



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 69.425/3
van 15 juni 2021

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het Vlaams personeelsstatuut van 13 januari 2006 wat betreft de arbeidsvoorwaarden van de loodsdienst- en rededienstcoördinatoren en teamplanners van het Agentschap voor Maritieme Dienstverlening en Kust’

Op 19 mei 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Bestuurszaken, Inburgering en Gelijke Kansen verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het Vlaams personeelsstatuut van 13 januari 2006 wat betreft de arbeidsvoorwaarden van de loodsdienst- en rededienstcoördinatoren en teamplanners van het Agentschap voor Maritieme Dienstverlening en Kust’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 8 juni 2021. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Astrid TRUYENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Arne CARTON, adjunct-auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 15 juni 2021.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe om artikel VII 12, § 1, 3°, van het Vlaams Personeelsstatuut van 13 januari 2006 (hierna: het Vlaams Personeelsstatuut) te wijzigen en bijlage 5 bij dit besluit te vervangen.

Het ontwerp voorziet voor de functies “teamplanner loodsdienstcoördinator” en “loodsdienst-rededienstcoördinator” bij het Agentschap voor Maritieme Dienstverlening en Kust in een aanpassing van de graden die verbonden zijn aan de salarisschalen (artikel 1, 1° en 2°, van het ontwerp). Deze categorieën van personeelsleden behouden voor de opbouw van de functionele loopbaan de schaalanciënniteit die zij hebben opgebouwd vóór de invoering van de nieuwe functionele loopbaan (artikel 1, 3°).

De tabel van de salarisschalen vervat in bijlage 5 bij het Vlaams Personeelsstatuut wordt vervangen door de bijlage gevoegd bij het ontwerp (artikel 2).

Het te nemen besluit heeft uitwerking met ingang van 1 mei 2021 (artikel 3).

RECHTSGROND

3.1. Het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 87, §§ 1 en 3, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’.

3.2. Uit de rubriek “Rechtsgronden” in de aanhef van het ontwerp blijkt dat ook rechtsgrond wordt gezocht in artikel III.23 van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 en in artikel 67, § 2, van het bijzonder decreet van 14 juli 1998 ‘betreffende het gemeenschapsonderwijs’. In die bepalingen wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om de rechtspositieregeling te bepalen van het personeel van de intern verzelfstandigde agentschappen met rechtspersoonlijkheid, de publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschappen en de secretariaten van de strategische adviesraden en om het administratief en geldelijk statuut vast te stellen van het personeel van de administratieve diensten van de Raad van het Gemeenschapsonderwijs.

Vermits het ontwerp evenwel enkel betrekking heeft op personeelsleden van het Agentschap voor Maritieme Dienstverlening en Kunst, dat een intern verzelfstandigd agentschap is *zonder* rechtspersoonlijkheid, bieden die bepalingen er geen rechtsgrond voor.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

4. Vermits in het ontwerp niet zozeer de arbeidsvoorwaarden in het algemeen, maar enkel de graden en salarisschalen van de teamplanner loodsdienstcoördinatoren en de loodsdienst-rededienstcoördinatoren van het Agentschap voor Maritieme Dienstverlening en Kust worden geregeld, zou het opschrift ervan beter als volgt luiden:

“Besluit van de Vlaamse Regering tot wijziging van het Vlaams personeelsstatuut van 13 januari 2006 wat betreft de graden en salarisschalen van de teamplanner loodsdienstcoördinatoren en loodsdienst-rededienstcoördinatoren van het Agentschap voor Maritieme Dienstverlening en Kust”.

Artikel 1

5.1. Artikel VII 12, § 1, 3°, van het Vlaams Personeelsstatuut bepaalt de graden waaraan de salarisschalen bij het Agentschap voor Maritieme Dienstverlening en Kust verbonden zijn.

Artikel 1 van het ontwerp strekt tot wijziging van die bepaling voor de functies “teamplanner loodsdienstcoördinator” en “loodsdienst-rededienstcoördinator”, waarvoor graden worden vastgesteld die verbonden zijn met hogere salarisschalen.

Dit beperkt toepassingsgebied en de gekozen graden en de ermee verbonden salarisschalen moeten kunnen worden verantwoord in het licht van het grondwettelijk beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie.

5.2. In de nota aan de Vlaamse Regering wordt ter verantwoording van het toepassingsgebied van de ontworpen regeling verwezen naar een in overleg met de vakorganisaties gemaakt “proces- en personeelsplan” en naar afspraken met de vakorganisaties. De wijzigingen waarin het ontwerp voorziet zijn voorgesteld bij protocol nr. 398.1272 ‘houdende de conclusies van de onderhandelingen via elektronische procedure op 29 april 2021 in het sectorcomité XVIII Vlaamse Gemeenschap en Vlaams Gewest’.

In de nota aan de Vlaamse Regering wordt de gelijke behandeling van de functies “teamplanner loodsdienstcoördinator” en “loodsdienst-rededienstcoördinator” daarnaast als volgt verantwoord:

“Om deze aanpassing nog meer te staven werd op 17 februari 2021 een externe weging van deze functies uitgevoerd (bijlagen 2 en 3). Ook al resulteert deze weging in een indeling in een verschillende functieklasse (loodsdienstcoördinator is functieklasse 13; rededienstcoördinator is functieklasse 12) stel ik voor beide functies blijvend gelijk te verlonen, en met andere woorden een zelfde functionele loopbaan in de rechtspositieregeling in te schrijven.

(...)

In het verleden werden de loodsdienst- en rededienstcoördinatoren altijd gelijk verloond, zowel toen ze verloond werden in niveau D als na de upgradering naar niveau C. Ook al resulteert de externe functieweging in één klasse verschil (klasse 13 voor de loodsdienstcoördinatoren en klasse 12 voor de rededienstcoördinatoren), is het aangewezen een gelijke verloning te behouden. Ook bij de voorziene upgradering van niveau D naar niveau C in het PEP van 2003, was het niet de bedoeling beide functies in niveau C verschillend te verlonen.

De thans uitgevoerde externe functiewegingen kunnen niet aangegrepen worden om een verschillende verloning in het Vlaams personeelsstatuut in te schrijven. Thans een verschillende verloning voor beide functies voorzien, zal tot bijkomende, nieuwe discussies aanleiding geven.”

Hierover om verdere toelichting verzocht, verklaarde de gemachtigde:

“Ook vóór de upgradering naar niveau C in uitvoering van het PEP van 2003, werden de loodsdienst- en rededienstcoördinatoren gelijk bezoldigd in niveau D. De upgradering naar niveau C had niet tot doel om naar verloning toe een differentiatie voor beide functies in te voeren. De gevraagde externe functieweging had enkel tot doel na te gaan of het voorliggend voorstel van verloning overeenstemt met de zwaarte van de functie, dan wel of de huidige verloning die in het VPS is voorzien (C111 – C112 – C113T – C114T) niet voldoende hoog is.

Het wegingsrapport is daarnaast adviserend.

In de interne evaluatie werden beide functies grondig bekeken. Hieruit vloeide een zelfde functiebeschrijving en verwachte competenties voort. In het inhoudelijk takenpakket worden er uiteraard andere accenten gelegd maar het gezochte profiel is dezelfde.

Thans een andere verloning voorzien tussen personeelsleden met de functie van loodsdienstcoördinator en de functie van rededienstcoördinator, zal enkel tot interne spanningen en sociale onrust aanleiding geven.”

De Raad van State, afdeling Wetgeving, beschikt niet over de vereiste technische kennis om na te kunnen gaan of aan de hand van de hiervoor vermelde elementen de ontworpen regeling kan worden verantwoord in het licht van het grondwettelijk beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie. Bijgevolg moet hieromtrent een voorbehoud worden gemaakt.

6. In het ontworpen artikel VII 12, § 1, 3°, van het Vlaams Personeelsstatuut wordt bepaald dat het personeelslid met de graad van hoofdmedewerker (functie teamplanner loodsdienstcoördinator) en met de graad van medewerker (functie loodsdienst-rededienstcoördinator (lees: loodsdienst-rededienstcoördinator) voor de opbouw van de functionele loopbaan de schaalanciënniteit behoudt die hij opgebouwd heeft vóór de invoering van de nieuwe functionele loopbaan.

Thans wordt in dat artikel evenwel al bepaald dat personeelsleden van het Agentschap voor Maritieme Dienstverlening en Kust voor de opbouw van hun functionele loopbaan de schaalanciënniteit behouden die ze hebben opgebouwd vóór de invoering van de T-schaal waarin die bepaling voorziet. Gevraagd naar het nut van de ontworpen regeling gelet op die bepaling, verklaarde de gemachtigde:

“Artikel VI 8, §5 van het Vlaams personeelsstatuut definieert de schaalanciënniteit als volgt: ‘De schaalanciënniteit bestaat uit de werkelijke diensten die de ambtenaar bij de diensten van de Vlaamse overheid heeft verricht in de hoedanigheden van ambtenaar op proef en vastbenoemde, in de betrokken salarisschaal.’ Het inschrijven van deze ‘garantieregeling’ in het ontwerpbesluit, is dus noodzakelijk om ervoor te zorgen dat bijvoorbeeld de loodsdienstcoördinator die thans bezoldigd wordt in de salarisschaal C113T (derde trap van de huidige functionele loopbaan), door de invoering van de nieuwe functionele loopbaan onmiddellijk bezoldigd kan worden in de salarisschaal C133T (derde trap in de nieuwe functionele loopbaan). Zonder deze garantieregeling zou het personeelslid moeten ‘starten’ in de salarisschaal C131 (eerste trap van de nieuwe functionele loopbaan).”

Omwille van de rechtszekerheid kan de ontworpen regeling worden aanvaard.

Artikel 3

7.1. Naar luid van artikel 3 van het ontwerp heeft het te nemen besluit uitwerking met ingang van 1 mei 2021.

In dat verband moet worden opgemerkt dat het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten slechts toelaatbaar is ingeval voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag bestaat, de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling waarbij, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen worden toegekend of in zoverre de retroactiviteit noodzakelijk is voor de continuïteit of de goede werking van het bestuur en daardoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast.

Enkel indien de retroactiviteit van de ontworpen regeling in één van de opgesomde gevallen valt in te passen, kan deze worden gebillijkt.

7.2. De gemachtigde verantwoordde de terugwerkende kracht van het te nemen besluit als volgt:

“Voorliggend ontwerpbesluit, waarbij voor de loodsdienst- en rededienstcoördinatoren, en de teamplanners aan aangepaste verloning wordt voorzien, beslecht een reeds jaren aanslepende discussie omtrent de verloning die aan de in het PEP van 2003 voorziene upgradering was gekoppeld (...) Deze discussie leidde tot sociale onrust.

Om de sociale vrede te bewaren werd tijdens de besprekingen met de representatieve vakorganisaties afgesproken dat dit voorstel uitwerking kon hebben van de eerste dag van de maand volgend op de principiële goedkeuring door de Vlaamse Regering.

De Vlaamse Regering keurde dit ontwerpbesluit goed op 23 april 2021, zodat het ontwerpbesluit uitwerking kan hebben vanaf 1 mei 2021.”

Het gegeven dat de Vlaamse Regering het ontwerp heeft goedgekeurd op 23 april 2021 doet geen afbreuk aan het feit dat het met terugwerkende kracht uitwerking heeft en volstaat ook niet om die terugwerkende kracht te verantwoorden.

In zoverre het ontwerp een financieel voordeel toekent aan de personen die de functies van teamplanner loodsdienstcoördinator en loodsdienst-rededienstcoördinator uitoefenen, kan, voor zover dat voordeel bestaanbaar is met het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie (zie opmerking 5.2), de terugwerkende kracht evenwel worden aanvaard.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Astrid TRUYENS

Wilfried VAN VAERENBERGH