

DE VLAAMSE MINISTER VAN ONDERWIJS, SPORT, DIERENWELZIJN EN VLAAMSE RAND

NOTA AAN DE VLAAMSE REGERING

Betreft: - Voorontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot het waarborgen van toereikende minimumlonen voor het personeel van het onderwijs in de Vlaamse Gemeenschap - gedeeltelijke omzetting van de richtlijn (EU) 2022/2041
- Principiële goedkeuring

Samenvatting

Dit voorontwerp van besluit voorziet in een deel van de omzetting van de richtlijn (EU) 2022/2041 van het Europees Parlement en de Raad van 19 oktober 2022 betreffende toereikende minimumlonen in de Europese Unie. De overige zaken die in de Richtlijn worden gevraagd, worden ondervangen in diverse andere besluiten. De bedoeling van deze richtlijn is te zorgen dat de minimumlonen in een land voldoende hoog zijn zodat personeelsleden een behoorlijke levensstandaard kunnen genieten. Wanneer het gaat om wettelijke minimumlonen met daarbij een automatisch indexeringsmechanisme, zoals dat in het onderwijs het geval is, wordt iedere 4 jaar beoordeeld of de minimumlonen nog toereikend zijn. Deze beoordeling wordt voor advies voorgelegd aan een commissie waarin de sociale partners vertegenwoordigd zijn.

Het voorontwerp van besluit legt in uitvoering van de richtlijn de procedures voor de beoordeling van de minimumlonen vast. Het voorontwerp wordt hierna voor onderhandeling voorgelegd aan de sociale partners.

1. SITUERING

A. BELEIDSVELD/BELEIDSDOELSTELLING

Beleidsdomein: Onderwijs en Vorming

Beleidsveld:

Beleidsmatige doelstelling: Gedeeltelijke omzetting van de richtlijn (EU) 2022/2041 van het Europees Parlement en de Raad van 19 oktober 2022 betreffende toereikende minimumlonen in de Europese Unie.

B. VORIGE BESLISSINGEN EN ADVIEZEN

Het bijgaande voorontwerp van besluit van de Vlaamse Regering werd aangepast aan het wetgevingsadvies nr. 2024/122 van 28 maart 2024.

Het gunstig advies van de Inspecteur van Financiën werd verleend op 8 april 2024. Er werd rekening gehouden met de technische opmerking van Inspectie van Financiën.

De inspecteur van Financiën bevestigde dat er geen begrotingsakkoord is vereist.

2. INHOUD

A. ALGEMENE TOELICHTING

Dit voorontwerp van besluit voorziet in een gedeeltelijke omzetting van de richtlijn (EU) 2022/2041 van het Europees Parlement en de Raad van 19 oktober 2022 betreffende toereikende minimumlonen in de Europese Unie, verder richtlijn minimumlonen genoemd. Deze richtlijn is zowel van toepassing op werknemers uit de private sector als op personeelsleden uit de publieke sector. (artikel 2). De bedoeling van de richtlijn is te zorgen dat de minimumlonen in een land voldoende hoog zijn zodat personeelsleden een behoorlijke levensstandaard kunnen genieten. Minimumlonen zijn toereikend als ze billijk zijn in verhouding tot de loonverdeling in de desbetreffende lidstaat en een behoorlijke levensstandaard voor personeelsleden waarborgen op basis van een voltijdse arbeidsrelatie. De toereikendheid van de minimumlonen moet in iedere lidstaat afzonderlijk beoordeeld worden. Het is niet de bedoeling om het minimumloon in de EU te harmoniseren of om een uniform systeem voor de vastlegging van minimumlonen op te leggen. Deze elementen behoren tot de autonomie van de lidstaten.

Het minimumloon is het laagste loon dat een werkgever aan (een van) zijn werknemers moet betalen. Bij het beoordelen van het minimumloon kunnen eventueel ook voordelen van alle aard mee in overweging genomen worden. Als er in een salarisschaal verschillende salaristrappen zijn, moet alleen de laagste salaristrap beschouwd worden als minimumloon. Wanneer voor hetzelfde beroep meerdere loonschalen gelden, moet de laagste loonschaal als minimumloon beschouwd worden. Het is dus niet nodig de toereikendheid van alle geldende salarisschalen te beoordelen. Het volstaat te kijken naar het minimumsalaris in de laagste salarisschaal voor dezelfde functies.

De salarisschalen in het onderwijs worden door de wetgever vastgelegd in een besluit van de Vlaamse Regering. Voor de toepassing van de richtlijn minimumlonen worden deze salarisschalen beschouwd als wettelijke minimumlonen waarop hoofdstuk 2 van de richtlijn van toepassing is. Voor sommige sectoren is in de regelgeving expliciet een bedrag opgenomen dat als minimumloon geldt, maar dat is geen verplichting om aan de richtlijn minimumlonen te voldoen.

Artikel 5, lid 1, van de richtlijn bepaalt dat de lidstaten de nodige procedures instellen voor de vaststelling en de aanpassing van de wettelijke minimumlonen. De criteria die voor de vaststellingen en aanpassingen worden gebruikt moeten ten minste de volgende elementen omvatten (artikel 5, lid 2):

- de koopkracht van de wettelijke minimumlonen, rekening houdend met de kosten voor levensonderhoud;
- het algemene niveau van de lonen en de verdeling ervan;
- het groeipercentage van de lonen;
- nationale productiviteitsniveaus en -ontwikkelingen op lange termijn.

Artikel 5, lid 4, van de richtlijn minimumlonen legt bovendien op dat de lidstaten bij het beoordelen van de toereikendheid van de wettelijke minimumlonen gebruik moeten maken van indicatieve referentiewaarden zoals 60 % van het mediane brutoloon en 50 % van het gemiddelde brutoloon of van indicatieve referentiewaarden die op nationaal niveau gebruikt worden.

Volgens artikel 5, lid 6, van de richtlijn minimumlonen moet er een adviesorgaan aangeduid of opgericht worden om de bevoegde autoriteiten te adviseren over de toereikendheid en eventuele aanpassing van de wettelijke minimumlonen. De sociale partners moeten in dit adviesorgaan betrokken zijn (artikel 7 richtlijn minimumlonen).

De beoordeling en het bijhorende advies moeten indien nodig gevolgd worden door een aanpassing van het bedrag van de minimumlonen (overweging 27 bij de richtlijn). In het rapport van de expertengroep over de omzetting van de richtlijn minimumlonen wordt verduidelijkt dat de bepalingen uit artikel 5 van de richtlijn minimumlonen een inspanningsverbintenis vormen, geen resultaatsverbintenis.¹ De overkoepelende doelstellingen van de richtlijn minimumlonen zijn om de werk- en leefomstandigheden van personeelsleden te verbeteren maar deze overkoepelende doelstellingen zullen op zich niet beoordeeld worden in het licht van de richtlijn.²

De hele procedure van beoordeling en bijhorend advies moet in principe ten minste om de twee jaar doorlopen worden. Voor lidstaten zoals België die een automatisch indexeringsmechanisme kennen, volstaat het de procedure ten minste om de vier jaar te doorlopen (artikel 5, lid 5).

Voor een eventuele aanpassing van de minimumlonen kan wat het onderwijs betreft verwezen worden naar de onderwijs-cao's (akkoorden van sectorale programmatie) die minstens eenmaal per legislatuur afgesloten worden tussen tenminste de Vlaamse overheid en de representatieve vakorganisaties. In het hoger onderwijs en de basiseducatie zijn ook de werkgevers volwaardig betrokken bij het afsluiten van deze akkoorden. In de andere onderwijsniveaus worden de werkgevers op informele wijze betrokken bij het totstandkomen van de cao's. Bij de start van de onderhandelingen over de maatregelen van de cao's legt de Vlaamse Regering de budgettaire krijtlijnen vast, waarbinnen de partners de onderhandelingen kunnen voeren. De onderwijscao's zijn dan ook uitermate geschikt om indien nodig koopkracht verhogende maatregelen overeen te komen zoals een aanpassing van het bedrag van de minimumlonen. Deze werkwijze zorgt voor een nauwe betrokkenheid van de sociale partners, wat belangrijk is voor de Europese Unie.

Er gelden al naar gelang van hun ambt of graad en diplomavereiste verschillende salarisschalen voor de personeelsleden in het onderwijs. Het is niet nodig om voor elk van die salarisschalen de toereikendheid van het aanvangssalaris in de salarisschaal te beoordelen. In het rapport van de expertengroep over de omzetting van de richtlijn minimumlonen staat dat in het geval er meerdere salarisschalen van toepassing zijn op de zelfde functie (the same occupation) de laagste salarisschaal moet beschouwd worden als het minimumloon.³ Voor de toepassing binnen het onderwijs wordt het geven van onderwijs als een zelfde functie beschouwd. Dat staat naast ondersteunende of administratieve functies.

¹ Report on the transposition of Directive (EU) 2022/2041 on adequate minimum wages in the EU (2023), p. 29.

² Report on the transposition of Directive (EU) 2022/2041 on adequate minimum wages in the EU (2023), p. 32.

³ Report on the transposition of Directive (EU) 2022/2041 on adequate minimum wages in the EU (2023) p. 17-18:

“Two Member State experts asked how the term ‘minimum wage’ should be interpreted in case different pay scales exist for different groups of civil servants. They asked if, in such a situation, there is one minimum wage which is the lowest wage of all pay scales or whether multiple minimum wages would exist, namely the lowest wages in each pay scale. The Commission services replied that Member States can have different minimum wages for different occupations and that in such a case, the minimum wage corresponds to the lowest wage in the pay scale applicable to each specific occupation. It added that in case that multiple pay scales apply to the same occupation, the lowest pay scale should be considered as the minimum wage.”

Op die basis wordt er voor de beoordeling van de toereikendheid van de minimumlonen in uitvoering van de richtlijn minimumlonen voor het niet-hoger onderwijs gekeken naar het minimumloon van de laagste salarisschalen voor het onderwijzend en het ondersteunend personeel. Voor het onderwijzend personeel gaat het om de schaal 121 en voor het ondersteunend personeel om de schaal 229.

Wat de hogescholen betreft, wordt er een onderscheid gemaakt tussen het onderwijzend en het administratief en technisch personeel. Voor het onderwijzend personeel wordt er algemeen verwezen naar “het laagste minimumsalaris” en niet naar een specifieke salarisschaal of ambt. Dit heeft te maken met het feit dat er voor bepaalde ambten binnen het onderwijzend personeel ook bijzondere salarisschalen gelden die lager zijn dan de gangbare salarisschalen. Het is echter de bedoeling om de bijzondere salarisschalen op termijn op te trekken zodat het mogelijk is dat er daardoor een verschuiving optreedt in wat het laagste minimumsalaris is. Bij het administratief en technisch personeel gaat het om de laagste nog geldende salarisschaal (die dus nog niet opgeheven is) binnen het laagste niveau, dit is niveau D.

Voor de universiteiten wordt er een onderscheid gemaakt tussen het academisch en het administratief en technisch personeel. Binnen het academisch personeel is de laagste salarisschaal deze voor assistenten. Voor het administratief en technisch personeel geldt een zelfde situatie als bij de hogescholen.

De omzetting van de richtlijn minimumlonen is opgenomen in de verschillende besluiten waarin de bedragen van de laagste salarisschalen voor het personeel in het onderwijs opgenomen zijn. Als minimumloon wordt daarbij verwezen naar het aanvangssalaris of minimumsalaris in de laagste salarisschaal. De uitgewerkte regeling voor het onderwijs in de Vlaamse Gemeenschap is gebaseerd op de regeling die de federale overheid voor haar personeelsleden uitgewerkt heeft.

De richtlijn moet uiterlijk op 15 november 2024 omgezet zijn (artikel 17, lid 1).

B. TOELICHTING BIJ DE ARTIKELEN

Artikel 1. Dit artikel verwijst naar de gedeeltelijke omzetting van de richtlijn minimumlonen.

Artikel 2, 3, 4, 6 en 7. Deze artikelen zetten de richtlijn minimumlonen om. In het eerste lid van de artikelen zijn de criteria opgenomen waarmee bij de beoordeling van de toereikendheid van de minimumlonen moet rekening gehouden worden. Deze criteria moeten op een duidelijke manier in de wetgeving opgenomen worden maar de lidstaten kunnen zelf bepalen hoe zij deze criteria gebruiken zolang deze werkwijze de toereikendheid van de wettelijke minimumlonen bevordert.⁴ De in voorliggend besluit opgenomen criteria, en meer bepaald het vijfde criterium, zijn ook opgenomen in de federale wetteksten over de beoordeling van de toereikendheid van de minimumlonen van personeelsleden van de federale overheidsdiensten.

Een lidstaat kan ervoor kiezen bepaalde criteria zwaarder te laten doorwegen bij de beoordeling van de toereikendheid, maar daar wordt hier geen gebruik van gemaakt. Dat wil zeggen dat alle criteria even zwaar doorwegen. Bij de criteria wordt er telkens gepreciseerd dat er zowel moet rekening gehouden worden met de wedden als met de lonen. De terminologie ‘wedden’ wordt voor statutaire personeelsleden in de overheidssector gebruikt. De terminologie ‘lonen’ wordt voor contractuele personeelsleden uit de overheidssector en contractuele werknemers in de privésector gebruikt. Op die manier is duidelijk dat er zowel met evoluties in de “overheidssector” als in de privésector moet rekening gehouden worden en wordt vermeden dat de minimumlonen apart evolueren zonder rekening te houden met wat er in de privésector gebeurt.

⁴ Report on the transposition of Directive (EU) 2022/2041 on adequate minimum wages in the EU (2023), p. 32.

In het rapport van de expertengroep over de omzetting van de richtlijn minimumlonen is een verduidelijking opgenomen bij de toepassing van de verschillende criteria.⁵ Voor de berekening van de koopkracht kunnen de lidstaten bijvoorbeeld gebruik maken van een korf van goederen en diensten tegen reële prijzen die (op nationaal niveau) wordt vastgesteld. Naast materiële behoeften zoals voedsel, kleding en huisvesting kan hierbij ook rekening worden gehouden met de noodzaak om deel te nemen aan culturele, educatieve en sociale activiteiten. (overweging 28). In België komt dat overeen met het indexcijfer van de consumptieprijzen of de gezondheidsindex.

Wat betreft het algemene niveau van de wedden en de lonen en de verdeling ervan, hebben de diensten van de Europese Commissie aangegeven dat hiervoor gebruik kan gemaakt worden van indicatoren zoals het gemiddelde of het mediane loon, Gini-coëfficiënt⁶ of Gini-index genoemd, of de verhouding van het eerste tot het vijfde deciel van de loonverdeling. Het concept van de loonverdeling verwijst naar het aandeel van personeelsleden op verschillende loonniveaus of loonschalen in een lidstaat. Het is niet de bedoeling om de loonverschillen te beoordelen tussen personeelsleden van specifieke beroepen, sectoren, leeftijd, geslacht of soorten werkgevers.⁷

Wat de productiviteitsniveaus en –ontwikkelingen betreft, kan er rekening gehouden worden met de arbeidsproductiviteit of met de totale productiviteit. De eenheidsloonkost per product (Unit Labor Cost) is een andere indicator die rekening houdt met de productiviteit. Het begrip ‘lange termijn’ is niet gedefinieerd maar er wordt best rekening gehouden met de productiviteitsontwikkeling over een lange periode om te garanderen dat personeelsleden met een minimumloon mee profiteren van productiviteitsstijgingen en om te vermijden dat de minimumlonen verlaagd worden in tijden van crisis.

Lidstaten moeten tenminste een referentiewaarde gebruiken als richtsnoer voor het beoordelen van het bereiken van de toereikendheid van de wettelijke minimumlonen. Het is daarbij aangewezen een of meer referentiewaarden te gebruiken die algemeen gebruikt worden op internationaal niveau. In het besluit wordt een referentiewaarde genomen die ook als voorbeeld opgenomen is in artikel 5, vierde lid van de richtlijn minimumlonen, namelijk 50% van de gemiddelde brutowedde en – loon. Het gaat hierbij om een indicatieve referentiewaarde. De lidstaten worden aangemoedigd inspanningen te leveren om deze referentiewaarde te bereiken, maar dat is geen verplichting.

Een groot deel van de hierboven vermelde gegevens zijn terug te vinden bij Statistiek Vlaanderen.

Er wordt in het besluit bewust open gelaten wie de beoordeling van de toereikendheid van de wettelijke minimumlonen moet uitvoeren. Op die manier kan de beoordeling op een flexibele manier ingevuld worden. De minister bevoegd voor onderwijs krijgt hiertoe de bevoegdheid. Het is mogelijk dat voor de beoordeling een beroep gedaan wordt op een of meerdere onderzoekers maar de beoordeling kan evengoed uitgevoerd worden door de diensten van het Vlaams ministerie van onderwijs en vorming of door andere diensten van de Vlaamse administratie.

Voor het formuleren van een advies bij de beoordeling van de toereikendheid van de wettelijke minimumlonen wordt een beroep gedaan op afgevaardigden van de sociale partners die nu al in de onderhandelingscomités voor het Vlaamse onderwijs vertegenwoordigd zijn en die bijgevolg ook het onderwijsveld kennen. Hiertoe wordt een ad hoc commissie samengesteld die een overkoepelend advies voor alle onderwijsniveaus uitbrengt.

⁵ Report on the transposition of Directive (EU) 2022/2041 on adequate minimum wages in the EU (2023), p. 32-34

⁶ Bijvoorbeeld: <https://www.vlaanderen.be/statistiek-vlaanderen/inkomen-en-armoede/inkomensongelijkheid-gini-index>

⁷ Report on the transposition of Directive (EU) 2022/2041 on adequate minimum wages in the EU (2023), p. 33.

Artikel 5. Dit is een technische aanpassing die losstaat van de richtlijn minimumlonen. Bij het decreet van 22 maart 2024 tot actualisering en opheffing van bepalingen uit de Codex Hoger Onderwijs wordt van een praktijkassistent aan een hogeschool een apart ambt binnen het assisterend personeel gemaakt, los van het ambt van assistent. Om ervoor te zorgen dat deze personeelsleden hun (bijzondere) salarisschaal kunnen behouden, moet dit ambt ook opgenomen worden in de salarisschalen voor de leden van het onderwijzend personeel van de hogescholen. Dit artikel heeft retroactieve uitwerking met ingang van 1 april 2024. Dit is de datum waarop het decreet van 22 maart 2024 en bijgevolg ook de wijzigingen aan het ambt van praktijkassistent in werking treedt. De retroactieve werking vermijdt het risico dat praktijkassistenten gedurende een aantal maanden geen salaris zouden ontvangen. De hogescholen worden op de hoogte gebracht van deze retroactieve aanpassing.

3. BESTUURLIJKE IMPACT

A. BUDGETTAIRE IMPACT VOOR DE VLAAMSE OVERHEID

Het voorontwerp van besluit heeft geen financiële weerslag. Het uitvoeren van de beoordeling van de toereikendheid van de wettelijke minimumlonen valt binnen de reguliere opdracht van het Vlaams ministerie van Onderwijs en Vorming. Een eventuele kostprijs voor de beoordeling moet binnen de kredieten van dit ministerie opgevangen worden. De leden van de onderhandelingscomités voor het onderwijs krijgen geen vergoeding voor hun werkzaamheden. Dat zal bijgevolg ook niet het geval zijn voor een eventuele deelname aan de adviescommissie.

De Inspectie van Financiën gaf een gunstig advies op 8 april 2024. De Inspecteur van Financiën bevestigde dat er geen begrotingsakkoord is vereist.

B. ESR-TOETS

De ESR-toets is niet van toepassing op dit voorontwerp van besluit, want dit dossier bevat geen pps-project of maakt geen alternatief gefinancierde investeringen mogelijk.

C. IMPACT OP HET PERSONEEL VAN DE VLAAMSE OVERHEID

Het uitvoeren van de beoordeling van de toereikendheid van de wettelijke minimumlonen valt binnen de reguliere opdracht van het Vlaams ministerie van Onderwijs en Vorming. Het voorstel van beslissing heeft daardoor geen weerslag op het personeelsbestand en op het personeelsbudget, zodat het akkoord van de Vlaamse minister, bevoegd voor het algemeen beleid inzake personeel en organisatieontwikkeling, niet vereist is.

D. IMPACT OP DE LOKALE EN PROVINCIALE BESTUREN

Het voorstel van beslissing heeft geen weerslag op de financiën van de lokale besturen, noch op personeelsvlak, noch op het vlak van de werkingsuitgaven, de investeringen en schuld, en de ontvangsten.

4. VERDER TRAJECT

Het voorontwerp van besluit zal, na principiële goedkeuring door de regering, met de sociale partners onderhandeld worden in

- een gemeenschappelijke vergadering van het sectorcomité X en van de onderafdeling Vlaamse Gemeenschap van afdeling 2 van het comité voor de provinciale en de plaatselijke overheidsdiensten en van het overkoepelend onderhandelingscomité van het gesubsidieerd vrij onderwijs.
- een vergadering van het Vlaams Onderhandelingscomité voor het hoger onderwijs en het Universitair Ziekenhuis Gent.
- het Vlaams Onderhandelingscomité voor de Basiseducatie.

5. VOORSTEL VAN BESLISSING

De Vlaamse Regering beslist:

1° haar principiële goedkeuring te geven aan het bijgaande voorontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ...;

2° de Vlaamse minister van Onderwijs, Sport, Dierenwelzijn en Vlaamse Rand:

- 2.1. te gelasten de minister-president van de Vlaamse Regering te verzoeken voornoemd voorontwerp van besluit op de agenda te plaatsen van een gemeenschappelijke vergadering van het sectorcomité X en van de onderafdeling Vlaamse Gemeenschap van afdeling 2 van het comité voor de provinciale en de plaatselijke overheidsdiensten;
- 2.2. te gelasten voornoemd voorontwerp van besluit op de agenda te plaatsen van een vergadering van het overkoepelend onderhandelingscomité van het gesubsidieerd vrij onderwijs.
- 2.3. te gelasten voornoemd voorontwerp van besluit op de agenda te plaatsen van een vergadering van het Vlaams Onderhandelingscomité voor de Basiseducatie, vermeld in het decreet van 23 januari 2009 houdende oprichting van onderhandelingscomités voor de basiseducatie en voor het Vlaams Ondersteuningscentrum voor het Volwassenenonderwijs.
- 2.4. te gelasten voornoemd voorontwerp van besluit op de agenda te plaatsen van een vergadering van het Vlaams Onderhandelingscomité voor het hoger onderwijs en het Universitair Ziekenhuis Gent, vermeld in de Codex Hoger Onderwijs van 11 oktober 2013, Deel 5 Rechtspositieregeling van het personeel, Titel 4 Medezeggenschap.
- 2.5. te machtigen te beoordelen of voornoemde onderhandelingen aanleiding kunnen geven tot aanpassing van de heden door de Vlaamse Regering principiële goedgekeurde tekst,
- 2.6. te gelasten over voornoemd voorontwerp van besluit het advies in te winnen van de Raad van State, met verzoek het advies mee te delen binnen een termijn van dertig dagen, zoals bepaald in artikel 84, §1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, als de Vlaamse minister oordeelt dat voornoemde onderhandelingen geen aanleiding geven tot aanpassing van de heden door de Vlaamse Regering principiële goedgekeurde tekst.

De Vlaamse minister van Onderwijs, Sport, Dierenwelzijn en Vlaamse Rand,

Ben WEYTS