53</sup> In die tijd was het eigenlijk niet meer dan logisch dat de overheid zorg droeg voor haar (gezags)getrouwe ambtenaren<sup>54</sup> die het ongeluk hadden om door een ernstige medische aandoening te worden geveld,<sup>55</sup> zeker omdat het op dat ogenblik welgeteld nog honderd jaar zou duren alvorens een verplichte ziekteverzekering voor de werknemers uit de privésector van de grond zou komen.<sup>56</sup>

De huidige regeling in verband met de ziektepensioenen (*supra*, 2) gaat terug op de Wet van 14 februari 1961 voor economische expansie, sociale vooruitgang en financieel herstel, ook wel de Eenheidswet genoemd. Het definitieve karakter van de inruststelling was begrijpelijk in een context waarin vele aandoeningen ongeneeslijk en/of de revalidatiemogelijkheden beperkt waren. Intussen heeft de medische wetenschap grote vooruitgang geboekt en is de kans groter dat iemand na een periode van (langdurige) afwezigheid wegens ziekte terug actief kan worden. Vandaar kunnen kanttekeningen worden geplaatst bij het definitieve karakter van de inruststelling. Indien de vroegtijdig gepensioneerde ambtenaar weer aan de slag zou willen gaan in de publieke sector, moet hij echter van vooraf aan opnieuw de aanwervingsprocedure doorlopen. Wie zich deze moeite getroost, weet zich daarna geconfronteerd met de cumulatiebeperkingen op het vlak van de toegelaten arbeid voor gepensioneerden, naast de invloed van het verwerven van een beroeps- of vervangingsinkomen op het bedrag van het eventuele minimum van het ziektepensioen.

Verder blijkt uit de praktijk dat de A4-beslissing waarbij een ambtenaar definitief ongeschikt wordt verklaard voor de uitoefening van zijn ambt, maar geschikt voor de uitoefening van een ander ambt (*supra*, 2), zelden of nooit resulteert in een effectieve wedertewerkstelling. Daarvoor zijn er meerdere redenen. Veel hangt af van de mentaliteit en de bereidheid van zowel de overheidswerkgever als het individu. Het onderzoek naar de wedertewerkstellingsmogelijkheden zal doorgaans beperkt blijven tot die ene overheidswerkgever, wat zeker bij kleinere overheidsdiensten

<sup>52</sup> Zie R. JANVIER en J. JANSSENS, *De toekomst van de ambtenarenpensioenen*, Brugge, die Keure, 2014, 141-142.

<sup>53</sup> Art. 3 tot en met art. 5 oorspronkelijke algemene Wet 21 juli 1844 op de burgerlijke en kerkelijke pensioenen.

<sup>54</sup> Zie, voor een zeer beknopt antwoord op de vraag ‘waarom een aparte pensioenregeling voor ambtenaren’, R. JANVIER en J. JANSSENS, *De toekomst van de ambtenarenpensioenen*, Brugge, die Keure, 2014, 1-20.

<sup>55</sup> In geval van werkonbekwaamheid rustte op de Staat als het ware een morele plicht ten overstaan van de betrokken ambtenaren: “*La loi a dû leur accorder le droit à la pension de retraite, par la raison que, dans l’hypothèse donnée, ils se trouvent dans l’impossibilité de continuer leur service*” (*Pasinomie*, deel 14, 3e serie, 1844, 144-146).

<sup>56</sup> Zie Besluitwet 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders (BS 30 december 1944).

weinig slaagkansen oplevert. Verder moeten vele administraties, vanuit diversiteitsperspectief, bepaalde quota moeten halen op het vlak van de tewerkstelling van gehandicapten.<sup>57</sup> De wedertewerkstelling van een ambtenaar die definitief ongeschikt is verklaard voor zijn ambt, telt echter niet mee voor dat quotum.

Soms speelt een budgettaire drijfveer: voor de tewerkstellende overheid is het financieel voordelig om een (definitief) arbeidsongeschikte ambtenaar te laten doorstromen naar de ziektepensioenregeling waarvan de lasten niet langer (rechtstreeks) voor rekening van de individuele overheidswerkgever komen. In voorkomend geval kan die overheidswerkgever dan de te pensioneren, doorgaans duurdere, ambtenaar met een hoge anciënniteit vervangen door een goedkopere arbeidskracht met weinig of geen anciënniteit.

## 4 KOSTPRIJSBEREKENING

### 4.1 ACHTERGRONDINFORMATIE

In opdracht van de FOD Sociale Zekerheid<sup>58</sup> heeft de onderzoeksgroep Management & Bestuur van de Universiteit Antwerpen een kostprijsberekening gemaakt van de voorgenomen hervorming van de ziekte(pensioen)regeling voor de ambtenaren.<sup>59</sup> Aangezien er geen centrale data voorhanden zijn aangaande de afwezigheden wegens ziekte of ongeval van het overheidspersoneel, hebben wij die gegevens opgevraagd en verwerkt op het niveau van individuele cases, waaronder die van de Vlaamse overheid. In dit onderzoeksrapport in het raam van het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing lichten we specifiek de casus van de Vlaamse overheid toe.<sup>60</sup>

Vooraleer we de resultaten van onze berekeningen gestructureerd weergeven, staan we stil bij enkele theoretische vertrekpunten *annex* beperkingen van onze globale studie waarmee de lezer rekening moet houden (*infra*, 4.2).<sup>61</sup> We geven vervolgens voor de Vlaamse overheid (de evolutie van) de reële kostprijs van de huidige ziekte(pensioen)regeling weer (*infra*, 4.3.2), om daarna de vergelijking te kunnen maken met de geschatte kostprijs na de invoering van het hervormingsvoorstel (*infra*, 4.3.3). We hebben eveneens een tabel gemaakt waarin we per uitgavepost een overzicht bieden van de omvang van de kost en voor wiens rekening die uitgaven komen (*infra*, 4.3.4). We geven eveneens een berekening mee van de kostprijs als percentage van de totale statutaire weddemassa (*infra*, 4.3.5).

<sup>57</sup> <http://www.selor.be/nl/gelijke-kansen/personen-met-een-handicap,-leerstoornis-of-ziekte/>.

<sup>58</sup> Zie <https://www.uantwerpen.be/nl/personeel/ria-janvier/onderzoek/>.

<sup>59</sup> Voor een weergave van de volledige studie verwijzen we naar R. JANVIER, I. DE WILDE en K. LIEVENS, "Hervorming van de ziekte(pensioen)regeling voor de ambtenaren. Kostprijsberekening", *BTSZ 2017/3, ter perse*.

<sup>60</sup> Het gaat om de volgende cases: federale overheid (via Medex), FOD Financiën, Vlaamse overheid, onderwijs van de Vlaamse Gemeenschap, Waalse overheid, Franse gemeenschapscommissie, ministerie van de Federatie Wallonië-Brussel, Duitstalige Gemeenschap (incl. onderwijs), stad en OCMW Antwerpen, OCMW Aarlen, stad en OCMW Charleroi, stad en OCMW Genk, stad en OCMW Gent, OCMW Waver, provincie Antwerpen, provincie Henegouwen, provincie Vlaams-Brabant. Samen leveren de onderzochte cases een dekkingsgraad op van 39,21%.

<sup>61</sup> Deze nota bevat slechts een selectie. Voor een overzicht van alle theoretische vertrekpunten, beperkingen en methodologische uitgangspunten verwijzen we naar R. JANVIER, I. DE WILDE en K. LIEVENS, "Hervorming van de ziekte(pensioen)regeling voor de ambtenaren. Kostprijsberekening", *BTSZ 2017/3, ter perse*.

Los van de verschuiving van de – noem het de directe – kost van de hervorming, beseffen wij dat hiermee ook nog een aantal andere – meer indirecte – kosten gepaard gaan.

Zo is er de kwestie van de ‘gelijkstelling’ van de afwezigheden wegens arbeidsongeschiktheid in de ambtenarenpensioenregeling, dan wel in het werknemerspensioenstelsel (*infra*, 4.3.6).

Daarnaast zal de structurele hervorming van de ziektepensioenregeling voor de ambtenaren ook resulteren in een andere taakverdeling tussen de betrokken actoren en de daarbij behorende administratiekosten (*infra*, 4.3.7).

## 4.2 THEORETISCHE UITGANGSPUNTEN EN BEPERKINGEN

### 4.2.1 Algemeen

#### 4.2.1.1 Indexering

De aangeleverde data van de jaarwedden en de ziektepensioenen zijn de werkelijke uitgaven van een bepaald jaar. Een correcte interpretatie van de kostprijs(evolutie) moet vanzelfsprekend vertrekken vanuit vergelijkbare waarden. De bedragen werden daarom geïndexeerd, waardoor alle gebruikte data de reële waarde weerspiegelen op 30 juni 2016. De omschakeling van de bedragen tussen het observatiemoment en het rapporteringsmoment gebeurde op basis van de toepasselijke verhogingscoëfficiënten.<sup>62</sup>

#### 4.2.1.2 Vergoedingsdagen

De kostprijs van een ziekteperiode per individu hebben wij steeds berekend op basis van enerzijds een dagbedrag en anderzijds het aantal vergoedingsdagen. Het concept ‘vergoedingsdagen’ is momenteel onbekend in het ambtenarenstelsel en is ontleend aan de werknemersregeling. De vergoedingsdagen worden uitgedrukt in termen van een zesdaagse werkweek en dienen dus te worden onderscheiden van de noties ‘werkdagen’ en ‘kalenderdagen’. De keuze voor deze analoge berekeningswijze volgt uit de begrenzings van het dagbedrag die van toepassing zijn in het raam van de sector ZIV-uitkeringen. Deze begrensde dagbedragen zijn uitgedrukt vanuit het perspectief van de zesdaagse werkweek.

---

<sup>62</sup> Het gaat om de verhogingscoëfficiënt die voortvloeit uit de toepassing van de wet 1 maart 1977 houdende inrichting van een stelsel waarbij sommige uitgaven in de overheidssector aan het indexcijfer van de consumptieprijzen van het Rijk worden gekoppeld (BS 12 maart 1977). De wedden en pensioenen van de ambtenaren zijn gekoppeld aan index 138,01 en dienen te worden vermenigvuldigd met de vanaf een bepaalde datum geldende coëfficiënt om het geïndexeerde bedrag op dat moment te verkrijgen. Telkens als de spilindex wordt overschreden, resulteert dit in een verhoging van deze verhogingscoëfficiënt met 1,02.

Zie, voor meer details,

[www.wedden.fgov.be/indexation/default.htm#De indexering van de sociale uitkeringen en de lonen in de openbare sector](http://www.wedden.fgov.be/indexation/default.htm#De%20indexering%20van%20de%20sociale%20uitkeringen%20en%20de%20lonen%20in%20de%20openbare%20sector).

## 4.2.2 Met toepassing van de huidige ziekteverlofregeling

### 4.2.2.1 Abstractie van het onderscheid tussen verlof en beschikbaarheid wegens ziekte

Tijdens het verlof wegens ziekte behoudt de ambtenaar 100% van zijn onbegrensde wedde. Indien de ambtenaar na uitputting van het opgebouwde ziektekrediet in beschikbaarheid wegens ziekte terecht komt - voor zover in een dergelijke regeling is voorzien -, valt hij (meestal) terug op een wachtgeld ten belope van 60% van zijn laatste activiteitswedde.

*Idealiter* maken we in de berekeningen bij alle cases dus een onderscheid tussen het verlof wegens ziekte en de beschikbaarheid wegens ziekte. Om dit onderscheid te kunnen maken, zouden we voor iedere individuele ambtenaar in elk van de cases over informatie moeten beschikken aangaande zijn anciënniteit (gegeven dat het ziektekrediet doorgaans afhankelijk is van de opgebouwde anciënniteit), en over de door het individu al opgebruikte ziektedagen. Die informatie is echter niet voorhanden in de data die we hebben verzameld. Een sluitende methodologie om deze informatie alsnog aan te vullen, is ook geen evidentie.<sup>63</sup>

Er zijn overigens meerdere argumenten om te verdedigen dat een dergelijke geschatte verfijning relatief weinig zin heeft vanuit een macroperspectief.

*Primo* beschikken niet alle overheden over een beschikbaarheidsregeling. Dat is bijvoorbeeld het geval voor de in deze nota onderzochte case van de Vlaamse overheid, maar bijvoorbeeld ook voor de provincie Antwerpen. Voor deze overheden heeft een opdeling dan ook geen enkele toegevoegde waarde.

*Secundo* zullen vele ambtenaren, zeker degenen met een hoge anciënniteit en een *dito* kapitaal aan ziektedagen in de anciënniteitsgerelateerde ziekteverlofsystemen, pas na uitputting van een aanzienlijk aantal ziektedagen in beschikbaarheid wegens ziekte worden geplaatst. We kunnen veronderstellen dat die groep ambtenaren langdurig arbeidsongeschikt is en wellicht niet lang in de beschikbaarheidsregeling zal vertoeven omdat ze vrij snel zullen worden doorverwezen naar de pensioencommissie met het oog op een vroegtijdige pensionering wegens definitieve medische ongeschiktheid.

*Tertio* is het weliswaar de regel dat een ambtenaar in beschikbaarheid wegens ziekte aangewezen is op een wachtgeld aan 60% van zijn activiteitswedde, maar op die regel bestaan ook uitzonderingen. Zo kan met toepassing van onder andere de federale regeling aan de ambtenaar ook tijdens de beschikbaarheid wegens ziekte een wachtgeld *a rato* van 100% van zijn wedde worden betaald, voor zover de ambtenaar lijdt aan een ernstige en langdurige aandoening. Dit impliceert dat er in

---

<sup>63</sup> Wat de gegevens van de federale ambtenaren (Medex) betreft, is er slechts informatie over ziekteperiodes van elk individu voor een beperkt aantal jaren. Op basis van een aantal variabelen – beroepsklasse, effectieve leeftijd en geslacht – zou een analyse kunnen worden gemaakt die het aantal ziektedagen op jaarbasis verklaart. Met de geschatte parameters kunnen dan de ziektedagen voor de niet-geobserveerde jaren worden aangevuld. We gaan er dan vanuit dat de relatie in de geobserveerde jaren ook onveranderd van toepassing was in de voorafgaande jaren. De onzekerheid over de gebruikte parameters kan in rekening worden gebracht door de imputatieoefening meerdere malen uit te voeren met parameterwaarden die binnen een geschat interval liggen. Er ontbreekt echter informatie over het jaar waarin de ambtenaar zijn intrede deed in het ambtenarenkorps. Het is daarom niet mogelijk om het verzamelde krediet aan ziektedagen correct te schatten. Een oplossing zou zijn om het jaartal van intrede vast te leggen op het jaar nadat de ambtenaar het diploma dat overeenkomt met het niveau waarin hij tewerkgesteld is, zou hebben verworven, al dan niet met een zekere correctie voor onderwijsvertraging. Dat zou echter een zeer sterke vereenvoudiging van de werkelijkheid zijn.



sommige gevallen ook tijdens de beschikbaarheid wegens ziekte sprake is van een behoud van de integrale wedde.

*Quarto* is het voor een overheidswerkgever financieel voordeliger om een (definitief) arbeidsongeschikte ambtenaar zo snel mogelijk na uitputting van het ziektekrediet door te verwijzen naar de pensioencommissie. Tijdens de periode van beschikbaarheid wegens ziekte blijft de ambtenaar immers ten laste van de betrokken overheidswerkgever, daar waar na een beslissing tot vroegtijdige pensionering om gezondheidsredenen de last wordt doorgeschoven naar het (al dan niet semi-solidariseerd) pensioensysteem. Dit is vanzelfsprekend slechts een vooronderstelling, maar tegelijk een bijkomend argument om de verfijning tussen het verlof en de beschikbaarheid wegens ziekte achterwege te laten.

Op basis van voorgaande overwegingen hebben we daarom beslist om in dit macrogeoriënteerde onderzoek geen rekening te houden met periodes van beschikbaarheid. Dit betekent dat voltijdse afwezigheden wegens ziekte of ongeval privéleven steeds aan 100% van de wedde zijn verrekend.

#### **4.2.2.2 Abstractie van het verlof voor verminderde prestaties wegens ziekte**

De data die we hebben ontvangen, laten niet toe om een opdeling te maken tussen het verlof wegens ziekte en het verlof voor verminderde of deeltijdse prestaties om medische redenen of ziekte. Bij gebrek aan die verfijnde gegevens, gaan we ervan uit dat ook bij een deeltijdse wedertewerkstelling met toepassing van een stelsel van verminderde of deeltijdse prestaties, er sprake is van een doorbetaling van de wedde aan 100% alsof daar geen deeltijdse arbeidsprestaties zouden tegenover staan.

#### **4.2.2.3 Scharnierleeftijd van 65 jaar**

Indien een ziektepensioen werd toegekend aan een individu, loopt dat pensioen verder door na het bereiken van de wettelijke pensioenleeftijd, met andere woorden zonder dat dit pensioen de kwalificatie als ziektepensioen verliest. Om ervoor te zorgen dat een vergelijking mogelijk is tussen de kostprijs van de huidige regeling en die van de toekomstige regeling, moet bijgevolg de actuele totale kost van de ziektepensioenen worden opgesplitst in een luik dat per hypothese voor rekening zal komen van het budget van de ZIV-regeling (*casu quo* de werkloosheidsregeling<sup>64</sup> – *infra*, 4.2.3.4) en een luik dat ten laste zal blijven van de rustpensioenregeling.

We leggen dit scharniermoment op 65 jaar. De wettelijke pensioenleeftijd is weliswaar niet voor alle ambtenaren 65 jaar, maar het zou ons te ver leiden om een dergelijke verfijning door te voeren. De grens van 65 jaar is bovendien ook logisch in het licht van de sociale zekerheid voor werknemers waar het recht op ZIV-uitkeringen<sup>65</sup> (en werkloosheidsuitkeringen)<sup>66</sup> in principe vooralsnog eindigt bij het bereiken van de leeftijd van 65 jaar.

<sup>64</sup> Art. 108, 1° ZIV-Wet 1994.

<sup>65</sup> Art. 108, 1° ZIV-Wet 1994.

<sup>66</sup> Art. 64, eerste lid KB 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering (*BS* 31 december 1991, *err.* *BS* 13 maart 1992) (hierna: Werkloosheidsbesluit 1991).

In de toekomst zal de klassieke wettelijke pensioenleeftijd van 65 jaar verhogen tot 66 jaar voor pensioenen die ingaan tussen 1 februari 2025 en 31 januari 2030, en tot 67 jaar vanaf 1 februari 2030.<sup>67</sup> Daarvan hebben wij abstractie gemaakt in onze berekeningen.

### 4.2.3 In het raam van het hervormingsvoorstel

#### 4.2.3.1 Gelijkblijvende populatie van het jaar 2015

De verhouding tussen het aantal ambtenaren en het aantal contractanten kent een grote variëteit naargelang van de betrokken overheidswerkgever.<sup>68</sup> Dit houdt slechts gedeeltelijk verband met een verschillend juridisch kader, de aanwervingspolitiek is daarbij meer doorslaggevend.<sup>69</sup> Bovendien kan die verhouding bepaalde evoluties ondergaan, al dan niet als een direct gevolg van een versoepeling van de betrokken regelgeving. Die evoluties hebben een invloed op de kostprijs van de ziekte(pensioen)regeling van de ambtenaren, niet in het minst omdat de huidige ambtenarenpopulatie gemiddeld ouder is dan de contractantenpopulatie en dus relatief snel uit de kostprijsberekening van de arbeidsongeschiktheid stroomt bij het opteren voor contractuele aanwervingen. In ons onderzoek houden we echter geen rekening met een veranderende verhouding tussen de aantallen benoemde en contractuele personeelsleden. Dit impliceert eveneens dat we geen correcties uitvoeren om tegemoet te komen aan een eventuele verander(en)de demografische samenstelling van het ambtenarenkorps in de toekomst.<sup>70</sup>

Bij de schatting van de kostprijs volgens het hervormingsvoorstel zijn we bijgevolg vertrokken van een ambtenarenpopulatie in de toekomst die qua grootte en demografische kenmerken volledig gelijkaardig is aan de ambtenarenpopulatie in het jaar 2015.

Ter informatie geven we hierna in Tabel 4 een overzicht van de leeftjidsverdeling volgens statuut en geslacht voor de personeelspopulatie die is opgenomen in Vlimpers en waarop onze berekening is gebaseerd.

<sup>67</sup> Zie, wat de ambtenaren betreft, art. 46, § 3 Wet-Mainil, zoals gewijzigd bij art. 2, 5°) wet 10 augustus 2015, welke wijziging in werking treedt op 1 januari 2017 (zie art. 11 wet 10 augustus 2015). In feite heeft deze bepaling betrekking op de voorwaarden voor de toegang tot het vervroegd pensioen. Ze stelt bij wijze van uitzondering op de regel dat er een toegang tot het pensioen ontstaat vanaf een bepaalde leeftijd, ook als niet is voldaan aan de daaraan voorafgaand beschreven loopbaanvoorwaarde.

<sup>68</sup> Cf. R. JANVIER, "Leçon 1 - Travailler dans la fonction publique: hier, aujourd'hui et demain", *Le droit social de la fonction publique*, R. JANVIER (éd.), Collection de l'Association belge pour le droit du travail et de la sécurité sociale, n° 9, Bruges, la Charte, 2015, 13-15; R. JANVIER, I. DE WILDE en S. AERTS, "Leçon 2 - Uniformité, équité et gestion des ressources humaines", *Le droit social de la fonction publique*, R. JANVIER (éd.), Collection de l'Association belge pour le droit du travail et de la sécurité sociale, n° 9, Bruges, la Charte, 2015, 82, tabel 20.

<sup>69</sup> Cf. I. DE WILDE, *Flexibiliteit of paradoxale rigiditeit? De wijzigbaarheid van de arbeidsvoorwaarden van de overheidscontractant*, Reeks administratieve rechtsbibliotheek, bijzondere reeks, Brugge, die Keure, 2017, 90-94.

<sup>70</sup> Om die facetten in de analyse te betrekken, zouden we een model moeten ontwerpen dat toelaat om per case een projectie in de toekomst te maken van de verhouding tussen de statutairen en de contractanten en hun demografische kenmerken op basis van gegevens uit het verleden. Het opstellen van een dergelijk model ligt echter buiten het bereik van ons onderzoek. Bovendien rijst de vraag of een hervormde ziekte(pensioen)regeling voor ambtenaren sowieso geen invloed zal (kan) hebben op het aanwervingsproces van de overheidswerkgevers. Om met die veronderstelling rekening te houden, zouden we het model moeten uitbreiden met diverse gedragshypothesen. Dit is echter een zeer netelige oefening die volgens ons vanuit wetenschappelijk oogpunt weinig toegevoegde waarde biedt.

Tabel 4 – Vlaamse overheid: leeftijdsverdeling volgens statuut en geslacht

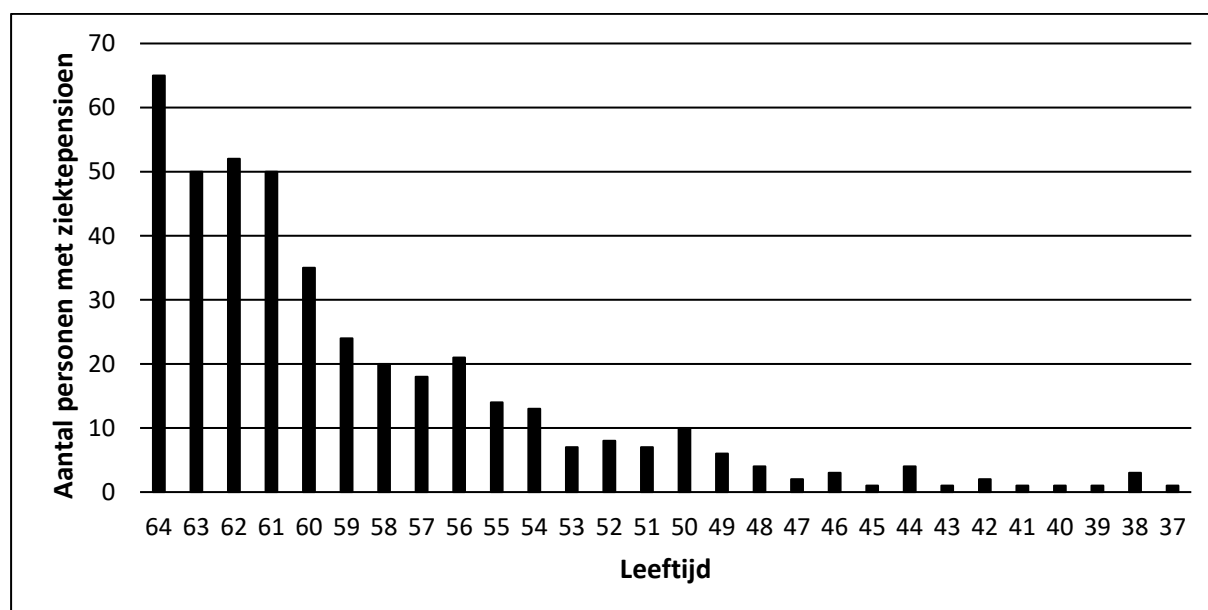
		Statutaire ambtenaren			Contractanten			Algemeen totaal		
		Man	Vrouw	Totaal	Man	Vrouw	Totaal	Man	Vrouw	Totaal
Aantal (koppen)		6.238	5.848	12.086	1.385	1.944	3.329	7.623	7.792	15.415
Leeftijdsverdeling (%)	< 25	0,13	0,09	0,11	6,79	6,17	6,43	1,34	1,60	1,47
	≥ 25 en < 35	13,34	19,10	16,13	42,31	41,36	41,75	18,60	24,65	21,66
	≥ 35 en < 45	30,11	35,43	32,68	24,55	23,61	24,00	29,10	32,48	30,81
	≥ 45 en < 55	30,41	28,20	29,34	17,26	18,11	17,75	28,02	25,68	26,84
	≥ 55	26,02	17,19	21,74	9,10	10,75	10,06	22,94	15,58	19,22

#### 4.2.3.2 Schatting op kruissnelheid

We berekenen de kostprijs van het nieuwe systeem op kruissnelheid. We gaan ervan uit dat de transitieperiode van de hervormingen voorbij is. Omdat het interessant is om een idee te hebben van de lengte van die transitieperiode, geven we een overzicht van de leeftijdsverdeling van de huidige Vlaamse ambtenaren die een ziektepensioen ontvangen. Dit is wat ons betreft de enige betrouwbare indicator voor de lengte en de extra kost tijdens de transitieperiode. Het is zeer waarschijnlijk dat personen die al een ziektepensioen ontvangen, die verworvenheid in de toekomst zullen behouden.

Figuur 1 toont voor de Vlaamse overheid aan dat een grote meerderheid van de huidige ziektegepensioneerden al een behoorlijk hoge leeftijd heeft bereikt. Dit betekent dat de transitiekost hoog zal zijn bij aanvang, maar in snel tempo zal uitdoven. Tegelijk vullen wij hierbij aan dat die kost *rebus sic stantibus* een federale uitgave is die niet voor rekening komt van de Vlaamse overheid.

Figuur 1 – Vlaamse overheid: leeftijdsprofiel van personen met een ziektepensioen op 31 december 2015 (n = 424)



#### 4.2.3.3 Twee gedragshypothesen

Een hervorming van de ziekte(pensioen)regeling van ambtenaren zou een invloed kunnen hebben op het gedrag van die ambtenaren bij ziekte. Het hervormingsvoorstel komt tegemoet aan de idee dat personen, ondanks hun arbeidsongeschiktheid, de kans moeten krijgen om (deeltijds) tewerkgesteld te blijven. Het hervormingsvoorstel dient gepaard te gaan met belangrijke inspanningen op het vlak van de wedertewerkstelling van (gedeeltelijk) arbeidsongeschikte personeelsleden. Die idee van re-integratie contrasteert sterk met het definitieve pensioen om medische redenen in het huidige systeem bij ambtenaren. De beperkte periode van gewaarborgd loon, gevolgd door een vervangingsinkomen berekend volgens de regels van de sector ZIV-uitkeringen, is een stimulans om ziekteperiodes zo veel als mogelijk te beperken in de tijd en wedertewerkstelling aan te moedigen. We kunnen dus aannemen dat op macroniveau het ziektepatroon van ambtenaren er in de toekomst enigszins anders zal uitzien. De vraag rijst in welke mate het gedrag van de ambtenaren zal veranderen.

Om hierop een antwoord te bieden, zouden we een arbeidsaanbodmodel moeten maken dat aantoonst in welke mate ambtenaren kiezen voor ‘ziek worden’ en ‘ziek blijven’ met toepassing van de nieuwe regels. Het opstellen van een dergelijk model gaat ons onderzoeksopzet te buiten. We willen echter niet blind zijn voor de gedragsveranderingen die het hervormingsvoorstel kan teweegbrengen. Daarom werd de kostprijs van het hervormingsvoorstel berekend voor twee gedragshypothesen.

De eerste gedragshypothese gaat ervan uit dat er geen gedragswijziging plaatsvindt. Het ziektepatroon dat de ambtenaren vertonen, blijft hetzelfde na de invoering van de hervorming. De tweede gedragshypothese schat de kostprijs indien ambtenaren na de hervorming een ziektepatroon vertonen dat analoog is aan dat van de overheidscontractanten.<sup>71</sup> Gelet op het feit dat de hervorming van de ziekte(pensioen)regeling grote overeenkomsten vertoont met het arbeidsongeschiktheidsstelsel van werknemers, is deze gedragshypothese volgens ons plausibel.<sup>72</sup>

Ter informatie geven we hierna in Tabel 5 voor de onderzochte populatie het verzuimpercentage mee naargelang van de rechtspositie en het geslacht van het personeelslid.

---

<sup>71</sup> Het spiegelen aan het ziektegedrag van de statutairen aan dat van de contractanten gebeurt op basis van een beperkt aantal kenmerken (*i.e.* geslacht, leeftijdsklasse en looncategorie). We zouden de analyse kunnen verbeteren door meer karakteristieken te gebruiken. *Idealiter* zouden bijvoorbeeld ook het type functie, de gezinssituatie en het opleidingsniveau deel uitmaken van de analyse, maar door de onbeschikbaarheid van de daartoe noodzakelijke data, blijkt dit niet mogelijk. Wat het ziektepatroon van een persoon betreft, zijn er twee te onderscheiden elementen: het intredegedrag in een ziekteperiode en de lengte van de ziekteperiode. Er wordt in dit onderzoek verondersteld dat de hervorming geen invloed heeft op het intredegedrag in een ziekteperiode, maar wel op de lengte van het verblijf in het stelsel.

<sup>72</sup> Voor een uitgebreide toelichting bij de beperkingen van de berekening volgens de tweede gedragshypothese verwijzen we naar R. JANVIER, I. DE WILDE en K. LIEVENS, “Hervorming van de ziekte(pensioen)regeling voor de ambtenaren. Kostprijsberekening”, *BTSZ* 2017/3, *ter perse*.

**Tabel 5 – Vlaamse overheid: interne verzuimpercentages volgens statuut en geslacht op 31 december 2015**

	Statutaire ambtenaren			Contractanten			Algemeen totaal		
	Man	Vrouw	Totaal	Man	Vrouw	Totaal	Man	Vrouw	Totaal
Aantal (koppen)	6.238	5.848	12.086	1.385	1.944	3.329	7.623	7.792	15.415
Verzuimpercentage	5,41	8,00	6,60	3,55	6,28	5,08	5,07	7,57	6,28

#### 4.2.3.4 Abstractie van het eventuele werkloosheidsrisico bij semi-arbeidsongeschiktheid

Het zal veeleer zelden gebeuren dat een (definitief) arbeidsongeschikte ambtenaar effectief aangewezen zal zijn op uitkeringen in het raam van het werkloosheidsstelsel.

Dit zou zich bijvoorbeeld kunnen voordoen wanneer een ambtenaar niet meer beantwoordt aan de notie arbeidsongeschiktheid in het raam van de ZIV-wetgeving,<sup>73</sup> maar wel nog steeds arbeidsongeschikt is in de zin van de op hem toepasselijke statutaire ziekteverlofregeling. Doorgaans geldt voor de toepassing van de statutaire ziekteverlofregeling het criterium van het eigen ambt of de eigen functie.<sup>74</sup> In het raam van de ZIV-wetgeving gaat het daarentegen om een loonkundige schatting, te weten de vermindering van het verdienvermogen met (minstens) twee derde van wat een maatpersoon kan verdienen. Tijdens de eerste zes maanden gebeurt de beoordeling daarvan in het licht van het beroep van het individu op het moment van de aanvang van de arbeidsongeschiktheid. Na zes maanden – of eerder indien de ambtenaar lijdt aan een aandoening die niet vatbaar is voor genezing of een gunstig verloop op korte termijn – wordt bij de evaluatie van de arbeidsongeschiktheid in de zin van de ZIV-wetgeving getoetst aan de beroepencategorie, rekening houdend met een aantal socio-economische criteria.<sup>75</sup>

In het (vooral theoretische) geval dat de ambtenaar arbeidsgeschikt is volgens de ZIV-wetgeving,<sup>76</sup> maar nog steeds arbeidsongeschikt is conform de statutaire ziekteverlofregeling, komt de ambtenaar in tijdelijke werkloosheid (wegens overmacht) terecht.<sup>77</sup>

Een andere hypothese is dat de ambtenaar – alle maatregelen en pogingen tot re-integratie ten spijt – als definitief arbeidsongeschikt moet worden beschouwd. Voor zover het statuut deze toestand zou aanmerken als een grond tot definitieve ambtsneerlegging, komt er een einde aan de statutaire arbeidsrelatie en zal de gewezen ambtenaar aangewezen zijn op uitkeringen in het raam van de sociale zekerheid. Dan is het plausibel om aan te nemen dat de ambtenaar voldoet aan het arbeidsongeschiktheidsbegrip in het raam van de ZIV-wetgeving. Moest dat echter niet het geval is, dan zou de ambtenaar van wie de tewerkstelling in overheidsdienst een einde heeft genomen, moeten kunnen terugvallen op de bescherming van het werkloosheidssysteem.

<sup>73</sup> Uit de definitie zoals vervat in art. 100, § 1, eerste lid ZIV-Wet 1994, volgt dat er aan drie voorwaarden cumulatief moet zijn voldaan opdat er sprake zou zijn van arbeidsongeschiktheid: (i) de werknemer moet alle arbeid stopzetten, (ii) als gevolg van letsels of functionele stoornissen, (iii) resulterend in een verminderd verdienvermogen van minstens twee derden of 66%.

<sup>74</sup> Zie in dit verband S. AERTS en R. JANVIER, “Arbeidsongeschiktheidscircuits in de publieke sector, met de focus op de ambtenaren”, *TSR* 2015/1-2, 101-179.

<sup>75</sup> Zie art. 100, § 1, eerste lid en vierde lid ZIV-Wet 1994.

<sup>76</sup> Het trekken van de grens tussen het ziekte- en het werkloosheidsrisico is vaak een lastige opgave. De reglementering legt vooral het accent op het vrij evidente verbod van cumulatie van beide soorten van vervangingsinkomens (zie art. 61, § 1, eerste lid Werkloosheidsbesluit).

<sup>77</sup> Zie [www.rva.be/nl/documentatie/infoblade24#h2\\_4](http://www.rva.be/nl/documentatie/infoblade24#h2_4).

Het is onze overtuiging dat de omstandigheden waarin de ambtenaar aangewezen is op een werkloosheidsuitkering, veeleer zelden zullen voorkomen.

Wij zijn er in ons onderzoek dan ook van uitgegaan dat een definitief arbeidsongeschikte ambtenaar wellicht tot bij het bereiken van de wettelijke pensioenleeftijd van (momenteel) 65 jaar gerechtigd is en blijft op een invaliditeitsuitkering overeenkomstig de ZIV-wetgeving.

Een bijkomend argument om bij onze berekeningen abstractie te maken van de kostprijs van het werkloosheidsrisico, is dat dit risico in de huidige stand van de wetgeving onmogelijk kan worden geobjectiveerd. Het gaat hierboven immers om loutere vooronderstellingen van situaties die zich in de toekomst zouden kunnen voordoen nadat de hervorming heeft plaatsgevonden, zonder enig ijkingspunt in het heden en het verleden.

Merken wij in de marge op dat zonder dat de ambtenaren onder de toepassing van de werkloosheidsregeling worden gebracht, nu ook al een regeling bestaat om de ambtenaren van wie de statutaire arbeidsrelatie een einde neemt, te beschermen.

De wet van 20 juli 1991 houdende sociale en diverse bepalingen<sup>78</sup> waarborgt namelijk de toepassing van onder meer de verzekering tegen werkloosheid tot voordeel van de definitief benoemde en daarmee gelijkgestelde<sup>79</sup> personeelsleden in overheidsdienst van wie de arbeidsverhouding een einde neemt omdat de overheid ze eenzijdig verbreekt<sup>80</sup> of omdat de benoemingsakte wordt vernietigd, ingetrokken, opgeheven of niet hernieuwd. In voorkomend geval worden de ambtenaren zonder onderbreking onder de toepassing van onder andere de werkloosheidsregeling gebracht. Daartoe stort de tewerkstellende overheid de normaal verschuldigde werkgevers- en werknemersbijdragen<sup>81</sup> voor de werkloosheidsregeling voor de periode die overeenstemt met het aantal arbeidsdagen dat de ontslagen persoon – naargelang van zijn leeftijdsgroep – moet bewijzen om gerechtigd te zijn op werkloosheidsuitkeringen.<sup>82</sup>

Persoonlijk zijn wij dit systeem niet echt genegen al was het maar omdat dit afbreuk doet aan de solidariteitsgedachte die onze sociale zekerheid schraagt. Wij halen deze regeling enkel aan om aan te tonen dat er zelfs *de lege lata* mogelijkheden zijn om de ambtenaar toch de bescherming van het werkloosheidssysteem te garanderen.

#### **4.2.3.5 Gewaarborgd loon naar het model van de contractanten**

De Vlaamse overheid is autonoom om een eigen invulling te geven aan de statutaire ziekteverlofregeling voor haar ambtenaren (zie ook *infra*, 6). De federale wetgever is op dit punt niet bevoegd. De Vlaamse overheid kan de statutaire ziekteverlofregeling aanpassen zodra de ambtenaren - na uitvoering van het hervormingsvoorstel - onder het toepassingsgebied worden gebracht van de federale socialezekerheidsregeling, sector van de ZIV-uitkeringen.

<sup>78</sup> Zie art. 7 tot en met art. 13 wet 20 juli 1991 houdende sociale en diverse bepalingen (BS 1 augustus 1991).

<sup>79</sup> Het gaat om degenen die een weddetoelage voor rekening van een gemeenschap genieten, met andere woorden de vaste personeelsleden in dienst van het vrij onderwijs.

<sup>80</sup> Dit systeem vindt geen uitwerking op de personen die de pensioengerechtigde leeftijd hebben bereikt of ambtshalve worden ontslagen met een onmiddellijk recht op pensioen. Het geldt evenmin in het geval de ambtenaar zelf ontslag neemt (zie in dit verband ook GwH 10 juli 2008, nr. 103/2008).

<sup>81</sup> Behalve wanneer een premie, toelage of vergoeding wegens ontslag verschuldigd is of een opzeggingstermijn moet worden nageleefd, komen ook de werknemersbijdragen voor rekening van de tewerkstellende overheid.

<sup>82</sup> Zie art. 30, eerste lid Werkloosheidsbesluit 1991.

Louter theoretisch<sup>83</sup> zouden de overheidsbesturen en -instellingen – althans in het ZIV-scenario (*supra*, legenda 1) – kunnen beslissen om in hun statuut in te schrijven dat de ambtenaren geen aanspraak meer kunnen maken op het behoud van hun wedde en vanaf de eerste dag van hun arbeidsongeschiktheid wegens ziekte of ongeval privéleven terugvallen op uitkeringen vanwege de ziekteverzekering, al dan niet aangevuld met een bepaald in het statuut vast te leggen bedrag. Om dit soort van praktijken tegen te gaan, bepleitte de CDPH 2020-2040 om in de federale ZIV-wetgeving een soort van carenzijd vast te leggen, met andere woorden een periode van niet-vergoedbare primaire arbeidsongeschiktheid, die overeenstemt met het equivalent van het gewaarborgd loon voor de contractanten. Ambtenaren vallen niet onder de regels van het gewaarborgd loon op grond van de Arbeidsovereenkomstenwet,<sup>84</sup> maar via dit ezelsbruggetje is het mogelijk hetzelfde resultaat te bereiken.

Aangezien het onze bedoeling was om de kostprijs te begroten van het hervormingsvoorstel, nemen wij de periode van niet-vergoedbare primaire arbeidsongeschiktheid mee als assumptie bij onze berekeningen, met andere woorden dat de ambtenaren pas een recht kunnen doen gelden op ZIV-uitkeringen na een zekere tijdspanne. In het ZIV-scenario (*supra*, legenda 1) zijn wij in onze kostprijsberekening vertrokken van een tijdvak van gewaarborgd loon gedurende dertig kalenderdagen.<sup>85</sup> In het *sui generis*-scenario (*supra*, legenda 1) belooft de carenzperiode als het ware twaalf maanden en zal de ambtenaar pas een uitkering genieten na afloop van de periode van primaire arbeidsongeschiktheid, met andere woorden vanaf het tijdvak van invaliditeit.

#### 4.2.3.6 Gewogen percentages

In ons onderzoek is een volgend uitgangspunt dat het vervangingsinkomen dat de ambtenaar in de toekomst ontvangt tijdens zijn afwezigheid wegens ziekte - gespreid over de tijdvakken van gewaarborgd loon, primaire arbeidsongeschiktheid en invaliditeit - op dezelfde wijze zal worden berekend als dat van de werknemers in de particuliere sector en de overheidscontractanten. Of de

<sup>83</sup> Het gaat om een strikt theoretische benadering, want de recente rechtspraak aangaande het *standstill*-principe zou ongetwijfeld voor een behoorlijke nuancering zorgen.

<sup>84</sup> Conform art. 1, tweede lid Arbeidsovereenkomstenwet is deze wet enkel van toepassing op de personeelsleden in overheidsdienst "*wier toestand niet statutair geregeld is*".

<sup>85</sup> Een moeilijkheid op het vlak van het gewaarborgd loon voor de contractanten is wel het onderscheid tussen arbeiders en bedienden. Arbeiders hebben maar gedurende veertien dagen recht op een gewaarborgd loon dat volledig voor rekening komt van hun werkgever (art. 52 Arbeidsovereenkomstenwet; een en ander is nog genuanceerder (zie P. HUMBLET (ed.), M. RIGAUX (ed.), R. JANVIER, J. PEETERS, W. RAUWS, K. VAN DEN LANGENBERGH en A. VAN REGENMORTEL, *Synopsis van het Belgische Arbeidsrecht*, Antwerpen, Intersentia, 2014, zesde editie, pp. 116-117, nr. 202)). Na afloop daarvan genieten arbeiders een uitkering van de ziekteverzekering die tot de dertigste dag wordt aangevuld door de werkgever tot het niveau van hetzelfde belastbaar inkomen. Dezelfde regels vinden ook uitwerking ten overstaan van de zogenaamde bedienden voor korte duur (art. 71 Arbeidsovereenkomstenwet en P. HUMBLET (ed.), M. RIGAUX (ed.), R. JANVIER, J. PEETERS, W. RAUWS, K. VAN DEN LANGENBERGH en A. VAN REGENMORTEL, *Synopsis van het Belgische Arbeidsrecht*, Antwerpen, Intersentia, 2014, zesde editie, p. 117, nr. 204). Bedienden voor lange duur daarentegen kunnen aanspraak maken op dertig dagen gewaarborgd loon dat volledig op conto van de werkgever komt (art. 70 Arbeidsovereenkomstenwet). Hierbij dient opgemerkt dat in de publieke sector relatief weinig arbeiders zijn tewerkgesteld en dat de meeste contractanten de status van bediende genieten. Intussen is er bovendien – naar aanleiding van een uitspraak van het Grondwettelijk Hof – een veralgemeende beweging aan de gang, richting een eenheidsstatuut op alle vlakken. Dit komt erop neer dat het de bedoeling is om de bestaande verschillen tussen arbeiders en bedienden weg te werken, inclusief deze op het vlak van het gewaarborgd loon in geval van arbeidsongeschiktheid. Vanuit die optiek zou het contraproductief zijn om binnen de groep van de ambtenaren een kunstmatig onderscheid te maken tussen ambtenaren die voornamelijk hoofdarbeid verrichten, en degenen die hoofdzakelijk handenarbeid presteren. Dit onderscheid raakt achterhaald, los dan nog van het feit dat ambtenaren meestal kenniswerkers zijn die per analogie tot de groep van de bedienden mogen worden gerekend.



Vlaamse overheid al dan niet een aanvulling wenst toe te kennen bij deze vervangingsinkomens berekend volgens de parameters uit de sociale zekerheid, behoort tot haar autonomie, net zoals dat het geval is voor de werkgevers uit de privésector (zie ook *infra*, 6.2.2). Het is belangrijk om te onthouden dat met dergelijke aanvullende uitkeringen geen rekening wordt gehouden bij de berekeningen uit dit onderzoek. Die eventuele meerkost maakt dus geen deel uit van de kostprijsberekening van het hervormingsvoorstel.

Tijdens de periode van primaire arbeidsongeschiktheid hebben alle gerechtigden – zonder onderscheid naargelang hun gezinstoestand – recht op een vervangingsinkomen tot beloop van 60% van hun gedeelde loon.<sup>86</sup> Vanaf de eerste dag van de zevende maand in primaire arbeidsongeschiktheid speelt de gezinssituatie wel een zekere rol, om in voorkomend geval te bepalen welk minimum van toepassing is op de uitkering.

In de periode van invaliditeit wordt een meer uitgesproken onderscheid gemaakt naargelang van de gezinssituatie,<sup>87</sup> meer bepaald tussen invaliden met personen ten laste,<sup>88</sup> alleenstaanden<sup>89</sup> en samenwonenden.<sup>90</sup> De arbeidsongeschikte werknemer met een of meer personen ten laste ontvangt een invaliditeitsuitkering van 65% van zijn gedeelde loon.<sup>91</sup> Heeft de betrokkene geen gezinslast, dan wordt een bedrag uitgekeerd dat gelijk is aan 55% of 40%, naargelang hij al dan niet zijn enig inkomen verliest.<sup>92 93</sup>

Het in aanmerking te nemen loon mag echter niet hoger zijn dan een bepaalde maximumgrens.<sup>94</sup> Meer concreet is – per 1 oktober 2017 – de maximale daguitkering bij primaire arbeidsongeschiktheid tegen 60% gelijk aan 83,84 EUR. Omgerekend impliceert dit dat het gedeelde brutoloon wordt geplafonneerd tot 139,7388 EUR per dag in de zesdaagse werkweek.<sup>95</sup> Op maandbasis stemt het begrensde loon overeen met 3.633,21 EUR. Tabel 6 geeft een overzicht van de maximumbedragen van de ZIV-uitkeringen.

---

<sup>86</sup> Art. 87, tweede lid ZIV-Wet en art. 211, § 1, eerste lid KB Uitvoeringsbesluit ZIV-Wet.

<sup>87</sup> Art. 93, zevende lid ZIV-Wet.

<sup>88</sup> Art. 225 Uitvoeringsbesluit ZIV-Wet.

<sup>89</sup> Art. 226 en art. 226bis Uitvoeringsbesluit ZIV-Wet.

<sup>90</sup> Art. 93, zesde lid ZIV-Wet legt enkel de minimumpercentages vast.

<sup>91</sup> Art. 213, eerste lid Uitvoeringsbesluit ZIV-Wet.

<sup>92</sup> Art. 213, tweede lid Uitvoeringsbesluit ZIV-Wet.

<sup>93</sup> Voor een toelichting over wie wordt beschouwd als persoon ten laste zie R. JANVIER, I. DE WILDE en K. LIEVENS, “Hervorming van de ziekte(pensioen)regeling voor de ambtenaren. Kostprijsberekening”, *BTSZ 2017/3, ter perse*.

<sup>94</sup> Art. 87, eerste lid, in fine (primaire arbeidsongeschiktheidsuitkering) en art. 93, zesde lid ZIV-Wet (invaliditeitsuitkering).

<sup>95</sup> Art. 212 Uitvoeringsbesluit ZIV-Wet.

Tabel 6 – Maximumbedragen ZIV-uitkeringen<sup>96</sup>

Periode / Gezinssituatie	Maximum
<i>Per 1 oktober 2017 voor de arbeidsongeschiktheden die na 1 januari 2018 zijn aangevangen</i>	
<b>Primaire arbeidsongeschiktheid</b>	
Alle gerechtigden (60%)	2.179,84 EUR
<b>Invaliditeit</b>	
Werknemer met gezinslast (65%)	2.361,58 EUR
Alleenstaande werknemer (55%)	1.998,36 EUR
Samenwonende werknemer (40%)	1.453,40 EUR

Wat het tijdvak van primaire arbeidsongeschiktheid betreft, kunnen de regels betreffende de uitkering en het begrensd loon worden toegepast op de beschikbare gegevens. Voor het tijdvak van invaliditeit ontbreken echter de nodige data over de gezinssituatie van de betrokkene. Om deze lacune in te vullen, heeft het Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering (RIZIV) ons gegevens ter beschikking gesteld over de frequentie van de onderscheiden gezinssituaties bij personen in invaliditeit in het jaar 2015. Deze informatie liet ons toe om een gewogen vergoedingspercentage<sup>97</sup> volgens geslacht<sup>98</sup> te berekenen.

## 4.3 KOSTPRIJS

### 4.3.1 Toelichting

We geven hierna voor de Vlaamse overheid een overzicht van onze berekeningen.<sup>99</sup> Bij het berekenen van de geschatte kostprijs na de invoering van het hervormingsvoorstel maken we als zodanig geen onderscheid tussen het ZIV-scenario en het *sui generis*-scenario (*supra*, legenda 1). In de tabel 7 gaan we uit van de totaliteit van de uitgaven aan – per hypothese – het gewaarborgd loon voor de eerste maand arbeidsongeschiktheid, de primaire arbeidsongeschiktheidsuitkeringen tijdens de volgende elf maanden en de invaliditeitsuitkeringen na twaalf maanden arbeidsongeschiktheid. Wij baseren ons daarvoor op de geobserveerde duur van de arbeidsongeschiktheid van de individuen in dienst van de betrokken overheidswerkgever. We voegen daaraan ook de huidige ziektegepensioneerden toe die wij voor onze berekeningen beschouwen als personen die tijdens het jaar 2015 zich gedurende 312 vergoedingsdagen in invaliditeit bevonden. Wel brengen we een verdere verfijning aan rekening houdend met de verschillende gedragshypothesen (*supra*, 4.2.3.3). Wij herhalen dat de eerste gedragshypothese uitgaat van een ongewijzigd ziektegedrag van de ambtenaren wat de duur van de afwezigheid betreft. De tweede gedragshypothese houdt in dat we veronderstellen dat – door de toepassing van dezelfde regels, ongeacht de aanwervingswijze – de

<sup>96</sup> Zie voor een overzicht van de meest recente uitkeringsbedragen in het raam van de ZIV-wetgeving, [www.riziv.fgov.be/nl/themas/arbeidsongeschiktheid/bedragen/Paginas/default.aspx#.Vgj3wLSiHUc](http://www.riziv.fgov.be/nl/themas/arbeidsongeschiktheid/bedragen/Paginas/default.aspx#.Vgj3wLSiHUc).

<sup>97</sup> Het gewogen vergoedingspercentage werd berekend op basis van de relatieve frequentie van elke gezinscategorie en het bijhorende vergoedingspercentage.

<sup>98</sup> De data laten toe om ook een onderscheid te maken in leeftijdsklassen. De beperkte verschillen die zich dan optekenen, brachten ons ertoe om alleen een onderscheid te maken op basis van geslacht.

<sup>99</sup> Voor een overzicht van de kostprijsberekening bij alle cases verwijzen we naar R. JANVIER, I. DE WILDE en K. LIEVENS, "Hervorming van de ziekte(pensioen)regeling voor de ambtenaren. Kostprijsberekening", *BTSZ* 2017/3, *ter perse*.

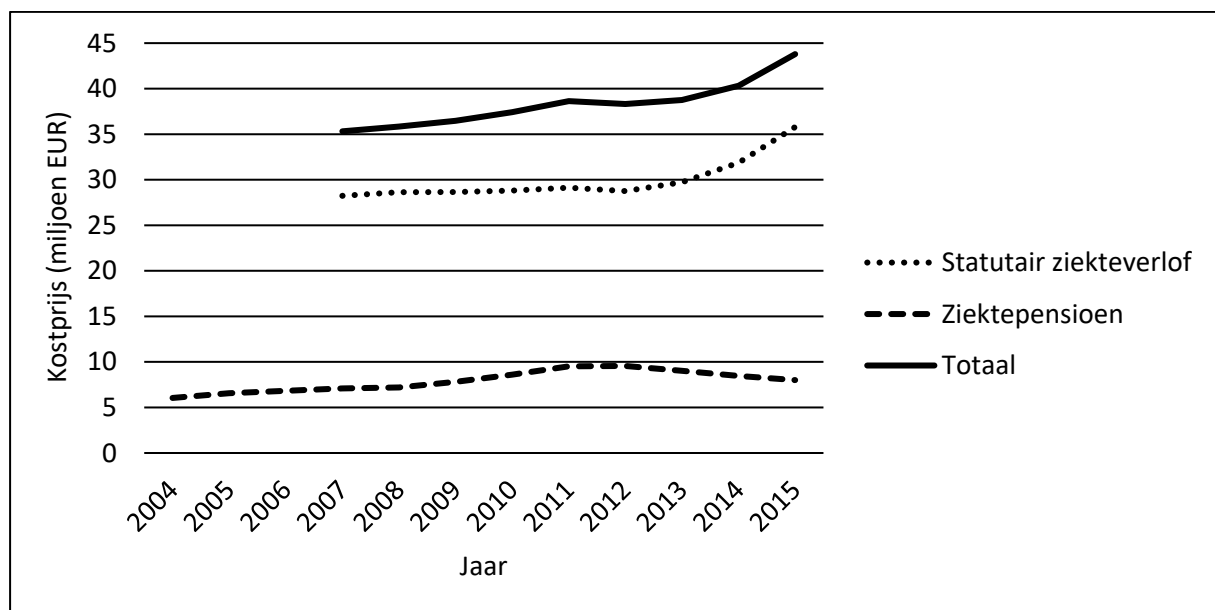
ambtenaren hetzelfde ziektegedrag zullen gaan vertonen zoals de contractanten in dienst van dezelfde overheidswerkgever.

#### 4.3.2 Evolutie van de reële kostprijs van de huidige ziekte(pensioen)regeling

Figuur 2 brengt de kostprijs in beeld van de huidige ziekte(pensioen)regeling voor de ambtenaren in dienst van de Vlaamse overheid. In de periode 2007-2015 was de gemiddelde jaarlijkse kostprijs van het statutair ziekteverlof 29,954 miljoen EUR en van de ziektepensioenen 8,363 miljoen EUR. In totaal bedroegen de uitgaven voor de ziekte(pensioen)regeling in deze periode jaarlijks gemiddeld 38,317 miljoen EUR. Indien de kostprijs van het statutair ziekteverlof uit het jaar 2015 wordt geprojecteerd op het aantal actieve ambtenaren bij de Vlaamse overheid (n=12.086), bedraagt de kostprijs per capita 2.961,12 EUR.

In 2015 was de gemiddelde ziekteduur 30 dagen en bij 71,77% van de actieve ambtenaren werd minstens één ziektedag geobserveerd.

**Figuur 2 - Vlaamse overheid: evolutie van de reële kostprijs van de huidige ziekte(pensioen)regeling (miljoen EUR)**



#### 4.3.3 Geschatte kostprijs na invoering van het hervormingsvoorstel

Tabel 7 geeft een overzicht van de relatieve en absolute kostprijs op basis van de doorgevoerde simulaties voor de Vlaamse overheid betreffende het jaar 2015. Indien de lengte van de ziekteperiodes van statutairen niet wijzigt als gevolg van het hervormingsvoorstel, zou de kostprijs na hervorming 34,37% lager liggen dan de huidige kostprijs. Indien de lengte van de ziekteperiodes wel wijzigt en analoog wordt aan deze van de contractanten, zou de kostprijs na hervorming 37,75% lager liggen dan de huidige kostprijs.

**Tabel 7 - Vlaamse overheid: geschatte kostprijs na invoering van het hervormingsvoorstel**

	Relatieve kostenverhouding (%)	Absolute kost (miljoen EUR)
Huidige ziekte(pensioen)regeling	100,00	38,317
Hervormingsvoorstel: geen gedragswijziging	65,63	25,147
Hervormingsvoorstel: gedragswijziging = contractanten	62,25	23,852

#### 4.3.4 Overzicht van de kostprijs per uitgavepost

De Tabel 8 biedt een overzicht van de kostprijs waarbij we, per uitgavepost, aangeven wie de betrokken kost voor zijn rekening neemt. We gaan in dit overzicht uit van de kostprijs van de huidige statutaire ziekteverlofregeling voor het jaar 2015.

**Tabel 8 – Vlaamse overheid: overzicht kostprijs per uitgavepost (miljoen EUR) (2015)**

	VLAAMSE OVERHEID	VLAAMSE OVERHEID	VLAAMSE OVERHEID	RIZIV	SCHATKIST/ GESOLIDARISEERD	TOTAAL
	<i>Statutair ziekteverlof</i>	<i>Gewaarborgd loon</i>	<i>PAO</i>	<i>Invaliditeit</i>	<i>Ziektepensioen</i>	
Huidige ziekte(pensioen)regeling	29,954				8,363	<b>38,317</b>
Hervormingsvoorstel: geen gedragswijziging		12,221	2,568	10,357		<b>25,147</b>
Hervormingsvoorstel: gedragswijziging = contractanten		12,221	1,274	10,357		<b>23,852</b>

Op basis van Tabel 8 is het eveneens mogelijk om een inschatting te maken van het onderscheid tussen het *sui generis*-scenario en het ZIV-scenario. Het verschil in de kostprijsberekening is dat in het ZIV-scenario de periode van de primaire arbeidsongeschiktheid wordt afgewenteld op de sociale zekerheid. Concreet betekent dit dat 2,568 mln. EUR (zonder gedragswijziging) of 1,274 mln. EUR (met gedragswijziging) in het ZIV-scenario niet ten laste komt van de Vlaamse overheid, maar voor rekening van de sociale zekerheid is.

We benadrukken opnieuw dat eventuele aanvullingen die de Vlaamse overheid wenst toe te kennen bij deze vervangingsinkomens berekend volgens de parameters uit de sociale zekerheid, tot haar autonomie behoort. Met die eventuele extra tussenkomsten wordt dus geen rekening gehouden in de berekeningen.

#### 4.3.5 Kostprijs als percentage van de totale statutaire weddemassa<sup>100</sup>

Op dit ogenblik betalen overheidswerkgevers op de weddemassa van hun statutaire personeelsleden geen bijdragen voor de sector uitkeringen van de verplichte ziekte- en invaliditeitsverzekering.<sup>101</sup> Dat is logisch aangezien ambtenaren in principe niet gerechtigd zijn op een vervangingsinkomen op basis van de ZIV-wetgeving. Hetzelfde geldt voor de sector werkloosheid.

In het licht van het hervormingsvoorstel is het evident dat wanneer de ambtenaar een beroep kan doen op uitkeringen vanwege de ziekte- en invaliditeitsverzekering, daar een bepaalde financiering tegenover zal moeten staan.

We hebben becijferd wat het louter theoretische bijdragepercentage invaliditeit<sup>102</sup> is dat op de statutaire weddemassa zou verschuldigd zijn om tot een *break-even* punt te komen. Voor de Vlaamse overheid bedraagt dit theoretische bijdragepercentage volgens het *sui generis*-scenario 1,95%. Om de vergelijking te kunnen maken met het ZIV-scenario, hebben we eveneens die berekening gemaakt, zonder en met gedragswijziging. Voor de Vlaamse overheid bedraagt het theoretische bijdragepercentage invaliditeit volgens het ZIV-scenario 2,44% (zonder gedragswijziging) en 2,19% (met gedragswijziging).

Men moet er rekening mee houden dat die theoretische percentages slechts een momentopname zijn en kunnen worden beïnvloed door bepaalde (uitzonderlijke) situaties bij slechts een beperkt aantal (statutaire) personeelsleden.

Wat concreet het verschuldigde (werkgevers<sup>103</sup>)bijdragepercentage moet, *c.q.* zal zijn, is een vraagstuk van politieke aard. Het is trouwens niet zinvol om zich vast te pinnen op de bestaande bijdragepercentages voor de onderscheiden sectoren van de sociale zekerheid. Die zijn in het raam van het globaal beheer nog slechts van marginaal belang, gegeven dat die percentages geen betekenis (meer) hebben voor de verdere verdeling van de financiële middelen. De sociale zekerheid van de werknemers werkt niet via een soort van (volledig via bijdragen kostendekkend) omslagsysteem, zoals dat wel het geval is voor bijvoorbeeld de financiering van de ambtenarenpensioenen van de openbare instellingen en de lokale overheden. De sociale bijdragen vormen trouwens slechts één financieringsbron. Daarnaast wordt onze sociale zekerheid ook gespijsd via alternatieve financiering in de vorm van een deel van de opbrengst van de BTW en van andere fiscale inkomsten, naast onder andere allerhande crisis- en solidariteitsbijdragen.

<sup>100</sup> Voor meer duiding bij deze berekeningen verwijzen we naar R. JANVIER, I. DE WILDE en K. LIEVENS, "Hervorming van de ziekte(pensioen)regeling voor de ambtenaren. Kostprijsberekening", *BTSZ* 2017/3, *ter perse*.

<sup>101</sup> Voor een overzicht van de bijdrageregeling *sensu lato* die verschilt naargelang van het type overheidswerkgevers en uiteraard ook volgens de aard van de arbeidsrelatie, verwijzen wij naar R. JANVIER, "Minder sociale 'afscherming' van het overheidspersoneel? – Deel 1 – Een kritische terugblik op het recente verleden met een voorzichtige vooruitblik op de toekomst van de sociale bescherming van het overheidspersoneel", *TSR* 2016/4, 452-464.

<sup>102</sup> Omwille van de beperkte toepassing van de sector werkloosheid bij arbeidsongeschiktheid (*supra*, 4.2.3.4), hebben we het virtuele bijdragepercentage enkel berekend voor de invaliditeitsuitkeringen.

<sup>103</sup> Politiek lijkt het een uitgemaakte zaak dat de ambtenaren, anders dan de contractanten, geen werknemersbijdrage zullen moeten betalen voor de sector van de uitkeringen in het raam van de verplichte ziekte- en invaliditeitsverzekering.

## 4.3.6 Kostprijs van de gelijkgestelde periodes in de pensioenregeling(en)

### 4.3.6.1 Achtergrond

Het hervormingsvoorstel zal logischerwijze leiden tot een aanpassing van de gelijkstelling van de afwezigheden wegens arbeidsongeschiktheid voor de berekening van het wettelijk rustpensioen en als afgeleide daarvan het overlevingspensioen, c.q. de overgangsuitkering. Volgens de huidige ambtenarenpensioenregeling komt er een einde aan het meetellen van de periodes van afwezigheid wegens ziekte op het ogenblik waarop de ambtenaar definitief medisch ongeschikt wordt verklaard en vroegtijdig een pensioen om medische redenen ontvangt. Indien de ambtenaren onder de toepassing van de sociale zekerheid worden gebracht, liggen de zaken anders. Het hervormingsvoorstel impliceert dat definitief arbeidsongeschikte ambtenaren per hypothese verder aanneembare diensten voor het rustpensioen blijven opbouwen tot de scharnierleeftijd van (momenteel) 65 jaar. Dit betekent concreet dat het hervormingsvoorstel gepaard zal gaan met een stijging van de kostprijs van de pensioenen.

Het simuleren van de stijging van de kostprijs van de rustpensioenen is niet evident, enerzijds omwille van de zeer complexe wetgeving die de pensioenberekening regelt, en anderzijds door een gebrek aan data.

Bovendien is het op dit ogenblik onduidelijk in welk stelsel die afwezigheden in aanmerking zullen komen. Zolang de ambtenaar in dienst blijft van de overheid, zou dat in het raam van de ambtenarenpensioenregeling zijn. De tijdvakken van invaliditeit in het *sui generis*-scenario zullen voor de rechtspositieregeling allicht worden gekwalificeerd als periodes van – per hypothese onbezoldigde – dienstactiviteit. Dit brengt met zich dat in het raam van de ambtenarenpensioenregeling zal moeten worden uitgemaakt of deze niet-bezoldigde afwezigheden al dan niet zullen meetellen om uit te maken of de maximumgrens van 20% van de totaliteit van de aanneembare diensten is overschreden.<sup>104</sup> Zelfs in de hypothese dat een overheidswerkgever zou beslissen om met toepassing van een aangepaste ziekteverlofregeling een supplement toe te kennen bovenop de ZIV-uitkeringen, blijft deze vraagstelling van belang. Een dergelijke aanvulling maakt niet dat het gaat om tijdvakken van bezoldigde dienstactiviteit aangezien het per definitie gaat om hoogstens deels bezoldigde afwezigheden.

Los van het voorgaande, is een andere kwestie wat de toestand is na het eventuele verlies van de status als ambtenaar omwille van definitieve medische ongeschiktheid. Het lijkt op het eerste gezicht logisch dat dan de bepalingen betreffende de gelijkgestelde periodes in het raam van het pensioenstelsel van de werknemers uitwerking zullen vinden. Dit creëert dan wel een ongelijkheid met de (net) niet-definitief arbeidsongeschikte ambtenaren die wel verder rechten opbouwen in het ambtenarenpensioenregime.

Om de grootteorde van de kostprijs van de gelijkgestelde periodes in de ambtenaren- en de werknemerspensioenregeling te bepalen, zijn we uitgegaan van alle in 2015 lopende dossiers van ambtenaren met een ziektepensioen die voordien in dienst waren van een in ons caseonderzoek opgenomen overheidswerkgever (*in casu* de Vlaamse overheid). We focussen ons op de ambtenaren

<sup>104</sup> Zie art. 3 KB nr. 442, 14 augustus 1986 betreffende de weerslag van sommige administratieve toestanden op de pensioenen van sommige personeelsleden van de overheidsdiensten.

die in datzelfde jaar 2015 de leeftijd van 65 jaar nog niet hadden bereikt, waarbij we de berekening doen van de virtuele kost van de gelijkstelling vanaf hun intredeleeftijd in het ziektepensioen tot de leeftijd van 65 jaar.<sup>105</sup>

#### 4.3.6.2 Resultaten ruwe berekeningen<sup>106</sup>

Voor de berekening volgens de ambtenarenpensioenregeling houdt de gelijkstelling van de afwezigheden wegens arbeidsongeschiktheid in de ambtenarenpensioenregeling voor de ambtenaren in dienst bij de Vlaamse overheid een kost in van EUR 2.803.985,94. De tentatieve berekening van de kostprijs van de gelijkgestelde periodes in de werknemerspensioenregeling leidt tot een kost van EUR 2.347.634,90. Die kost zal niet rechtstreeks moeten worden gedragen door de Vlaamse overheid, gelet op het feit dat de pensioenlast van de ambtenaren bij de Vlaamse overheid op dit ogenblik hoofdzakelijk gedragen worden door de (federale) schatkist.

Bij deze cijfers past een zeer belangrijke waarschuwing. Voor de berekening van de gelijkstelling in de werknemerspensioenregeling – in vergelijking met de ambtenarenpensioenregeling – hebben wij eigenlijk enkel gecorrigeerd voor de gezinstoestand. Deze speelt geen rol in het ambtenarenpensioenstelsel aangezien het ambtenarenpensioen een individueel gebonden pensioen is. Dat is anders in het werknemerspensioenstelsel waarin het gezinspensioen aan 75% is voorbehouden voor de gehuwde werknemer met gezinslast, *in concreto* met een echtgenoot ten laste die niet over een eigen beroeps- of vervangingsinkomen beschikt.

Om tot een meer accurate berekening te komen van de kostprijs van de gelijkstelling in de werknemerspensioenregeling, is een bijkomende correctie noodzakelijk op het vlak van het in aanmerking te nemen loon en de toepasselijke loongrens. Anders dan in het raam van de ambtenarenpensioenregeling die uitgaat van een eindwedderegeling, is er binnen het werknemerspensioenstelsel sprake van een middelloonregeling.

Niet alleen bij gebrek aan data aangaande de gemiddelde wedde over de ganse – per definitie meer beperkte – loopbaan van de ambtenaren met een ziektepensioen, is een dergelijke calculatie totaal onmogelijk. Nog belangrijker is het gegeven dat de ambtenaren die vroegtijdig zijn gepensioneerd, doorgaans een kortere loopbaan hebben en daardoor in mindere mate het voordeel van de eindwedderegeling genieten, aangezien de weddes in de publieke sector – los van de koppeling aan het diploma – nog steeds vooral anciënniteitsgebonden zijn.

#### 4.3.7 Administratiekosten

Welk scenario (*supra*, legenda 1) ook uit de bus komt, de implementatie van het hervormingsvoorstel zal – hoe dan ook – een weerslag hebben op de administratieve organisatie en ook op dit punt een kostenverschuiving tot gevolg hebben. Bij het afschaffen van het ziektepensioen voor de ambtenaren zou de pensioencommissie in de schoot van Medex verdwijnen. Dit resulteert op zich in een minderuitgave. Voor Medex heeft de federale regering in het *sui generis*-scenario echter andere

<sup>105</sup> Gegeven dat het aantal dossiers waarin het ziektepensioen omwille van cumulatie met een hernieuwde beroepsactiviteit niet werd uitbetaald, volgens de Federale Pensioendienst zeer beperkt is, hebben we geen correctie in die zin toegepast.

<sup>106</sup> Voor meer details bij de berekeningen zie R. JANVIER, I. DE WILDE en K. LIEVENS, “Hervorming van de ziekte(pensioen)regeling voor de ambtenaren. Kostprijsberekening”, *BTSZ* 2017/3, *ter perse*.



uitdagingen in gedachten, meer in het bijzonder zou voor Medex een prominente rol zijn weggelegd in het raam van de re-integratie van arbeidsongeschikte (federale<sup>107</sup>?) ambtenaren.

Doordat de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid zal worden belast met de inning van de (nog vast te leggen) bijdrage ter financiering van het arbeidsongeschiktheidsrisico van de kant van de ambtenaren, zullen – in beide scenario's – daarvoor bijkomende beheerskosten<sup>108</sup> moeten worden ingecalculeerd.

In het *sui generis*-scenario zal het Rijksinstituut voor de Ziekte- en Invaliditeitsverzekering (RIZIV) vanaf het tijdvak van invaliditeit zich geconfronteerd weten met een instroom van – naar schatting<sup>109</sup> – 1.250 nieuwe invalide ambtenaren per jaar. Dit resulteert in een verhoging van de beheerskosten van het RIZIV, naast de kosten voor de medische evaluatie en de re-integratie van deze groep. Indien het ZIV-scenario zou worden geïmplementeerd, heeft dit onmiddellijk een (financiële) impact op de werking niet alleen van het RIZIV, maar zonder meer ook van de verzekeringsinstellingen-ZIV, te weten de ziekenfondsen *c.q.* de Hulpkas voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering. Dit scenario leidt tot een instroom van een veel groter aantal arbeidsongeschikte ambtenaren en *dito* uitgaven voor de medische evaluatie en de re-integratie,<sup>110</sup> abstractie dan nog van de algemene administratieve opvolgingskost.

Daar staat dan weer tegenover dat de beheerskosten voor de individuele overheidswerkgevers – zoals de Vlaamse overheid - afnemen aangezien de opvolging van de arbeidsongeschikte ambtenaar voor een goed deel bij andere instanties komt te liggen. Dit effect laat zich uit de aard van de zaak sneller voelen in het ZIV-scenario dan in het *sui generis*-scenario.

<sup>107</sup> Momenteel is de pensioencommissie van Medex bevoegd voor het gros van de ambtenaren op alle bestuurschelons. In de toekomst lijkt het weinig waarschijnlijk, en ook niet opportuun, dat Medex een bestuursniveau-overschrijdende missie toebedeeld zou krijgen in het raam van de re-integratie van de ambtenaren op andere niveaus dan het federale.

<sup>108</sup> Die extra werkingskost van de RSZ wordt geschat op 0,35% van het bedrag van de te innen bijdrage. Op dat punt maakt de optie tussen het ene of het andere scenario wel een verschil uit, in zoverre de – per hypothese – verschuldigde bijdrage in het ZIV-scenario logischerwijze hoger zal uitvallen dan in het *sui generis*-scenario.

<sup>109</sup> Dit is een estimatie van het RIZIV op basis waarvan deze instelling een raming heeft gemaakt van het bijkomende bedrag aan administratiekosten dat deze extra instroom van invaliden zal meebrengen. Andere simulaties die op politiek niveau circuleren, gaan uit van een groei van de primaire arbeidsongeschiktheid van 1,50% (tegenover 1,76% in 2015 in de private sector) en van een toename van de invaliditeit met 3,00% (*versus* 7,80% in de privésector). Het is ons niet duidelijk waarop die groeipercentages zijn gebaseerd.

<sup>110</sup> Voor de financiering van de re-integratietrajecten wordt gerekend op 200 re-integratietrajecten per jaar, rekening houdend met het aantal nieuwe instromers in verhouding tot de het aantal personen die nu reeds onder de toepassing van de sector ZIV-uitkeringen valt. Voor de omkaderingskosten moet worden geteld om 20 VTE of 1,2 miljoen EUR per jaar, naast 3 miljoen EUR als budget voor re-integratie-opleidingen.

## 5 TECHNISCHE UITWERKING<sup>111</sup>

### 5.1 VERRUIMING TOEPASSINGSGBIED RSZ-WET

Om het hervormingsvoorstel te implementeren, is in de eerste plaats een aanpassing nodig van de (federale) bepalingen die de bijdrageregeling van de sociale zekerheid vastleggen. De RSZ-Wet vestigt het principe dat het aan de federale uitvoerende macht toekomt om bij in ministerraad overlegd koninklijk besluit en onder de daarin vastgelegde voorwaarden de toepassing van deze wet uit te breiden “*tot de personen die, zonder door een arbeidsovereenkomst te zijn verbonden, tegen loon arbeidsprestaties onder het gezag van een ander persoon verrichten*”.<sup>112</sup> De statutair tewerkgestelde overheidspersoneelsleden beantwoorden zonder twijfel aan deze omschrijving. Het Uitvoeringsbesluit RSZ-Wet omvat trouwens nu reeds een aantal “*bepalingen betreffende de personen die in de openbare sector tewerkgesteld worden*”.<sup>113</sup> Deze bepalingen hebben het toepassingsgebied van de RSZ-Wet verruimd tot de statutaire personeelsleden. Op die verruiming volgt dan opnieuw een beperking tot de regeling betreffende de verplichte verzekering tegen ziekte en invaliditeit, sector van de geneeskundige verzorging wanneer de statutair tewerkgestelde personen aanspraak kunnen maken op een ambtenarenpensioen, wat een vaste aanstelling impliceert. Technisch is het bijgevolg vrij eenvoudig om op de ambtenaren niet alleen de sector ZIV-gezondheidszorg, maar ook de sector ZIV-uitkeringen en de werkloosheidsverzekering toepasselijk te verklaren. In de logica van het geheel volstaat het niet om deze verruiming te limiteren tot de sector ZIV-uitkeringen. De uitkeringsregeling in het raam van de ziekteverzekering en de werkloosheidsregeling vormen namelijk een soort van systeem van communicerende vaten. Indien het personeelslid niet (langer) voldoet aan het arbeidsongeschiktheidsbegrip in de zin van de ZIV-Wet, moet het kunnen terugvallen op het werkloosheidsstelsel.

### 5.2 INTERACTIE MET HET VLAAMS PERSONEELSSTATUUT

Het uitwerken van een statutaire ziekteverlofregeling behoort tot de autonomie van de onderscheiden overheidswerkgevers.<sup>114</sup> Dit geldt uiteraard ook voor de Vlaamse overheid. Op zich is er – vanuit een bevoegdheidsperspectief – dan ook geen juridisch bezwaar om de bestaande

---

<sup>111</sup> Voor een uitleiding bij het onderzoek en enkele kritische inhoudelijke reflecties over de voorgenomen hervorming van de ziekte(pensioen)regeling verwijzen we naar R. JANVIER, I. DE WILDE en K. LIEVENS, “Hervorming van de ziekte(pensioen)regeling voor de ambtenaren. Kostprijberekening”, *BTSZ* 2017/3, *ter perse*.

<sup>112</sup> Art. 2, § 1, 1° RSZ-Wet.

<sup>113</sup> Art. 9 tot en met art. 15 Uitvoeringsbesluit RSZ-Wet.

<sup>114</sup> Tegelijk zal erover worden gewaakt dat in het raam van de statuten de balans niet volledig in de andere richting overslaat, door aan de ambtenaren geen enkele vorm van ziekteverlof meer toe te kennen. Bij het verruimen van de sector ZIV-uitkeringen voor de werknemers tot de statutaire ambtenaren, zal de federale overheid wellicht in de ZIV-Wet inschrijven dat ambtenaren slechts in aanmerking komen voor uitkeringen voor rekening van de verplichte ziekte- en invaliditeitsverzekering na het verstrijken van een tijdspanne die overeenstemt met de periode van gewaarborgd loon (ZIV-scenario) of de periode van primaire arbeidsongeschiktheid (*sui generis*-scenario) indien het om een contractueel tewerkgesteld personeelslid zou gaan. Zo vermijdt men dat de overheden in hun rechtspositieregeling geen enkele garantie meer zouden inbouwen tot voordeel van de arbeidsongeschikte ambtenaren.

ziekteverlofregelingen eenvoudigweg te laten doorlopen. De ambtenaar zou dan pas terechtkomen in de uitkeringsregeling in het raam van de verplichte ziekte- en invaliditeitsverzekering nadat hij zijn ziekteverlof heeft uitgeput, in het geval van de Vlaamse overheid zou dat zijn na uitputting van het contingent van 666 werkdagen ziekteverlof. Het is echter evident dat de tewerkstellende overheid daardoor mogelijk dubbel betaalt voor het arbeidsongeschiktheidsrisico van haar benoemde statutaire personeelsleden: enerzijds via het doorbetalen van de wedde tijdens de statutair vastgelegde ziekteverlofdagen en anderzijds door op de een of andere wijze bij te dragen aan de sectoren ZIV-uitkeringen en werkloosheid. Het ligt dan ook in de lijn van de verwachtingen dat de onderscheiden overheidswerkgevers na toepassing van het hervormingsvoorstel de bestaande statutaire ziekteverlofregelingen zullen aanpassen. We staan hier nog bij stil (*infra*, 6).

### 5.3 DEFINITIEVE MEDISCHE ONGESCHIKTHEID EN DEFINITIEVE AMBTSNEERLEGGING

Zo goed als alle rechtspositieregelingen, ook het Vlaams Personeelsstatuut, merken de behoorlijk vastgestelde definitieve medische ongeschiktheid aan als een grond tot definitieve ambtsneerlegging.<sup>115</sup> Daardoor komt er gebruikelijk ambtshalve en zonder opzegging een einde aan de hoedanigheid van ambtenaar.

Het komt aan de Vlaamse overheid toe om in de toekomst die grond tot definitieve ambtsneerlegging al dan niet in het VPS te behouden. Voor de individuele ambtenaar resulteert dit niet langer in de vroegtijdige en definitieve oppensioenstelling om gezondheidsredenen. In voorkomend geval zal de betrokkene gedurende twaalf maanden een vervangingsinkomen genieten ten laste van de Vlaamse overheid en nadien desgevallend uitkeringen ontvangen van de ziekte- en invaliditeitsverzekering zolang hij aan het arbeidsongeschiktheidsbegrip in de zin van de ZIV-Wet voldoet. In de veronderstelling dat zulks niet langer het geval zou zijn, komt de gewezen ambtenaar terecht in de werkloosheidsverzekering. In die gevallen bouwt de voormalige ambtenaar – anders dan wat nu het geval is – nog verder pensioenrechten op.

Het voorgaande betreft veeleer de technische kant van de zaak. Nog belangrijker zijn de volgende inhoudelijke overwegingen.

Om in het geval van definitieve medische ongeschiktheid een einde te maken aan de tewerkstelling van de ambtenaar, zou het zonder meer moeten vaststaan dat er effectief sprake is van een blijvende arbeidsongeschiktheid in de werkelijke betekenis van het woord. Eén van de vele redenen waarom de Commissie Pensioenhervorming 2020-2040 een afschaffing van het ziektepensioen bepleit, is precies het definitieve, onomkeerbare karakter ervan (*supra*, 3.3.1). Het komt erop aan om voorafgaand aan de definitieve ambtsneerlegging, alle alternatieven te hebben overwogen die moeten toelaten om het individu in het arbeidsproces ingeschakeld te houden. Het mag duidelijk zijn dat de thematiek van de re-integratie veelomvattender is dan de pensioenproblematiek, maar er tegelijk ook wel degelijk mee samenhangt (*infra*, 6.2.3).

<sup>115</sup> Art. XI 5, 2° Vlaams Personeelsstatuut: “Tot ambtsneerlegging geven aanleiding: (...) 2° de pensionering ingevolge leeftijd of medische ongeschiktheid”.

Enkel in de situatie waarbij er effectief geen enkele mogelijkheid tot re-integratie bestaat, lijkt het ons aangewezen om te bepalen dat een einde kan worden gesteld aan het statutair dienstverband van de betrokken ambtenaar (zie ook *infra*, 6.2.3.4).

## 6 AANBEVELINGEN VOOR EEN HERVORMDE ZIEKTE(VERLOF)REGELING

Zoals we in de inleiding bij dit rapport al aankondigden, zullen we hierna op vraag van onze opdrachtgever enkele denksporen van de administratie voor een hervormde ziekteverlofregeling becommentariëren (*infra*, 6.1). Daarnaast formuleren we enkele beleidsaanbevelingen in het licht van het hervormingsvoorstel (*infra*, 6.2).

### 6.1 VOORSTELLEN ADMINISTRATIE

We ontvingen een nota ‘hervorming ziekteverlof’ (niet gedateerd) en een daarbij horende bijlage met vier rudimentair uitgewerkte opties. De uitgangspunten van de hervorming van de ziekteverlofregeling zoals die in de nota ‘hervorming ziekteverlof’ worden gepresenteerd, zijn enerzijds dat het niet langer opportuun wordt geacht om de doorbetaling te voorzien van het loon aan 100% tijdens de volledige periode van afwezigheid wegens ziekte en anderzijds dat een definitief arbeidsongeschikte ambtenaar ook voor de uitputting van het ziektecontingent van 666 werkdagen moeten kunnen worden doorgestuurd naar Medex met het oog op een vroegtijdige pensionering wegens ziekte<sup>116</sup>.

De ziekteverlofregeling - en meer in het bijzonder het contingent van 666 werkdagen - voor de ambtenaren van de Vlaamse overheid wijkt af van wat de meeste andere besturen voorzien voor hun arbeidsongeschikte ambtenaren. De federale, Waalse, Vlaamse en Waalse lokale besturen gaan uit van een opbouw *a rato* van 21 werkdagen per twaalf maanden dienstanciënniteit en vertrekkende van een beginsaldo van 63 werkdagen.<sup>117</sup> Na uitputting van het opgebouwde ziektecontingent zullen de betrokken ambtenaren die nog steeds arbeidsongeschikt zijn, doorgaans terugvallen op het stelsel van de beschikbaarheid wegens ziekte. Tijdens de beschikbaarheid wegens ziekte ontvangt de arbeidsongeschikte ambtenaar een wachtgeld dat meestal overeenstemt met 60% van het (onbegrensde) loon.<sup>118</sup>

We vatten hierna de actuele regeling uit het Vlaams Personeelsstatuut en de vier opties die in de nota ‘hervorming ziekteverlof’ worden gepresenteerd samen in Tabel 9.

<sup>116</sup> Actueel art. X 20 Vlaams Personeelsstatuut.

<sup>117</sup> Voor een overzicht: S. AERTS en R. JANVIER, “Arbeidsongeschiktheidscircuits in de publieke sector, met de focus op de ambtenaren”, *TSR* 2015/1-2, tabel 2.

<sup>118</sup> Voor een overzicht: S. AERTS en R. JANVIER, “Arbeidsongeschiktheidscircuits in de publieke sector, met de focus op de ambtenaren”, *TSR* 2015/1-2, tabel 3.

Tabel 9 – Overzicht voorstellen nota ‘hervorming ziekteverlof’ ambtenaren Vlaamse overheid

VOORSTEL	ZIEKTECONTINGENT	OPBOUW	DISPONIBILITEITSREGELING	VERVANGINGSINKOMEN
<b>VPS</b>	Vast contingent van 666 werkdagen	Onmiddellijk beschikbaar bij aanstelling, ongeacht anciënniteit	Na uitputting contingent 666 dagen → doorverwijzing mogelijk naar pensioencommissie Medex Geen disponibiliteit, voortzetting van het ziekteverlof na 666 werkdagen arbeidsongeschiktheid	100% loon, ook na uitputting ziektecontingent van 666 werkdagen
<b>OPTIE 1</b>	Geen vast contingent, maar een opbouw van ziekteverlofdagen (aantal wordt niet vermeld - “naar model andere overheden”)	Volgens anciënniteit (met startkapitaal?)	Na uitputting ziektecontingent → disponibiliteit	100% loon bij gebruik ziektecontingent Gedeeltelijk loon (hoeveel?) bij disponibiliteit
<b>OPTIE 2</b>	Vast contingent (aantal wordt niet vermeld)	Onmiddellijk bij aanstelling, ongeacht anciënniteit	Na uitputting contingent → disponibiliteit	100% loon bij gebruik ziektecontingent Gedeeltelijk loon (hoeveel?) bij disponibiliteit
<b>OPTIE 3</b>	Regeling naar model contractuele tewerkstelling <sup>119</sup> (gewaarborgd loon, primaire arbeidsongeschiktheid, invaliditeit)	Geen verband met aanstelling/anciënniteit	Geen disponibiliteit, wel soortgelijke regeling via equivalent primaire arbeidsongeschiktheid en invaliditeit	100% loon gedurende eerste dertig dagen (gewaarborgd loon) Na dertig dagen, loon vergelijkbaar met ZIV-uitkeringen, weliswaar ten laste Vlaamse overheid
<b>OPTIE 4</b>	Combinatie vast contingent (voor de reeds in dienst zijnde ambtenaren) en regeling naar model contractuele tewerkstelling ( <i>supra</i> , optie 3)	Vast contingent voor ambtenaren in dienst op ogenblik invoering nieuwe regeling, geen contingent voor de nieuwe ambtenaren	Geen disponibiliteit, wel soortgelijke regeling via equivalent primaire arbeidsongeschiktheid en invaliditeit (desgevallend na uitputting van het vast contingent)	100% loon bij ziektecontingent 100% loon gedurende eerste/daaropvolgende dertig dagen (?) Na dertig dagen, loon vergelijkbaar met ZIV-uitkeringen, weliswaar ten laste Vlaamse overheid

<sup>119</sup> ‘Gewaarborgdloonregeling’ vinden we een omschrijving die de lading niet volledig dekt. In het sociaalrechtelijk jargon slaat de term ‘gewaarborgd loon’ enkel op de eerste dertig dagen arbeidsongeschiktheid, terwijl we uit de inhoud van het voorstel begrijpen dat het voorstel zowel slaat op de periode van het gewaarborgd loon, de primaire arbeidsongeschiktheid als de periode van de invaliditeit.

De vier opties zoals voorgesteld in de nota ‘hervorming ziekteverlof’ vertrekken allen vanuit de idee dat het contingent van 666 werkdagen ziektekrediet moet worden afgebouwd. Daarvoor zijn inderdaad een aantal goede argumenten te vinden. We overlopen er enkele:

- Vanuit de idee dat moet worden gestreefd naar een zo eenvormig mogelijke rechtspositie van statutair en contractueel personeel<sup>120</sup> kan de vraag worden gesteld of de houdbaarheidsdatum van een regeling die voor ambtenaren ten belope van 666 werkdagen voorziet in een betaling aan 100% van een onbegrensd loon niet (al lang) is verstreken.
- Een dergelijk ruim ziektecontingent vergoed volgens 100% van het onbegrensd loon neemt een belangrijke (financiële) *incentive* weg om – uiteraard wanneer de medische situatie van het personeelslid dit toelaat – zo snel mogelijk het werk te hervatten.
- Het is een duur systeem, niet alleen omwille van de hoegrootheid van het ziektecontingent, maar ook omdat het Vlaams Personeelsstatuut bepaalt dat een doorverwijzing naar Medex pas mogelijk is na uitputting van het volledige contingent (met uitzondering van het ‘vroegtijdig’ ziektepensioen – *supra*, 2), ook al staat de definitieve arbeidsongeschiktheid al veel vroeger vast.

Hoewel we de uitgangspunten van de vier voorgestelde opties grotendeels onderschrijven, zijn er ook aan aantal elementen die naar onze mening onderbelicht blijven of zelfs niet aan bod komen:

- De hervormingsvoorstellen maken geen koppeling met de nieuwe bepalingen inzake de re-integratie bij arbeidsongeschiktheid. Een (hervorming van een) ziekteverlofregeling kan niet meer worden losgekoppeld van de thematiek van de re-integratie bij arbeidsongeschiktheid. Wanneer *anno* 2018 wordt nagedacht over een nieuwe ziekteverlofregeling voor de ambtenaren van de Vlaamse overheid, ligt het voor de hand om ook voldoende aandacht te besteden aan de implementatie van de nieuwe re-integratiemaatregelen conform de Codex over het Welzijn op het werk (*infra*, 6.2.3.2).
- Hoewel een van de uitgangspunten van de voorstellen bestaat uit het herbekijken van de bepaling die stelt dat een doorverwijzing naar Medex slechts mogelijk is na uitputting van het ziektecontingent van 666 werkdagen, worden hierover geen concrete voorstellen gedaan. In dat verband moet tevens worden onderzocht hoe het re-integratietraject conform de Codex over het Welzijn op het werk en de doorverwijzing naar Medex zich ten opzichte van elkaar verhouden (*infra*, 6.2.3.3).
- Het valt aan te bevelen om de convergentie te onderzoeken van een hervorming van de ziekteverlofregeling van de Vlaamse ambtenaren met het op tafel liggende hervormingsvoorstel (*supra*, 3). Het lijkt weinig zinvol om een voorstel uit te werken dat niet kan worden geïntegreerd in de hervormingsvoorstellen.
- In het algemeen vinden we dat de voorstellen vrij rudimentair zijn uitgewerkt (*supra*, tabel 9) waardoor het voor ons veeleer moeilijk is om punctuele opmerkingen te formuleren.

<sup>120</sup> Cf. regeerakkoord Vlaamse regering 2014-2019, p. 12: “In overleg met de vakorganisaties werken we aan een eenvormig statuut voor alle personeelsleden van de Vlaamse overheid, alsook aan de uitbouw van een tweede pensioenpijler voor contractuele medewerkers” (<https://www.vlaanderen.be/nl/publicaties/detail/het-regeerakkoord-van-de-vlaamse-regering-2014-2019>).

## 6.2 AANBEVELINGEN VOOR EEN HERVORMING VAN DE ZIEKTE(VERLOF)REGELING VAN DE AMBTENAREN VAN DE VLAAMSE OVERHEID

We formuleren hierna enkele aanbevelingen die volgens ons belangrijk zijn om in acht te nemen bij de uitwerking van een hervormde ziekteverlofregeling voor de ambtenaren van de Vlaamse overheid. De *baseline* van onze voorstellen is dat een dergelijke hervorming eventuele toekomstige federale initiatieven inzake de afschaffing van de ziektepensioenen en de toepassing van de sector ZIV-uitkeringen niet in de weg mag staan (*supra*, 3) en dat voldoende aandacht moet worden besteed aan instrumenten die de re-integratie bij arbeidsongeschiktheid ondersteunen (*infra*, 6.2.3).

### 6.2.1 Ziekteverlofdagen en vervangingsinkomen

Zoals we hiervoor al aanhaalden, lijkt het ons aangewezen de ziekteverlofregeling in die zin te hervormen dat wordt afgestapt van een vast contingent van 666 werkdagen vergoed aan 100% van het laatste loon. In de plaats hiervan zou in navolging van het hervormingsvoorstel een (basis)regeling kunnen worden ingevoerd die uitgaat van wat voor de contractuele personeelsleden geldt, *i.e.* een gewaarborgd loonregeling gedurende de eerste dertig dagen afwezigheid wegens ziekte, vervolgens een vergoedingsregeling gekoppeld aan de bepalingen voor de primaire arbeidsongeschiktheid om na verloop van twaalf maanden terug te vallen op een vervangingsinkomen berekend volgens de invaliditeitsverzekering. Indien de gelijkschakeling met de contractuele personeelsleden volledig zou worden doorgetrokken, dient voor de berekening van het vervangingsinkomen uitgegaan te worden van een begrens loon (*supra*, 4.2.3.6).

De vaststelling van de hoogte van het vervangingsinkomen is echter grotendeels een beleidsvraagstuk.<sup>121</sup> Niets belet dus dat de Vlaamse overheid tijdens de periode van de primaire arbeidsongeschiktheid alsnog in een hoger vervangingsinkomen van een (on?)begrens loon voorziet. Ook tijdens de periode van invaliditeit staat het de Vlaamse overheid vrij om een supplement te geven bovenop de uitkeringen uit de ziekte- en invaliditeitsverzekering. Ook zou de Vlaamse overheid ervoor kunnen opteren om voor de reeds in dienst zijnde statutaire personeelsleden een gedeelte van het vast contingent van 666 werkdagen te behouden. Eenmaal dat contingent is opgebruikt, geldt de basisregeling volgens het hervormingsvoorstel.

### 6.2.2 Aanvulling ZIV-uitkeringen

We vinden het belangrijk om in het raam van een denkoefening over de hervorming van de ziekteverlofregeling voor statutaire personeelsleden, ook aandacht te besteden aan de mogelijkheid om bovenop de uitkeringen berekend volgens de ZIV-wetgeving in aanvullingen te voorzien via het sluiten van een verzekeringsovereenkomst. Op dit ogenblik wordt een dergelijke verzekering frequent toegepast in de private sector wanneer de werkgever (of de sector) het aanzienlijke

<sup>121</sup> Al is voorzichtigheid geboden in het licht van de recente rechtspraak aangaande het *standstill*-principe.



loonverlies in geval van ziekte of ongeval gedeeltelijk wil compenseren. Maar ook bepaalde (semi)publieke werkgevers maken nu al gebruik van een dergelijke verzekeringsformule (*infra*, Tabel 10). In de toekomst zou dit nog relevanter kunnen worden wanneer ambtenaren na toepassing van het hervormingsvoorstel terugvallen op uitkeringen vanwege de sector ZIV-uitkeringen en de betrokken overheidswerkgevers iets 'meer' wil doen.

Op vraag van de opdrachtgever hebben we informatie verzameld over een aantal (semi)publieke werkgevers die al van een dergelijke verzekeringsformule gebruik maken. Omdat de voorbeelden eerder beperkt zijn, voegen we ook enkele voorbeelden toe uit de private sector (private werkgever en regelingen uit sectorale cao's, dus op het niveau van de paritaire comités).

We geven hierna in Tabel 10 een overzicht van de belangrijkste modaliteiten van de onderzochte regelingen. Uit dit overzicht blijkt dat er heel wat verschillende formules bestaan en hierin niet echt een lijn is te trekken. Veel is naar we vermoeden afhankelijk van de financiële draagkracht van de betrokken werkgever en wellicht ook (de sterkte van) het sociaal overleg binnen de onderneming of de sector.

Tabel 10 - Overzicht voorbeelden verzekering ZIV-aanvullingen

WERKGEVER	AANVULLING	VOOR WIE?	WACHTTIJD	OVERIGE MODALITEITEN
Stad Antwerpen	Verzekerde jaarlijkse rente = 15% W1 + 75% W2 (W1 = 12 maal de baremawedde beperkt tot het uitkeringsplafond van de wettelijke ZIV W2 = gedeelte van de jaarwedde boven W1)	Voltijds of deeltijds met arbeidsovereenkomst van minstens 3 aaneensluitende maanden	Carenztijd van 90 kalenderdagen na aanvang arbeidsongeschiktheid	Er gelden bepaalde uitsluitingen (o.a. dronkenschap, betaalde sportbeoefening) Mogelijkheid tot individuele voortzetting Ook rente bij moederschapsrust (verzekerde jaarlijkse rente = 75% W2) Beperking tussenkomst tot max. 24 maanden bij o.a. burn- out, depressie, anorexia
Havenbedrijf Antwerpen	15% van het bruto loon onder het ZIV-plafond en 75% van het bruto loon boven het ZIV- plafond	Geen gegevens	Vanaf de vierde maand arbeidsongeschiktheid	De verzekering bevat eveneens de doorstorting van de premies voor de groepsverzekering (aanvullend pensioen)
Digipolis	15% van het bruto loon onder het ZIV-plafond en 75% van het bruto loon boven het ZIV- plafond	Voor alle (contractuele) personeelsleden	Vanaf de tweede maand arbeidsongeschiktheid	Onbeperkt in de tijd
Autonoom Gemeentebedrijf STAN (intussen ingekanteld in de stad)	15% van het bruto loon onder het ZIV-plafond en 75% van het bruto loon boven het ZIV- plafond	Voor alle (contractuele) personeelsleden	Vanaf de tweede maand arbeidsongeschiktheid	Onbeperkt in de tijd
VUB (Vrije Universiteit Brussel)	Invalideitsrente die het verschil dekt tussen de ZIV- uitkering en 75% van het gederfde salaris	Contractueel ATP (administratief en technisch personeel) met overeenkomst onbepaalde tijd	Geen gegevens (vermoedelijk geen wachttijd)	Invalideitsrente onbeperkt in de tijd Jaarlijkse indexering met 2% bij langdurige afwezigheid

Hervorming van de ziekte(pensioen)regeling voor de ambtenaren: kostprijsberekening – Vlaamse overheid

PC nr. 326 (gas- en elektriciteitsbedrijf) - sectorale regeling	Eerste jaar arbeidsongeschiktheid: 80% gewaarborgd bruto referentieloon, de aanvulling bovenop de ZIV-uitkering is ten laste van de werkgever <sup>122</sup> Vanaf het tweede jaar arbeidsongeschiktheid: 10% van het loon onder het ZIV-plafond en 70% van het loon boven het ZIV-plafond, ten laste van de werkgever <sup>123</sup>	Personeelsleden onder toepassing van de betrokken cao	Geen, aanvulling wordt toegekend vanaf de 31 <sup>ste</sup> dag arbeidsongeschiktheid	Aanvulling is desgevallend verschuldigd tot de leeftijd van het (vervroegd) wettelijk pensioen
PC nr. 145.04 (land- en tuinbouw, inplanting en onderhoud van parken en tuinen)	4,96€/dag vanaf de eerste dag van de vijfde maand ziekte door werkgever, terugbetaling door Sociaal Fonds van de sector mogelijk	Werklieden met minimaal vijf dienstjaren	Eerste vier maanden arbeidsongeschiktheid	Beperkt tot 13 weken bij 5 tot 10 jaar dienst in de sector) of 26 weken (meer dan tien jaar dienst in de sector) arbeidsongeschiktheid
Middelgrote werkgever uit de private sector	2 <sup>de</sup> tot 6 <sup>de</sup> maand: aanvulling tot 90% belastbaar loon, rechtstreeks betaald door werkgever Vanaf de 7 <sup>de</sup> maand: aanvulling tot 85% belastbaar loon, uitgekeerd door de verzekeraar	Voltijds of deeltijds in dienst op ogenblik ingaan polis	Geen	Aanvulling ook bij moederschapsrust Er gelden bepaalde uitsluitingen (o.a. dronkenschap, opzettelijke daad) Mogelijkheid tot individuele voortzetting

<sup>122</sup> Dit is het geïndexeerd bruto maandloon van bij de aanvang van de arbeidsongeschiktheid.

<sup>123</sup> Uiteraard kan de betrokken werkgever ervoor opteren om deze verplichting uit de sectorale cao onder te brengen in een verzekeringspolis.

## 6.2.3 Re-integratie

### 6.2.3.1 Algemeen

Per 1 december 2016 is een reeks bepalingen in werking getreden met de re-integratie van arbeidsongeschikte werknemers tot doel.<sup>124</sup> Aangezien de overheidswerkgevers gebonden zijn door de Codex over het Welzijn op het werk, ten aanzien van zowel het contractueel als het statutair tewerkgestelde personeel,<sup>125</sup> impliceert dit dat zij evenzeer de daarin vervatte re-integratieprocedure dienen te respecteren. Voorlopig vindt deze procedure (nog) geen uitwerking na een arbeidsongeval of een beroepsziekte.<sup>126</sup>

De bedoeling van de nieuwe regelgeving is om de werkhervatting bij arbeidsongeschiktheid zo veel als mogelijk te stimuleren. Het komt er voor de werkgever op aan tijdelijk een aangepast of een ander werk te geven in afwachting van de volledige hervatting van de overeengekomen arbeid. Wanneer de werknemer definitief ongeschikt wordt bevonden voor de overeengekomen arbeid, is het een kwestie van het definitief toewijzen van aangepast of ander werk. Verder koestert de regelgever de ambitie om een oplossing te bieden voor degenen die niet langer in dienst zijn bij een werkgever of die hun werkgever niet langer kan tewerkstellen, de zogenaamde sociaalprofessionele re-integratie of re-integratie op de arbeidsmarkt.

We zullen in deze nota niet stilstaan bij een beschrijving van de procedures en voorwaarden verbonden aan de re-integratie. Hiervoor verwijzen we naar publicaties waarin deze facetten uitvoerig aan bod komen.<sup>127</sup> Wat we wel nader willen toelichten, is de implementatie van de re-integratiebepalingen in het Vlaams Personeelsstatuut (*infra*, 6.2.3.2), de bijzondere moeilijkheid van de congruentie met de ziektepensioenregeling - voor zover die blijft bestaan - (*infra*, 6.2.3.3) en ten slotte de vraag over de beëindiging van het statutair dienstverband bij een vastgestelde definitieve arbeidsongeschiktheid zonder mogelijkheid tot een aangepast of ander werk (*infra*, 6.2.3.4).

<sup>124</sup> Art. 1 KB 28 oktober 2016 tot wijziging van het koninklijk besluit van 28 mei 2003 betreffende het gezondheidstoezicht op de werknemers wat de re-integratie van arbeidsongeschikte werknemers betreft (BS 24 november 2016 (ed. 2)) heeft meer in het bijzonder art. 73/1 tot en met art. 73/11 ingevoegd in het KB 28 mei 2003, dat inmiddels is opgeheven bij art. 2, 2° KB 28 april 2017 tot vaststelling van boek I – Algemene beginselen van de codex over het welzijn op het werk (BS 2 juni 2017).

<sup>125</sup> Art. 2, § 1, eerste en tweede lid, 1°, a) en 2° Welzijnswet Werknemers en art. I.1-2 Codex over het Welzijn op het werk.

<sup>126</sup> Art. I.4-72, tweede lid Codex over het Welzijn op het werk.

<sup>127</sup> Zie onder andere E. ANKAERT en I. PLETS, "Nieuwe regels rond re-integratie van arbeidsongeschikte werknemers", *Or.* 2017/03, 20-31; M. DAVAGLE, *Incapacité de travail et inaptitude au travail: droits et obligations de l'employeur et du travailleur*, Waterloo, Wolters Kluwer, 2017, 682 p.; S. DEMEESTERE en K. DE SCHOENMAEKER, *Arbeidsongeschiktheid – Rechtsgevolgen voor werkgever en werknemer*, Sociale praktijkstudies 2017/1, Mechelen, Wolters Kluwer, 2017, 157-183; I. DE WILDE en R. JANVIER, "Nieuwe regelgeving voor de re-integratie van arbeidsongeschikte personeelsleden – Toelichting en kanttekening bij de toepassing op het (lokaal) overheidspersoneel", *T.Gem.* 2017/2, 90-106; M. VANHEGEN, *Arbeidsongeschiktheid en re-integratie in het arbeidsrecht*, Brugge, die Keure, 2017, 213 p.; V. VERVLIET, "De nieuwe regels voor re-integratie van arbeidsongeschikte werknemers" in K. REYNIERS, I. VAN PUYVELDE, A. VAN REGENMORTEL en V. VERVLIET (eds.), *20 jaar Welzijnswet*, Brugge, die Keure, 2017, 51-98.

### 6.2.3.2 Implementatie in het Vlaams Personeelsstatuut

Een eerste element waarbij we stilstaan, is de implementatie van de nieuwe regelgeving over de re-integratie bij arbeidsongeschiktheid in het VPS. Belangrijk om voor ogen te houden is dat er in het raam van een re-integratietraject in hoofdzaak moet worden ingespeeld op twee vragen: enerzijds is er het verzoek tot een aangepast werk, al dan niet tijdelijk of definitief, en anderzijds kan de werkgever gevraagd worden om op zoek te gaan naar een ander werk, eveneens al dan niet als tijdelijke maatregel. Daarnaast kunnen de re-integratiemaatregelen gepaard gaan met de uitvoering van redelijke aanpassingen van de werkpost.<sup>128</sup>

We vatten een en ander samen in een checklist uitgewerkt in Tabel 11. We onderzoeken of het Vlaams Personeelsstatuut al dan niet aanpassingen vereist met het oog op een vlotte implementatie van de toepassing en uitvoering van dit onderdeel van de Codex over het Welzijn op het werk.

---

<sup>128</sup> De nieuwe regelgeving over de re-integratie refereert tevens aan de mogelijkheid om een personeelslid een bijkomende opleiding aan te bieden met het oog op het verwerven van de competenties die nodig zijn om het aangepaste of het andere werk uit te voeren. Omdat die maatregel geen verankering behoeft in het Vlaams Personeelsstatuut, zullen we er niet dieper op ingaan.

Tabel 11 - Checklist re-integratie Vlaams Personeelsstatuut

RE-INTEGRATIEMAATREGEL	AANKNOPING VPS	AANBEVELINGEN
Tijdelijk aangepast werk	<i>Deeltijdse prestaties wegens ziekte</i> <sup>129</sup>	<p>Een personeelslid moet zijn functie opnieuw kunnen opnemen met een deeltijds werkrooster van ten minste de helft van zijn normale werkrooster. Een lager percentage lijkt niet mogelijk, hoewel dat in sommige omstandigheden aangewezen kan zijn. Ook kan worden nagedacht over de vraag of het noodzakelijk is om tijdens dit verlof altijd een voltijds loon te voorzien. Een zekere financiële <i>incentive</i> om het overeengekomen werk te hervatten is niet onbelangrijk.</p> <p>De regeling van de deeltijdse prestaties wegens ziekte houdt in principe enkel een aanpassing in van de arbeidstijd (<i>i.e.</i> deeltijds werken), dus geen aanpassingen aan de functie-inhoud of het takenpakket. Dit laatste zou eventueel via een maatregel van inwendige orde kunnen worden gerealiseerd. Zo kan een ambtenaar worden toegewezen aan een entiteit met een standplaats dichterbij de woonplaats of worden uitgezonden naar een dienst waarbij de technische omkadering beter geschikt is voor een concrete re-integratie na arbeidsongeschiktheid (bijvoorbeeld tewerkstelling op de gelijkvloerse verdieping, beschikbaarheid van een lift, etc.). De vraag rijst of die (beperkte) aanpassingen ook niet op een of andere wijze moeten worden vervat in het Vlaams Personeelsstatuut.</p>
Tijdelijk ander werk	/	<p>Het aanbieden van een tijdelijk ander werk is als dusdanig niet verankerd in het Vlaams Personeelsstatuut. Niettemin kan men overwegen om die mogelijkheid te creëren in de bijzondere situatie van een re-integratie bij arbeidsongeschiktheid. Het zou dan gaan om een vorm van tijdelijke herplaatsing. Ook hier beschikt de Vlaamse overheid wellicht via de maatregel van inwendige orde over bepaalde mogelijkheden om een tijdelijk ander werk aan te bieden, maar de grenzen daarvan zijn niet duidelijk af te bakenen. Om die reden verdient het aanbeveling om dit expliciet te regelen in het Vlaams Personeelsstatuut. Inspiratie kan worden gevonden bij de federale regeling over het 'lichter werk'.<sup>130</sup></p>

<sup>129</sup> Art. X 22, §1 VPS: "Het geneeskundig controleorgaan kan met het oog op reïntegratie deeltijdse prestaties wegens ziekte opleggen of toestaan a rato van ten minste 50% voor een periode van ten hoogste drie maanden, indien het een ambtenaar die afwezig is wegens ziekte of ongeval van gemeen recht, geschikt acht om het ambt terug op te nemen met deeltijdse prestaties. Het verrichten van deeltijdse prestaties kan door het geneeskundig controleorgaan meermaals worden verlengd met een periode van ten hoogste drie maanden".

<sup>130</sup> Art. 1 en 2 KB 9 maart 2017 tot wijziging van diverse bepalingen rond flexwerk in de overheidssector (BS 21 maart 2017).

Hervorming van de ziekte(pensioen)regeling voor de ambtenaren: kostprijsberekening – Vlaamse overheid

Definitief aangepast werk	<i>Deeltijdse prestaties wegens handicap of chronische ziekte (vanaf 2018)</i>	Hoewel het verlof voor deeltijdse prestaties wegens ziekte of ongeval meermaals – weliswaar telkens voor maximaal drie maanden – verlengbaar is, ligt de klemtoon op het op termijn opnieuw opnemen van zijn functie aan het normale arbeidsritme. Dat verlof is eigenlijk niet bedoeld voor een permanente aanpassing van het arbeidstijdvolume. Om die reden heeft de Vlaamse overheid beslist om vanaf 1 januari 2018 ook een permanent stelsel voor deeltijdse prestaties in te voeren, de zogenaamde deeltijdse prestaties wegens handicap of chronische ziekte. <sup>131</sup> Die nieuwe vorm van deeltijdse prestaties heeft als uitdrukkelijke bedoeling om (onder andere) te worden gebruikt in het raam van re-integratietrajecten waarin gezocht dient te worden naar een definitief aangepast werk. Om aanspraak te kunnen maken op dit stelsel van deeltijdse prestaties is een externe erkenning vereist als persoon met een chronische ziekte of handicap <sup>132</sup> Het geniet echter onze voorkeur om de notie handicap en chronische ziekte - de toegangsvoorwaarde tot het verlofstelsel - zo optimaal mogelijk af te stemmen op de (Europese) rechtspraak en antidiscriminatieregelgeving, dus zonder dergelijke strikte criteria.
Definitief ander werk	<i>Herplaatsing, interne personeelsmobiliteit<sup>133</sup></i>	Beide instrumenten bieden een aantal mogelijkheden voor een heroriëntering naar een ander werk in geval van definitieve ongeschiktheid voor de eigen functie. Hiernaast zou kunnen worden gedacht een poolstelsel waaruit kandidaten uit alle geledingen van de Vlaamse overheid kunnen worden gerekruteerd die definitief ongeschikt zijn bevonden voor de eigen functie en voor wie een ander werk wordt gezocht.
Redelijke aanpassingen	/	Er bestaat op dit ogenblik geen algemene grondslag voor afwijkingen van het Vlaams Personeelsstatuut wanneer die zouden kunnen worden beschouwd als een redelijke aanpassing (in het licht van een re-integratietraject of meer in het algemeen ten aanzien van personen met een handicap). We bevelen om die reden aan om een algemene bepaling in die zin op te nemen in het Vlaams Personeelsstatuut: <i>“Mits uitdrukkelijke motivering bestaat de mogelijkheid om in individuele gevallen af te wijken van de in het Vlaams Personeelsstatuut vastgelegde bepalingen voor zover de verplichting om te zorgen voor redelijke aanpassingen in het raam van de welzijnswetgeving, daartoe nopen”</i>

<sup>131</sup> Art. 18 B.VI.Reg. 15 december 2017 tot wijziging van het Vlaams personeelsstatuut van 13 januari 2006, wat betreft de rationalisering van de verlofregeling (BS 30 januari 2018), dat een nieuw art. X.27bis toevoegt aan het Vlaams Personeelsstatuut.

<sup>132</sup> In de zin van art. 2, § 1, 4°, a) tot en met f) B.VI.Reg. 24 december 2004 houdende maatregelen ter bevordering en ondersteuning van het gelijkheids- en diversiteitsbeleid in de Vlaamse administratie (BS 13 april 2005).

<sup>133</sup> Titel 4, hoofdstukken 1 en 2 Vlaams Personeelsstatuut. Ook contractuele personeelsleden met een arbeidsovereenkomst van onbepaalde duur komen in aanmerking voor een herplaatsing in het raam van een re-integratietraject (cf. art. 15, § 2 Vlaams Personeelsstatuut, zoals gewijzigd bij art. 7 B.VI.Reg. 20 april 2018 wijziging van het Vlaams personeelsstatuut van 13 januari 2006, wat betreft het optimalisatietraject functieclassificatie, geldelijke bepalingen en andere bepalingen (BS 4 mei 2018)).



### 6.2.3.3 Congruentie re-integratieprocedure met de ziektepensioenregeling

Er rijst een bijzondere moeilijkheid rond de congruentie van de nieuwe regelgeving voor de re-integratie van arbeidsongeschikte personeelsleden en de procedure met het oog op het vroegtijdig pensioen wegens medische ongeschiktheid. Meer in het bijzonder bestaat er onduidelijkheid in welke fase het re-integratietraject moet worden ingepast en hoe dit zich verhoudt ten aanzien van de beslissingen vanwege de pensioencommissie van Medex. Beide regelingen zijn niet op elkaar afgestemd, wat mogelijk leidt tot onzekerheid over het tijdstip en de personen die worden betrokken bij het onderzoek naar de mogelijkheden tot re-integratie. Ook die overweging moet worden meegenomen in de denkoefening over een hervormde ziektepensioenregeling. Uiteraard vervalt deze bedenking wanneer de ziektepensioenen zouden worden afgeschaft, maar dat is op dit ogenblik nog geen zekerheid.

Volgens ons is het verdedigbaar om te stellen dat een overheidswerkgever in de fase voorafgaand aan de doorverwijzing van de ambtenaar naar de pensioencommissie, een re-integratieproject moet opstarten. Enkel wanneer die re-integratie niet mogelijk is, zou kunnen worden besloten tot een definitieve arbeidsongeschiktheid die een doorverwijzing naar de pensioencommissie kan verantwoorden.<sup>134</sup> Opdat dit beginsel algemeen ingang (en navolging) zou vinden, lijkt het ons aangewezen om dit principe als zodanig te expliciteren in het Vlaams Personeelsstatuut. Ook vanuit Medex zou kunnen worden toegezien om de naleving van de re-integratieprocedure volgens de Codex over het Welzijn op het werk vooraleer een dossier aan hun beoordeling wordt voorgelegd.

Daarmee verband houdend, zouden we ervoor willen pleiten om niet langer te bepalen dat het ziektecontingent moet zijn uitgeput vooraleer een doorverwijzing kan gebeuren naar de pensioencommissie van Medex. Volgens de logica van de welzijnswetgeving en uiteraard voor zover de ziektepensioenen blijven bestaan, lijkt ons een doorverwijzing mogelijk zodra het re-integratietraject is beëindigd voor het definitief arbeidsongeschikt personeelslid zonder dat een re-integratie kan worden gerealiseerd, dus los van de vraag of het ziektecontingent al dan niet is uitgeput.

### 6.2.3.4 Beëindiging statutair dienstverband?

De vraag rijst hoe de definitieve arbeidsongeschiktheid van een ambtenaar, nadat is gebleken dat geen re-integratie mogelijk is, zal interfereren met de regeling aangaande de definitieve ambtsneerlegging. Deze vormen een onderdeel van de rechtspositieregeling waarvoor de onderscheiden overheidswerkgevers bevoegd zijn.

Een afschaffing van de ziektepensioenen zoals voorzien in het hervormingsvoorstel zou ertoe kunnen leiden dat de mogelijkheid wordt gecreëerd om bij een behoorlijk vastgestelde definitieve arbeidsongeschiktheid, het statutair dienstverband te beëindigen wanneer het re-integratietraject niet heeft geleid tot een definitief aangepast of ander werk. Dit naar analogie met het definitief

<sup>134</sup> R. JANVIER, I. DE WILDE en S. AERTS, *Arbeidsongeschiktheidscircuits in de publieke sector. Een juridische analyse van de regelingen in geval van arbeidsongeschiktheid van statutair en contractueel personeel bij de Vlaamse overheid*, Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen, 2016, 388.

arbeidsongeschikt contractueel personeelslid waarbij de arbeidsovereenkomst wegens medische overmacht kan worden ontbonden “nadat het reïntegratietraject van de werknemer die het overeengekomen werk definitief niet kan uitoefenen, vastgesteld krachtens de wet van 4 augustus 1996 betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk, is beëindigd”.<sup>135</sup>

Pro memorie sommen we de drie situaties op waarin volgens de Codex over het Welzijn op het werk het re-integratietraject als beëindigd wordt beschouwd:<sup>136</sup>

- wanneer de werkgever van de preventieadviseur-arbeidsarts een formulier voor re-integratiebeoordeling heeft ontvangen waarin die laatste heeft geoordeeld dat er geen aangepast of ander werk mogelijk is en de beroepsmogelijkheden tegen die beslissing zijn uitgeput;
- wanneer de werkgever weigert een re-integratieplan op te stellen en het verslag met de motieven van die beslissing bezorgt aan de preventieadviseur-arbeidsarts;
- wanneer de werknemer niet heeft ingestemd met het re-integratieplan dat de werkgever aan de preventieadviseur-arbeidsarts heeft bezorgd.

Ook voor ambtenaren zou kunnen worden voorzien dat in die omstandigheden een einde kan worden gesteld aan het statutair dienstverband. Het personeelslid zal vervolgens aanspraak kunnen maken op uitkeringen overeenkomstig de ZIV-wetgeving en desgevallend worden onderworpen aan de sociaal-professionele re-integratieprocedure. Ook zal tevens moeten worden uitgemaakt hoe en in welk pensioenstelsel verdere afwezigheden wegens arbeidsongeschiktheid van de gewezen ambtenaar in aanmerking zullen komen (*supra*, 4.3.6).

Een eventuele beslissing tot definitieve ambtsneerlegging ingevolge een behoorlijk vastgestelde definitieve arbeidsongeschiktheid zonder re-integratiemogelijkheid dient uiteraard goed te worden onderbouwd. Er is steeds een toetsing mogelijk door de Raad van State aan alle bestuursrechtelijke beginselen (o.a. hoorplicht, formele motivering) die zijn van toepassing op een dergelijke beslissing.<sup>137</sup>

---

<sup>135</sup> Art. 34 Arbeidsovereenkomstenwet.

<sup>136</sup> Art. 1.4-76, § 1 Codex over het Welzijn op het werk.

<sup>137</sup> Zolang de ziektepensioenen niet worden afgeschaft, lijkt het ons echter voorlopig niet opportuun om wijzigingen aan te brengen aan de bepalingen rond de definitieve ambtsneerlegging.