RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

nr. 124.147 van 13 oktober 2003
in de zaak A. 79.214/IX-1282.

In zake : Sonja DELSARD,
wonende te LAAKDAL,
Tempelstraat 11

tegen :

de gouverneur van de provincie ANTWERPEN.

D E R A A D V A N S T A T E, IXe K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat Sonja DELSARD op 3 juli 1998 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van het besluit van de gouverneur van de provincie Antwerpen van 29 april 1998 houdende vernietiging van het besluit van de raad voor maatschappelijk welzijn van Laakdal van 18 februari 1998 waarbij anciënniteiten worden toegekend aan het personeel van het dagcentrum;

Gezien de regelmatig gewisselde memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door eerste auditeur-afdelingshoofd R. VAN DER GUCHT;

Gelet op de beschikking van 1 maart 2002 die de neerlegging ter griffie van het verslag en van het dossier gelast;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen;

Gelet op de beschikking van 26 juni 2003 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 22 september 2003;

Gehoord het verslag van kamervoorzitter J. DE BRABANDERE;

Gehoord de opmerkingen van adjunct van de directeur A. HUYLEBROEK, die verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van eerste auditeur-afdelingshoofd R. VAN DER GUCHT;

Gelet op titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;

1. Over de gegevens van de zaak.

Overwegende dat de gegevens van de zaak kunnen worden samengevat als volgt :

1.1. Op 24 mei 1995 besluit de raad voor maatschappelijk welzijn van Laakdal voor het personeel van het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn (hierna: OCMW) met ingang van 1 januari 1994 een nieuw geldelijk statuut in te voeren.

1.2. Op 26 juni 1996 besluit dezelfde raad "het (nieuw) geldelijk statuut niet langer van toepassing te stellen op het personeel van het dagcentrum en voor het dagcentrumpersoneel als specifiek personeel de richtlijnen van het Vlaams Fonds te volgen".

1.3. Met een brief van 21 november 1996 deelt de gouverneur het OCMW-bestuur mede dat voornoemd besluit, wegens het verstrijken van de in artikel 110 van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor

maatschappelijk welzijn bedoelde termijn, als van rechtswege uitvoerbaar kan worden beschouwd.

Hij vervolgt echter :

"Uw besluit van 26 juni 1996 is evenwel duidelijk strijdig met de krachtlijnen Kelchtermans betreffende het nieuwe personeelsstatuut die voorzien dat eens een personeelslid is ingeschakeld in het nieuw geldelijk statuut het niet meer kan terugkeren naar de oude geldelijke regeling.

Ik vestig trouwens uw aandacht op artikel 35 van uw nieuw geldelijk statuut dat deze regel expliciet heeft overgenomen.

Ik wijs u er dan ook nadrukkelijk op dat als gevolg hiervan iedere individuele weddevaststelling, weddeverhoging of uitbetaling van wedde, volgens uw onderhavige beslissing strijdig is met uw eigen basisstatuut. Zij zijn bijgevolg vatbaar voor schorsing en/of vernietiging.

Ik vraag u dan ook met aandrang dit besluit zo spoedig mogelijk in te trekken".

1.4. Op 18 februari 1998 besluit de raad voor maatschappelijk welzijn aan een aantal personen, waaronder verzoekster, een geldelijke anciënniteit toe te kennen, vastgesteld volgens de richtlijnen van het Vlaams Fonds voor de sociale integratie van personen met een handicap.

1.5. Op 29 april 1998 vernietigt de gouverneur van de provincie Antwerpen het voornoemde besluit.

Dat besluit is als volgt gemotiveerd :

"Gelet op het feit dat de krachtlijnen Kelchtermans voorzien dat eens een personeelslid ingeschakeld is in het nieuwe statuut, het niet meer kan terugkeren naar de oude geldelijke regeling;

Gelet op het OCMW-raadsbesluit van 24 mei 1995 houdende vaststelling van het nieuw geldelijk statuut van het OCMW-personeel;

Gelet op artikel 35 van het nieuw geldelijk statuut van het OCMW van Laakdal dat deze regel expliciet heeft overgenomen, ook voor het personeel van het dagcentrum;

Gelet op het OCMW-raadsbesluit van 26 juni 1996 waarbij het geldelijk statuut niet langer van toepassing wordt gesteld op het personeel van het dagcentrum, maar dat voortaan de richtlijnen van het Vlaams Fonds voor de Sociale integratie van personen met een handicap gevolgd worden;

Overwegende dat als gevolg hiervan iedere individuele weddenvaststelling, weddenverhoging of uitbetaling van wedde volgens de richtlijnen van het Vlaams

Fonds strijdig is met het eigen basisstatuut en bijgevolg vatbaar is voor schorsing en/of vernietiging;

Overwegende desondanks dat het besluit van 18 februari 1998 van de raad voor maatschappelijk welzijn van Laakdal voor vijf personeelsleden van het dagcentrum terugkeert naar een geldelijke anciënniteit, vastgesteld volgens de richtlijnen van het Vlaams Fonds voor Sociale integratie van personen met een handicap;

Overwegende dat dit besluit dan ook in strijd is met de krachtlijnen Kelchtermans evenals met het eigen geldelijk statuut";

2. Over het belang van verzoekster.

Overwegende dat het bestreden besluit een aantal beslissingen vernietigt waarbij individueel de geldelijke anciënniteit van een aantal personeelsleden wordt vastgesteld; dat verzoekster enkel een belang heeft en haar beroep derhalve enkel ontvankelijk is in zoverre het bestreden besluit de vernietiging inhoudt van de vaststelling van haar eigen geldelijke anciënniteit door het OCMW van Laakdal;

3. Over de grond van de zaak.

3.1. Overwegende dat verzoekster in een enig middel schending van de wet en machtsoverschrijding, alsook schending van de motiveringsverplichting aanvoert; dat zij betoogt dat het besluit van 18 februari 1998 van de raad voor maatschappelijk welzijn niet strijdig is met haar eigen geldelijk statuut, meer bepaald met artikel 35 ervan, waarnaar het bestreden besluit verwijst, omdat dit geldelijk statuut niet meer van toepassing is op het personeel van het dagcentrum, zulks ingevolge het besluit van de raad voor maatschappelijk welzijn van 26 juni 1996 dat werd goedgekeurd door de gouverneur en als dusdanig uitwerking heeft; dat wat de strijdigheid betreft met de krachtlijnen Kelchtermans, verzoekster stelt dat deze "gemeenschappelijke krachtlijnen voor een samenhangend personeels-beleid in de lokale en regionale besturen" geen dwingende wetsbepalingen zijn, dat het betrokken bestuur beschikt over een discretionaire bevoegdheid of beleids-vrijheid voor de concrete uitwerking ervan, dat het de bedoeling was van het OCMW van Laakdal om met de krachtlijnen Kelchtermans in de mate van het mogelijke rekening te houden, dat, zoals blijkt uit de motivatie van zijn administratief beroep bij de minister, de

barema's van het Vlaams Fonds voor de gehandicapten specifiek afgestemd zijn op gehandicaptenvoorzieningen en de verschillende functies financieel beter in onderlinge verhouding kunnen plaatsen;

3.2. Overwegende dat de verwerende partij antwoordt dat weliswaar het besluit van 26 juni 1996 van het OCMW, bij verstrijken van termijn, goedgekeurd werd, doch dat zulks niet impliceert dat dit besluit vrij zou zijn van elke vorm van onwettigheid; dat volgens de verwerende partij de onwettigheid hierin bestaat dat het besluit van 26 juni 1996 in strijd is met artikel 35 van het statuut, hetwelk bepaalt dat de overgang van het oude naar het nieuwe statuut definitief is, dat zodoende het besluit van 26 juni 1996 dan ook niet toegepast mag worden en het statuut van 24 mei 1995 van toepassing blijft; dat aangezien het besluit van 18 februari 1998, hetwelk steunt op het goedgekeurde doch onwettige besluit van 26 juni 1996, ook in strijd is met het eigen statuut en dit dan ook terecht op grond van artikel 112 van de organieke wet betreffende de openbare centra voor maat-schappelijk welzijn vernietigd werd; dat in zoverre verzoekster aanvoert dat de lokale besturen niet gebonden zijn door de krachtlijnen Kelchtermans, de verwerende partij erkent dat het niet om wetsbepalingen gaat doch dat zulks niet inhoudt dat het slechts richtlijnen zouden zijn en dat er geen rekening mee moet worden gehouden; dat zij dienaangaande verwijst naar de rechtsleer waar men stelt dat de gemeente, inzake vaststelling van het geldelijk statuut, niet volkomen autonoom kan handelen en rekening dient te houden met de sectorale akkoorden en dat, zelfs indien de krachtlijnen niet bindend zouden zijn voor de lokale besturen, dan de gouverneur in het kader van het administratief toezicht erop toe dient te zien dat het sectoraal akkoord en dus ook de krachtlijnen worden toegepast; dat volgens haar de lokale besturen slechts over een discretionaire bevoegdheid ter zake beschikken binnen het kader geschapen door het sectoraal akkoord;

3.3. Overwegende dat het bestreden vernietigingsbesluit van 29 april 1998 berust op twee motieven: strijdigheid met de krachtlijnen Kelchtermans en strijdigheid met het eigen geldelijk statuut;

3.3.1. Overwegende dat de bepaling van het eigen geldelijk statuut waarmede de vernietigde beslissing strijdig zou zijn, artikel 35 van het "nieuw geldelijk statuut" van het OCMW van Laakdal is; dat niet betwist wordt dat die bepaling bij raadsbesluit van 26 juni 1996 niet langer van toepassing werd verklaard op het personeel van het dagcentrum en dat die nieuwe regeling uitwerking heeft verkregen; dat ook de toezichthoudende overheid gebonden is door die uitvoerbaarheid; dat zij in het kader van het toezicht waarmee zij wettelijk is belast enkel dan zou kunnen weigeren een volgens haar onwettig reglement van een onder haar toezicht staande overheid toe te passen indien die regeling zo grof onregelmatig is dat zij voor onbestaande moet worden gehouden, wettelijk erkende belangen ernstig schaadt of niet meer verenigbaar is met een later tot stand gekomen hogere of gelijkwaardige rechtsnorm; dat in dezen niet kan worden vastgesteld dat het raadsbesluit van 26 juni 1996 van het OCMW van Laakdal door een grove onregelmatigheid is aangetast of wettelijk erkende belangen ernstig schaadt; dat derhalve enkel de vraag blijft of de "richtlijnen Kelchtermans" een hogere rechtsnorm uitmaken waarmee de voornoemde bepaling strijdig is; dat luidens die krachtlijnen, eens een personeelslid ingeschakeld is in het nieuwe statuut, het niet meer kan terugkeren naar de oude geldelijke regeling; dat het vernietigingsmotief van de toezichthoudende overheid derhalve te herleiden is tot uitsluitend de strijdigheid van het vernietigde besluit met de "krachtlijnen Kelchtermans"; dat, immers, een overheid niet vermag op voorhand te bepalen dat iedere toekomstige wijziging van haar verordening verboden is;

3.3.2. Overwegende dat wat de in het bestreden besluit aangevoerde strijdigheid betreft van de vernietigde beslissing met de "krachtlijnen Kelchtermans", de voormelde krachtlijnen het aanhangsel vormen van of geïncorporeerd zijn in een ministeriële omzendbrief nr. B.A. 93/07 van 14 juli 1993 welke aan de provinciegouverneurs, die belast zijn met het administratief toezicht op de lokale besturen, instructies geeft met betrekking tot het toezicht op de uitvoering van het sectoraal akkoord dat op 18 juni 1993 is tot stand gekomen tussen de overheid en de representatieve vakorganisaties van het personeel van de lokale besturen; dat het bedoelde sectoraal akkoord een algemene weddeschaalherziening voor de

personeelsleden van de lokale besturen koppelt aan kwalitatieve maatregelen op het vlak van het administratief en het geldelijk statuut van het personeel; dat die maatregelen vervat zijn in de zogenaamde "gemeenschappelijke krachtlijnen voor een samenhangend personeelsbeleid in de lokale en regionale besturen";

Overwegende dat ofschoon de omzendbrief aan de lokale besturen theoretisch de mogelijkheid laat om al dan niet te beslissen tot de uitvoering van het bedoelde sectoraal akkoord, uit een aantal gegevens blijkt dat de facto die keuzemogelijkheid niet reëel bestaat; dat, immers, indien een lokaal bestuur geen uitvoering geeft aan het akkoord, zulks meebrengt dat de rechtstoestand van zijn personeel als het ware wordt geblokkeerd op het bestaande niveau omdat aanpassingen van de weddeschalen en van het administratief en het geldelijk statuut die niet overeenstemmen met de gemeenschappelijke krachtlijnen, zouden stuiten op het verzet van de toezichthoudende overheid; dat, immers, met het oog op "de uniformiteit in het statuut van het gemeentepersoneel" de provinciegouverneurs door de omzendbrief "in elk geval verzocht" worden de besluiten van de lokale overheden die afwijken van "de vier documenten en van de omzendbrief" in hun uitvoering te schorsen; dat, luidens de omzendbrief en de daarbij gevoegde gemeenschappelijke krachtlijnen, die krachtlijnen gelden als een gemeenschappelijk minimaal kader dat verplicht zal worden gevolgd; dat aan de besturen weliswaar overgelaten wordt dit kader vrij aan te vullen, maar die vrijheid slechts geldt voor de vaststelling van de aanvullende regels en geen afbreuk doet aan het dwingend karakter van de krachtlijnen zelf, op de naleving waarvan door de toezichthoudende overheid zal worden toegezien; dat de omzendbrief B.A. 93/07 van 14 juli 1993 zich aldus aandient als een verordenende omzendbrief waarmee de Vlaamse ministers die respectievelijk welzijn en binnenlandse aangelegenheden onder hun bevoegdheden hebben, het beleid dat door de lokale besturen wordt gevoerd met betrekking tot het statuut van hun personeel, op een dwingende wijze sturen; dat het duidelijk ook in die zin is dat hij te dezen door de provinciegouverneur werd toegepast tegen het OCMW van Laakdal; dat een dwingende regeling, die niet tot stand is gekomen en uitgevaardigd overeenkomstig de ter zake geldende wetten en decreten, als daar zijn, op het eerste gezicht, machtiging door de wet of het decreet, collegiale beraadslaging

in de Vlaamse regering, advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State, door de rechter buiten toepassing moet worden gelaten overeenkomstig artikel 159 van de Grondwet;

3.3.3. Overwegende dat op de argumentatie van de verwerende partij aangaande de bindende kracht van het sectoraal akkoord zelf niet hoeft te worden ingegaan, nu die bindende kracht niet werd ingeroepen door het bestreden vernietigingsbesluit; dat het middel gegrond is,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Vernietigd wordt het besluit genomen op 29 april 1998 door de gouverneur van de provincie Antwerpen houdende vernietiging van het besluit van 18 februari 1998 van de raad voor maatschappelijk welzijn van Laakdal in zoverre daarbij de geldelijke anciënniteit van Sonja DELSARD wordt vastgesteld.

Artikel 2.

Het beroep wordt voor het overige verworpen.

Artikel 3.

De kosten van het beroep, bepaald op 173,53 euro, komen ten laste van de Vlaamse Gemeenschap.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op dertien oktober 2000 en drie, door de IXe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	J. DE BRABANDERE,	kamervoorzitter,
	L. HELLIN,	staatsraad,
	A. VANDENDRIESSCHE,	staatsraad,
Mevr.	S. VAN AELST,	griffier.

De griffier, **De voorzitter,**

S. VAN AELST. **J. DE BRABANDERE.**