KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 22 november 1991 door de Gemeenschapsminister van Onderwijs verzocht hem van advies te dienen over :

1° een ontwerp van besluit van de Vlaamse Executieve tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Executieve van 14 juni 1989 betreffende de bekwaamheidsbewijzen, de weddeschalen, het prestatiestelsel en de bezoldigingsregeling van de leden van het bestuurs- en onderwijzend personeel en van het opvoedend hulppersoneel van de onderwijsinstellingen voor voltijds secundair onderwijs en voor deeltijds beroepssecundair onderwijs (L. 21.361/1),

2° een ontwerp van besluit van de Vlaamse Executieve tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Executieve van 27 juni 1990 betreffende de bekwaamheidsbewijzen, de weddeschalen en de bezoldigingsregeling in het gewoon kleuter-, lager en basisonderwijs (L. 21.362/1),

3° een ontwerp van besluit van de Vlaamse Executieve tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Executieve van 31 juli 1990 betreffende de bekwaamheidsbewijzen, de weddeschalen en de bezoldigingsregeling in het buitengewoon onderwijs (L. 21.363/1),

4° een ontwerp van besluit van de Vlaamse Executieve tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Executieve van 26 september 1990 betreffende de bekwaamheidsbewijzen, de weddeschalen en de bezoldigingsregeling van de leermeesters godsdienst en de godsdienstleraars (L. 21.364/1),

5° een ontwerp van besluit van de Vlaamse Executieve tot wijziging van het koninklijk besluit van 15 maart 1974 waarbij op 1 april 1972 de weddeschalen worden vastgesteld verbonden aan de graden van het personeel der leergangen voor sociale promotie ressorterend onder het Ministerie van Nationale Opvoeding en Franse Cultuur en het Ministerie van Nationale Opvoeding en Nederlandse Cultuur (L. 21.365/1),

heeft op 9 januari 1992 het volgend advies gegeven :

I.

1. De ontwerpen hebben in hoofdzaak tot doel - zoals reeds is gebeurd voor de ambtenaren onderworpen aan het statuut van het rijkspersoneel - de weddeschalen van het betrokken personeel per 1 januari 1990 opnieuw vast te stellen "tegen 100 %". Aan de Raad van State is bevestigd dat het bij die vaststelling om niet meer gaat dan om een cijfermatige aanpassing van de weddeschalen om deze voortaan volgens een eenvormige indexeringsformule te kunnen laten evolueren. In de aanhef van elk ontwerp wordt in een considerans overigens uitdrukkelijk gesteld dat de nieuwe vaststelling van de weddeschalen op zichzelf tot geen loonsverhoging mag leiden.

2. De weddeschalen van de personeelsleden bedoeld in de voorgelegde ontwerpen zijn gekoppeld aan het indexcijfer overeenkomstig de wet van 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.

In dit indexeringsmechanisme is destijds ingegrepen door de zogenaamde indexbeperkende maatregelen vervat in respectievelijk het koninklijk besluit nr. 11 van 26 februari 1982 houdende bepaalde tijdelijke wijzigingen in de regeling inzake de koppeling van de lonen en bezoldigingen aan het indexcijfer van de consumptieprijzen van het Rijk en het

koninklijk besluit nr. 180 van 30 december 1982 houdende bepaalde maatregelen inzake loonmatiging.

De toepassing van die bijzondere-machtenbesluiten had tot gevolg dat de wedden werden aangepast en evolueerden op basis van drie indexeringsformules, naar gelang het uit te keren loon een bepaald bedrag al dan niet te boven ging.

3. Zoals blijkt uit een considerans in de aanhef van elk der voorgelegde ontwerpen, wijzigen deze de weddeschalen door de bedragen ervan per 1 januari 1990 op 100 % te brengen. Bij deze herberekening is evenwel uitgegaan van een eenheidsformule, waarbij - zoals aan de Raad van State is uitgelegd - de weerslag van de sinds 1982 toegepaste drie indexeringsmechanismen niet volledig kan behouden blijven. Zo zou de nieuwe formule onder meer in een aantal gevallen kunnen leiden tot een vermindering van de bruto-maandwedde, vermindering die niet volledig wordt geneutraliseerd door het toepassen van de waarborgclausule vervat in artikel 11 van het koninklijk besluit van 15 april 1958 houdende bezoldigingsregeling van het onderwijzend, wetenschappelijk en daarmee gelijkgesteld personeel van het Ministerie van Openbaar Onderwijs, krachtens welke "bij iedere wijziging in de bezoldigingsregeling van een graad ... elke wedde die werd vastgesteld met inachtneming van die graad opnieuw (wordt) vastgesteld alsof de nieuwe bezoldigingsregeling altijd had bestaan. Indien de aldus opnieuw vastgestelde wedde lager is dan de wedde welke het personeelslid in zijn

graad genoot bij de inwerkingtreding van het wijzigingsbesluit, blijft het in die graad de hoogste wedde genieten totdat het een ten minste gelijke wedde bekomt". Immers, de weerslag van de nieuwe formule is niet beperkt tot het weddebedrag geldend op de datum van de invoering van de nieuwe regeling, maar strekt zich uit tot de latere periodieke verhogingen ten aanzien waarvan voormelde waarborgclausule niet meer speelt. Dit laatste blijkt alleszins uit de technische nota die aan de Raad van State is meegedeeld en volgens welke de ontwerpen, althans op het stuk van weddeuitkeringen aan bepaalde categorieën van personeelsleden, een mindere uitgave tot gevolg zullen hebben (blz. 13 e.v.).

II.

Krachtens het bepaalde in artikel 59bis, § 2, 2°, van de Grondwet is het onderwijs een gemeenschapszaak, met uitzondering van de bepaling van het begin en het einde van de leerplicht, de minimale voorwaarden voor het uitreiken van de diploma’s en de pensioenregeling.

De Gemeenschap is dus bevoegd voor het vaststellen van het pecuniair statuut, daarin begrepen de weddeschalen van het onderwijzend en gelijkgesteld personeel (Kamer van Volksvertegenwoordigers, B.Z. 1988, Stuk 10/59b - 456/4 van 4 juli 1988, onder meer blz. 4 en 10).

Evenwel is luidens artikel 6, § 1, VI, laatste lid, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, zoals vervangen bij de bijzondere wet van 8 augustus 1988, alleen de nationale overheid bevoegd voor het prijs- en inkomensbeleid.

Tijdens de parlementaire voorbereiding van deze bepaling is volgende toelichting verstrekt :

> "Het inkomensbeleid is het geheel van de middelen aangewend door de Staat om de vrije vaststelling van de vergoedingen van de verschillende inkomenscategorieën te beïnvloeden.
>
> De tussenkomst van de Staat beoogt de omkadering van de evolutie van alle inkomens teneinde de concurrentiepositie van de Belgische economie te vrijwaren alsook de objectieven van sociale rechtvaardigheid te dienen.
>
> Deze omkadering heeft onder meer betrekking op het algemeen verbindend verklaren van collectieve arbeidsovereenkomsten, de vaststelling evenals de aanpassing van lonen en wedden zowel in de privé- als in de openbare sector alsook van de sociale vergoedingen aan de levensduurte, de vaststelling van tarieven en honoraria van de vrije beroepen, de inkomsten uit kapitaal en onroerende goederen" (Kamer van Volksvertegenwoordigers, B.Z. 1988, Stuk 516/6 van 26 juli 1988, blz. 133-134) (1).

---

(1) Voor zover de Raad van State kan nagaan, is de aangehaalde passus uit het Kamerverslag de enige toelichting welke omtrent het betrokken onderdeel van de bedoelde bijzondere-wetsbepaling in de loop van de parlementaire besprekingen werd verstrekt.

Uit die uitleg - inzonderheid uit de erin vervatte verwijzing naar "de objectieven van sociale rechtvaardigheid" en de, met betrekking tot de aanpassing aan de levensduurte, erin opgenomen vermelding van lonen en wedden "zowel in de privé- als in de openbare sector" - lijkt men te moeten afleiden dat naar het oordeel van de bijzondere wetgever de regeling vervat in de index-wet van 1 maart 1977, in het koninklijk besluit nr. 11 van 26 februari 1982 en in het koninklijk besluit nr. 180 van 30 december 1982 behoort tot de aangelegenheid van het inkomensbeleid die aan de nationale overheid is voorbehouden.

Die uitleg houdt in dat de maatregelen welke in dit geval de Gemeenschap op het stuk van wedden en lonen instelt krachtens de bevoegdheid die zij aan de Grondwet ontleent, ten aanzien van de regels van verdeling van de bevoegdheid tussen de Staat en de Gemeenschap slechts geoorloofd zijn in de mate dat en voor zover zij niet onverenigbaar zijn met de door de nationale overheid op het stuk van het inkomensbeleid bepaalde maatregelen.

De boven aangehaalde passus uit het Kamerverslag biedt evenwel geen uitsluitsel op de vraag tot hoever of in welke mate de nationale bevoegdheid ter zake van het economisch beleid, de gemeenschapsbevoegdheid op het stuk van het onderwijs in de weg staat. Naast een omschrijving van het inkomensbeleid en een aanwijzing omtrent het toepassingsgebied ervan, geeft het Kamerverslag de doeleinden van dat beleid aan, te weten a. het vrijwaren van de "concurrentie-

positie van de Belgische economie", wat kan inhouden dat door de nationale overheid maximuminkomens of een maximale inkomensevolutie worden bepaald, en b. het dienen van "objectieven van sociale rechtvaardigheid", wat erop kan wijzen dat door diezelfde overheid minimuminkomens of een minimale inkomensevolutie worden vastgesteld.

Vraag is dan of uit het vermelden van die dubbele doelstelling mag worden geconcludeerd dat de nationale bevoegdheid ter zake van het inkomensbeleid bedoeld in artikel 6, § 1, VI, laatste lid, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, inderdaad - minstens in hoofdorde - beperkt is tot het vaststellen van maximumgrenzen ("concurrentiepositie") en van minimumgrenzen ("sociale rechtvaardigheid"), terwijl de inkomensevolutie tussen die grenzen aan de bevoegdheid van de nationale overheid zou ontsnappen.

Het uitzonderingskarakter van de bepaling aangaande het inkomensbeleid doet normaal ertoe neigen deze bepaling restrictief uit te leggen. Dit zou dan inhouden dat Gemeenschappen en Gewesten hun bevoegdheid inzake de inkomensevolutie behouden in de mate dat en voor zover geen afbreuk wordt gedaan aan de maximum- en minimumgrenzen bepaald door de centrale overheid.

Hoe dan ook, in dit advies moet op die vraag in haar geheelheid niet worden geantwoord, precies omdat, zoals boven al is uiteengezet, het minstens zijdelings ingrijpen in de aanpassing aan de levensduurte van de wedden van be-

paalde categorieën van het onderwijspersoneel ten aanzien van het door de nationale overheid bepaalde indexeringsmechanisme in een neerwaartse beweging resulteert.

III.

Uit wat voorafgaat mag blijken, eensdeels, dat het in de bedoeling van de Vlaamse Executieve ligt de aanpassing van de weddeschalen der personeelsleden bedoeld in de voorgelegde ontwerpen, te beperken tot het erin verwerken van de door de nationale overheid getroffen indexregelingen, anderdeels, dat bij deze operatie, door het toepassen van een zogenaamde eenheidsformule, in sommige gevallen in min wordt afgeweken van die regelingen waardoor minstens indirect wordt ingegrepen in het nationaal vastgestelde indexeringsmechanisme.

Wanneer men die bedoeling en die gevolgen toetst aan de regels betreffende de verdeling van de bevoegdheid tussen de Staat en de Gemeenschappen, is de conclusie dat
- zo de Vlaamse Executieve voor het opnieuw vaststellen van de weddeschalen bij uitsluiting aan het nationaal vastgelegde indexeringsmechanisme refereert - er in de huidige stand van wetgeving geen gemeenschapsbevoegdheid is om, zoals in deze ontwerpen, met regelgeving tot mindere gevolgen te komen dan die welke uit het zoëven genoemde indexeringsmechanisme resulteren.

De kamer was samengesteld uit

de Heer	: H. COREMANS,	kamervoorzitter,
de Heer	: J. VERMEIRE,	staatsraden,
Mevrouw	: S. VANDERHAEGEN,	
de Heren	: G. SCHRANS,	assessoren van de
	E. WYMEERSCH,	afdeling wetgeving,
Mevrouw	: F. LIEVENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. BAERT, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. M.-C. CEULE, referendaris.

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

F. LIEVENS. H. COREMANS.