

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

A R R E S T

**nr. 182.449 van 28 april 2008
in de zaak A. 71.709/IX-2554.**

In zake : Stefaan DENEWET,
 wonende te ESSEN,
 Nieuwmoersesteenweg 19

tegen :

1. de Vlaamse Gemeenschap, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering,
 2. het Vlaams Gewest, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering,
- die woonplaats kiezen bij
advocaat B. STAELENS,
kantoor houdende te BRUGGE,
Stockhouderskasteel, Gerard Davidstraat 46 bus 1.

DE RAAD VAN STATE, IXe K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat Stefaan DENEWET op 21 oktober 1996 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van de omzendbrief nr. B.A. 96/7 van 2 augustus 1996 van de Vlaamse minister van Cultuur, Gezin en Welzijn en van de Vlaamse minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Stedelijk Beleid en Huisvesting "betreffende algemene weddeschaalherziening en gemeenschappelijke krachtlijnen voor een samenhangend personeelsbeleid in de lokale en regionale besturen - Evaluatie", "in zoverre (daarbij) wordt voorgeschreven dat de secretaris van het OCMW aan een verplichte evaluatieprocedure onderworpen is en waarbij de provinciegouverneurs verzocht worden de gemeenteraadsbesluiten die afwijken van onderhavige omzendbrief in hun uitvoering te schorsen" alsook, "in subsidiaire orde", om de nietigverklaring te vorderen van de voornoemde omzendbrief, "in zoverre (daarbij) wordt voorgeschreven dat de secretaris van het OCMW aan een verplichte evaluatieprocedure onderworpen is en in de mate dat dit een voorwaarde zou zijn tot het bekomen van een volgende weddeschaal binnen de functionele loopbaan en waarbij de provinciegouverneurs verzocht worden de gemeenteraadsbesluiten die afwijken van onderhavige omzendbrief in hun uitvoering te schorsen";

Gezien de regelmatig gewisselde memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door auditeur B. THYS;

Gelet op de beschikking van 19 december 2000 die de neerlegging ter griffie van het verslag en van het dossier gelast;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen en gezien de regelmatig gewisselde laatste memories;

Gelet op de beschikking van 28 februari 2008 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 7 april 2008;

Gehoord het verslag van kamervoorzitter P. LEMMENS;

Gehoord de opmerkingen van de verzoeker, en van advocaat S. ISHAQUE, die loco advocaat B. STAELENS verschijnt voor de verwerende partijen;

Gehoord het advies van eerste auditeur B. THYS;

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

OVERWEEGT WAT VOLGT :

Over de gegevens van de zaak

1.1. In het kader van sectorale onderhandelingen komt er op 18 juni 1993 tussen de overheid en de representatieve vakorganisaties van het personeel van de lokale en regionale sector van de Vlaamse Gemeenschap een "globaal akkoord" tot stand dat een algemene herziening van de weddeschalen van het personeel van de lokale en regionale besturen verbindt aan kwalitatieve maatregelen op het vlak van het administratief en het geldelijk statuut van dat personeel.

Krachtens het akkoord, dat geldt voor "het geheel van het personeel", zullen de lokale en regionale besturen, ten vroegste met ingang van 1 januari 1994, welbepaalde nieuwe weddeschalen voor hun personeel kunnen invoeren, mits zij terzelfder tijd een aantal kwalitatieve maatregelen nemen met betrekking tot het administratief en geldelijk statuut van hun personeel. Die laatste maatregelen maken het voorwerp uit van een nota van 18 juni 1993, met als opschrift "Gemeenschappelijke krachtlijnen voor een samenhangend personeelsbeleid in de lokale en regionale besturen" (hierna: "gemeenschappelijke krachtlijnen"). Die nota vormt één van de vier documenten die samen het sectoraal akkoord vormen.

De gemeenschappelijke krachtlijnen betreffen "een gemeenschappelijk minimaal kader" inzake het administratief en geldelijk statuut van het personeel, dat "verplicht zal worden gevolgd" (punt 3). De ter zake bevoegde overheden zullen het administratief toezicht op de besluiten van de lokale en de regionale overheden uitoefenen, rekening houdend met de bedoelde krachtlijnen. Het minimale kader kan door de besturen "vrij (worden aangevuld), rekening houdend met de grootte van het bestuur, specifieke situaties, omvang van het personeelsbestand en de functionele organisatie van (het) bestuur" (punt 3).

Eén van de krachtlijnen gaat over de evaluatie van het personeel (punt 3.14). In dit verband stellen de gemeenschappelijke krachtlijnen dat "elke ambtenaar" aan een evaluatie wordt onderworpen en dat de evaluatie "een wezenlijk onderdeel (uitmaakt) van het statuut". "Als gemeenschappelijk raamwerk voor alle besturen" bepalen de gemeenschappelijke krachtlijnen op een algemene wijze op welke momenten de evaluatie dient te gebeuren, met welke periodiciteit, door wie, volgens welke procedure en op grond van welke criteria (punten 3.14.1 tot 3.14.4). Met betrekking tot de evaluatieprocedure (punt 3.14.3) bepalen de gemeenschappelijke krachtlijnen dat "de (voorgeschreven) minimale procedure (...) niet toepasbaar (is) op de topambtenaren van het bestuur (secretaris en ontvanger)". Hieraan wordt meteen toegevoegd dat die topambtenaren worden beoordeeld door het uitvoerend orgaan van het bestuur "volgens dezelfde principes en waarborgen die gelden voor het overige personeel". Tegen de beslissing van het uitvoerend orgaan van het bestuur kunnen de topambtenaren beroep instellen bij de vertegenwoordigende raad van het bestuur, die dan een definitieve evaluatie uitspreekt.

1.2. Met omzendbrief nr. B.A. 93/07 van 14 juli 1993 betreffende algemene weddeschaalherziening en gemeenschappelijke krachtlijnen voor een samenhangend personeelsbeleid in de lokale en regionale besturen stellen de Vlaamse minister van Financiën en Begroting, Gezondheidsinstellingen, Welzijn en Gezin en de Vlaamse minister van Openbare Werken, Ruimtelijke Ordening en Binnenlandse Aangelegenheden de provinciegouverneurs en de vice-gouverneur van de provincie Brabant in kennis van de historiek, het toepassingsgebied, de inhoud en de verdere invulling van het bereikte sectoraal akkoord, zoals dat zijn neerslag heeft gevonden in de vier documenten van 18 juni 1993, waaronder de genoemde "gemeenschappelijke krachtlijnen". De vier bedoelde documenten worden als bijlage bij de omzendbrief gevoegd. De omzendbrief, met de bijlagen, wordt ter kennisgeving ook gezonden naar de leden van de bestendige deputaties, de colleges van burgemeester en schepenen en de voorzitters van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn. De omzendbrief, met de bijlagen, wordt ook bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 3 september 1993.

Met betrekking tot het toepassingsgebied van het sectoraal akkoord vermeldt de omzendbrief onder meer dat het akkoord "een uniforme toepassing" (zal) krijgen op het personeel van de lokale en regionale besturen, met inbegrip van het personeel van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn (punt A, III), en dat voor de functies binnen het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn die niet bestaan op gemeentelijk vlak, "binnen de wettelijk gestelde perken", dezelfde krachtlijnen gelden (punt F).

Voorts wordt de houding toegelicht die de toezichthoudende overheid zal aannemen ten aanzien van de beslissingen van de lokale besturen met betrekking tot de uitvoering van het akkoord (punt E). In dat verband wordt onder meer gesteld dat de toezichthoudende overheid erop zal toezien dat de grotere uniformiteit in het administratief en geldelijk statuut van het personeel van de lokale besturen die door de gemeenschappelijke krachtlijnen wordt nagestreefd, behalve waar ruimte is gelaten voor een autonome invulling, door de raden wordt gerespecteerd. De provinciegouverneurs worden "in elk geval" verzocht de gemeenteraadsbesluiten die afwijken van de omzendbrief en van de vier bijgevoegde documenten, in hun uitvoering te schorsen.

Deze omzendbrief is door de verzoeker niet bestreden.

1.3. Met een omzendbrief van 20 december 1993 ("Sectoraal akkoord van 18 juni 1993 - omzendbrief van 14 juli 1993 - B.A. 93/07 - Errata en verduidelijkingen") verstrekken de voornoemde ministers "verduidelijkingen" bij een aantal onderdelen van hun omzendbrief nr. B.A. 93/07 van 14 juli 1993, omdat de concrete toepassing van het akkoord van 18 juni 1993 "nog verschillende vragen (blijkt) op te roepen bij de bevoegde overheden en hun personeel". De omzendbrief is gericht tot dezelfde overheden als omzendbrief nr. B.A. 93/07. Hij wordt bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 18 februari 1994.

Wat betreft de doelstellingen van het sectoraal akkoord van 18 juni 1993, wordt benadrukt dat "de overeengekomen maatregelen op het vlak van het algemeen personeelsbeleid en van het statuut van het personeel (...) voorafgaande en noodzakelijke voorwaarden (vormen) voor de invoering van de nieuwe weddeschalen en de functionele loopbanen" (punt 1). Met betrekking tot de "beslissingsbevoegdheid van de besturen" vermeldt de omzendbrief dat het sectoraal akkoord van 18 juni 1993 "een raam-akkoord (betreft), dat geldt als aanbeveling voor de bevoegde overheden en waarbinnen deze, na overleg met de vertegenwoordigers van het personeel, ter plaatse akkoorden kunnen sluiten", wat betekent "dat de besturen, binnen de grenzen van het sectoraal akkoord (...), autonoom beslissen over de toepassing" (punt 2).

Ook deze omzendbrief is door de verzoeker niet bestreden.

1.4. Met omzendbrief nr. B.A. 96/7 van 2 augustus 1996 betreffende "Algemene weddeschaalherziening en gemeenschappelijke krachtlijnen voor een samenhangend personeelsbeleid in de lokale en regionale besturen - Evaluatie", wederom gericht aan de provinciegouverneurs en de vice-gouverneur van de provincie Brabant en ter kennisgeving gezonden naar de leden van de bestendige deputaties, de colleges van burgemeester en schepenen en de voorzitters van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, delen de Vlaamse minister van Cultuur, Gezin en Welzijn en de Vlaamse minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Stedelijk Beleid en Huisvesting nog enkele "verduidelijkingen" (punt 1) en "aanvullingen" (punt 2) mede betreffende de gemeenschappelijke krachtlijnen. Deze omzendbrief wordt bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 31 augustus 1996.

Wat de "verduidelijkingen" betreft, wordt in de omzendbrief gesteld dat uit de praktische toepassing van de gemeenschappelijke krachtlijnen is gebleken dat sommige overheden geen eenduidige betekenis geven aan bepaalde onderdelen van de omzendbrief nr. B.A. 93/07 van 14 juli 1993 en dat het nuttig blijkt de juiste draagwijdte en betekenis van deze onderdelen bij wijze van verduidelijking onder de algemene aandacht te brengen.

Specifiek met betrekking tot de evaluatie van het personeel wordt de volgende verduidelijking gegeven (punt 1.1.1):

"De krachtlijnen bepalen dat alle personeelsleden aan een evaluatieprocedure onderworpen zijn. De evaluatie maakt bijgevolg een wezenlijk onderdeel uit van het statuut van alle personeelsleden.

Wat voorafgaat houdt noodzakelijkerwijze in dat ook de topambtenaren van het bestuur (griffier, secretaris, ontvanger, korpschef van politie en van brandweer) aan een verplichte evaluatieprocedure onderworpen zijn. De evaluatie strekt er immers toe om in de besturen een kwalitatief veranderingsproces te stimuleren, proces waaraan ook de topambtenaren van het bestuur dienen deel te nemen. Gelet op de bijzondere situatie van deze topambtenaren, inzonderheid de hiërarchische plaats die zij innemen in de lokale administraties, kunnen de besturen zich voor deze evaluatie laten bijstaan door externe deskundigheid.

(...)"

De omzendbrief besluit met een verzoek aan de provinciegouverneurs om de gemeenteraads- en provincieraadsbesluiten die afwijken van de omzendbrief in hun uitvoering te schorsen, "teneinde de uniformiteit in het statuut van het personeel in de lokale besturen te kunnen aanhouden".

Deze omzendbrief vormt het voorwerp van het voorliggende beroep.

2. De verzoeker is sinds 1 juni 1985 secretaris van het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn van Essen.

Onder verwijzing onder meer naar de omzendbrief nr. B.A. 93/07 van 14 juli 1993 van de Vlaamse minister van Financiën en Begroting, Gezondheidsinstellingen, Welzijn en Gezin en van de Vlaamse minister van Openbare Werken, Ruimtelijke Ordening en Binnenlandse Aangelegenheden, stelt de raad voor maatschappelijk welzijn van het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn van Essen op 10 juni 1997 een reglement vast betreffende

de evaluatie van het personeel. Ingevolge dit reglement wordt de verzoeker onderworpen aan een tweejaarlijkse evaluatie.

Over de aanwijzing van de verwerende partij

3. De verzoeker vecht de omzendbrief nr. B.A. 96/7 van 2 augustus 1996 van de Vlaamse minister van Cultuur, Gezin en Welzijn en van de Vlaamse minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Stedelijk Beleid en Huisvesting niet in zijn geheel aan. Hij betwist die omzendbrief slechts voor zover daarbij wordt voorgeschreven dat ook de secretaris van het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn aan evaluatie onderworpen is en, subsidiair, voor zover die verplichte evaluatie een voorwaarde is voor het verkrijgen van een volgende weddeschaal in de functionele loopbaan.

De verzoeker vecht derhalve slechts onderdelen van de omzendbrief aan die zijn statuut als secretaris van een openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn raken.

Het beleid inzake maatschappelijk welzijn, met inbegrip van de organieke regels betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, behoort krachtens artikel 5, §1, II, 2/, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, behoudens enkele uitzonderingen die te dezen niet van belang zijn, tot de bevoegdheid van de gemeenschappen. Ook de uitoefening van het administratief toezicht op de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, waaraan de bestreden omzendbrief mede gestalte wil geven, is een aangelegenheid waarvoor de gemeenschappen bevoegd zijn.

In de voorliggende zaak dient de Vlaamse Gemeenschap dan ook als verwerende partij te worden aangewezen. Het Vlaams Gewest dient daarentegen buiten de zaak te worden gesteld.

Over de ontvankelijkheid van het beroep

4.1. In haar memorie van antwoord werpt de verwerende partij een eerste exceptie van onontvankelijkheid van het beroep op, afgeleid uit het feit dat de bestreden omzendbrief, voor zover hij betrokken kan worden op het statuut van de secretaris van het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn, louter

interpretatief is. Het voorliggend beroep tot nietigverklaring is dan ook gericht tegen een handeling die niet voor vernietiging vatbaar is.

Ter adstructie voert de verwerende partij aan dat de verzoeker ten onrechte ervan uitgaat dat de bestreden omzendbrief nr. B.A. 96/7 van 2 augustus 1996 onder het mom van "verduidelijkingen" wijzigingen aanbrengt in het administratief en geldelijk statuut van de secretaris van een openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn zoals dit voortvloeit uit de omzendbrief nr. B.A. 93/07 van 14 juli 1993. Uit de tekst van de bestreden omzendbrief leidt zij af dat die "enkel kan beschouwd worden als een interpretatieve omzendbrief". Zij zet uiteen dat reeds de omzendbrief nr. B.A. 93/07 van 14 juli 1993 erin voorzag dat de secretaris van een openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn zou worden onderworpen aan een periodieke evaluatie en dat uit de bijgevoegde gemeenschappelijke krachtlijnen "op zeer duidelijke wijze (blijkt) dat de periodieke evaluatie ook op de topambtenaren van het bestuur van toepassing was".

In haar laatste memorie wijst de verwerende partij erop dat de verzoeker het voorwerp van zijn vordering beperkt heeft tot de vernietiging van de bestreden omzendbrief "voor zover wordt voorgeschreven dat de secretaris van het OCMW aan een verplichte evaluatieprocedure onderworpen is en waarbij de provinciegouverneurs verzocht worden de gemeenteraadsbesluiten die afwijken van onderhavige omzendbrief in hun uitvoering te schorsen". De verwerende partij stelt dat zij met betrekking tot de bestreden passages in de omzendbrief reeds in haar memorie van antwoord heeft aangetoond dat het om een pure verduidelijking gaat en dat het dus een puur interpretatieve omzendbrief is. Zij meent dat de verzoeker ten onrechte interpretatieve bepalingen gelijkstelt aan reglementaire bepalingen. Een interpretatieve bepaling is geen nieuwe bepaling en derhalve niet voor annulatie vatbaar. Waar de verzoeker wijst op een innovatie in zoverre de bestreden omzendbrief bepaalt dat de lokale administraties zich kunnen laten bijstaan door externe deskundigheid, stelt de verwerende partij, enerzijds, dat dit middel geen betrekking heeft op het voorwerp van het annulatieberoep, en anderzijds, dat de omzendbrief enkel de mogelijkheid biedt aan lokale besturen om zich te laten bijstaan en hij aldus geen enkele verplichting schept. De verwerende partij wijst er ten slotte op dat waar de verzoeker vraagt om de volledige omzendbrief te onderzoeken op het quasi-reglementaire karakter ervan, de verzoeker opnieuw het voorwerp van het annulatieberoep overschrijdt. De verwerende partij stelt dat enkel onderzocht moet worden of de bestreden omzendbrief reglementair bepaalt dat de

secretaris van een O.C.M.W. aan een verplichte evaluatieprocedure onderworpen is. Zij meent dat dit geenszins het geval is.

4.2.1. Zoals de Raad van State reeds uiteengezet heeft in het arrest nr. 124.147, Delsard, van 13 oktober 2003, dient de omzendbrief nr. B.A. 93/07 van 14 juli 1993 beschouwd te worden als een omzendbrief met een verordenend karakter.

De genoemde omzendbrief geeft immers aan de provinciegouverneurs, die belast zijn met het administratief toezicht op de lokale besturen, instructies 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. De omzendbrief is ter kennisgeving ook aan de lokale besturen zelf gericht, namelijk aan de leden van de bestendige deputaties, aan de colleges van burgemeester en schepenen en aan de voorzitters van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn.

Het bedoelde sectoraal akkoord koppelt een algemene weddeschaalherziening voor de personeelsleden van de lokale besturen aan kwalitatieve maatregelen op het vlak van het administratief en geldelijk statuut van het personeel. Die maatregelen zijn vervat in de zogenaamde "gemeenschappelijke krachtlijnen voor een samenhangend personeelsbeleid in de lokale en regionale besturen".

Alhoewel de omzendbrief aan de lokale besturen theoretisch de mogelijkheid laat om al dan niet te beslissen tot de uitvoering van het bedoelde sectoraal akkoord, blijkt uit een aantal gegevens dat die keuzemogelijkheid in werkelijkheid niet bestaat. Indien immers een lokaal bestuur geen uitvoering geeft aan het akkoord, brengt die keuze mee dat de rechtstoestand van zijn personeel als het ware wordt geblokkeerd op het bestaande niveau. Aanpassingen van de weddeschalen en van het administratief en geldelijk statuut die niet overeenstemmen met de gemeenschappelijke krachtlijnen, zouden immers stuiten op het verzet van de toezichthoudende overheid: met het oog op "de uniformiteit in het statuut van het gemeentepersoneel" worden de provinciegouverneurs door de omzendbrief "in elk geval verzocht" de besluiten van de lokale overheden die afwijken van de vier documenten die het sectoraal akkoord vormen en van de omzendbrief, in hun uitvoering te schorsen.

Luidens de omzendbrief en de daarbij gevoegde gemeenschappelijke krachtlijnen gelden die krachtlijnen als "een gemeenschappelijk minimaal kader" dat "verplicht zal worden gevolgd". Aan de besturen wordt weliswaar overgelaten "dit kader vrij aan (te vullen)", maar die vrijheid geldt slechts voor de vaststelling van de aanvullende regels en doet geen afbreuk aan het dwingend karakter van de krachtlijnen zelf, op de naleving waarvan door de toezichthoudende overheid zal worden toegezien.

De omzendbrief B.A. 93/07 van 14 juli 1993 dient zich aldus aan als een verordenende omzendbrief waarmee de Vlaamse ministers die respectievelijk welzijn en binnenlandse aangelegenheden onder hun bevoegdheid hebben, het beleid dat door de lokale besturen wordt gevoerd met betrekking tot het statuut van hun personeel, op een dwingende wijze sturen. Door de werking van het administratief toezicht wordt aan de lokale besturen geen andere mogelijkheid gelaten dan de gemeenschappelijke krachtlijnen toe te passen. Die krachtlijnen hebben aldus de gelding van algemeen dwingende bepalingen, dit wil zeggen van echte rechtsregels.

4.2.2. Het dwingende karakter van de omzendbrief en van de erbij gevoegde gemeenschappelijke krachtlijnen geldt in het bijzonder ook voor de regeling die erin is vervat met betrekking tot de evaluatie van het personeel.

De gemeenschappelijke krachtlijnen bepalen in dit verband dat "elke ambtenaar (...) aan een evaluatieprocedure onderworpen (wordt)". Er wordt geen onderscheid gemaakt volgens de graad. Elk personeelslid, dus ook de secretaris van een openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn, wordt onderworpen aan een evaluatie.

De gemeenschappelijke krachtlijnen stellen voorts een "gemeenschappelijk raamwerk" voor dat geldt voor alle besturen. Dit kader heeft betrekking op de evaluatiemomenten en de periodiciteit van de evaluatie, de beoordelaars, het verloop van de evaluatie en de evaluatiecriteria.

Met betrekking tot de evaluatieprocedure bepalen de krachtlijnen dat de voorgeschreven minimale procedure niet kan worden toegepast op de topambtenaren van het bestuur. De krachtlijnen vervolgen echter:

"Zij (d.w.z. de topambtenaren) worden beoordeeld door het uitvoerend orgaan van het bestuur volgens dezelfde principes en waarborgen die gelden voor het overige personeel.

Zij kunnen, binnen een reglementair bepaalde termijn, hun opmerkingen aan het dossier toevoegen. Tegen de beslissing van het uitvoerend orgaan van het bestuur kan de betrokkene beroep instellen bij de vertegenwoordigende raad van het bestuur die dan een evaluatie uitspreekt."

Er kan dan ook geen twijfel over bestaan dat de gemeenschappelijke krachtlijnen, voor zover ze de verplichting invoeren het personeel aan een evaluatie te onderwerpen, evenzeer gelden voor de secretaris van een openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn, zij het dat voor hem de minimale procedureregels die zijn voorgeschreven voor het overige personeel niet van toepassing zijn en de procedure geregeld zal moeten worden door bijzondere regels. Overigens zullen die bijzondere regels wel in overeenstemming moeten zijn met de "principes en waarborgen" die ook voor het overige personeel gelden.

Dat luidens de omschrijving van het toepassingsgebied van de omzendbrief nr. B.A. 93/07 van 14 juli 1993 de gemeenschappelijke krachtlijnen slechts "binnen de wettelijk gestelde perken" gelden voor de functies binnen het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn die niet bestaan op gemeentelijk vlak, doet aan die conclusie geen afbreuk. Met de "wettelijk gestelde perken" doelen de opstellers van de omzendbrief mogelijks, zoals de verzoeker voorhoudt, op het koninklijk besluit van 20 juli 1993 tot vaststelling van de algemene bepalingen inzake het administratief en geldelijk statuut van de secretarissen en de ontvangers van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, maar daaruit kan niet worden afgeleid dat de secretaris van een openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn niet aan de door de omzendbrief voorgeschreven evaluatie van al het personeel onderworpen zou zijn. Het genoemde koninklijk besluit stelt algemene regels vast waarmee de raad voor maatschappelijk welzijn rekening dient te houden wanneer hij krachtens artikel 42 van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn het administratief en geldelijk statuut van de secretaris vaststelt. Het loutere feit dat het voornoemde koninklijk besluit geen gewag maakt van de evaluatie van de secretaris impliceert niet dat de raad voor maatschappelijk welzijn de secretaris niet aan een evaluatie zou mogen onderwerpen.

Uit wat voorafgaat volgt dat de verplichting voor de openbare centra voor maatschappelijk welzijn om hun secretaris aan een evaluatie te onderwerpen reeds was opgelegd bij de omzendbrief nr. B.A. 93/07 van 14 juli 1993.

4.2.3. De verwerende partij werpt op dat de bestreden omzendbrief nr. B.A. 96/7 van 2 augustus 1996 met betrekking tot de evaluatie van de secretaris aan de regeling vervat in de omzendbrief nr. B.A. 93/07 van 14 juli 1993 niets gewijzigd heeft. Wanneer in die omzendbrief nog explicieter wordt gesteld dat de verplichte evaluatie ook geldt voor topambtenaren, waaronder de secretaris van een openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn, dan voert hij geen verplichting in waarin niet reeds zou voorzien zijn door de omzendbrief nr. B.A. 93/07 van 14 juli 1993. Om die reden zou de omzendbrief nr. B.A. 96/7 van 2 augustus 1996, die inzake de evaluatie van de topambtenaren niets meer doet dan "verduidelijken" wat reeds eerder was opgelegd, louter interpretatief en niet verordenend of quasi-reglementair van aard zijn.

Met die laatste opvatting kan niet ingestemd worden. Weliswaar bevat de omzendbrief nr. B.A. 96/7 van 2 augustus 1996 in verband met de evaluatie van topambtenaren een aantal "verduidelijkingen", maar dit neemt niet weg dat het andermaal gaat om regels die bindend worden opgelegd. De provinciegouverneurs worden immers verzocht de beslissingen van de lokale besturen die afwijken van de genoemde omzendbrief in hun uitvoering te schorsen, teneinde de uniformiteit in het statuut van het personeel in de lokale besturen te kunnen aanhouden. Zoals de Raad van State in zijn arrest nr. 169.264, Ziekenhuis Oost-Limburg, van 22 maart 2007 heeft overwogen, deelt de omzendbrief nr. B.A. 96/7 van 2 augustus 1996 in het verordenend karakter van de omzendbrief nr. B.A. 93/07 van 14 juli 1993. Een dergelijke omzendbrief kan op een ontvankelijke wijze met een annulatieberoep bestreden worden.

Het feit dat de verzoeker geen beroep heeft ingesteld tegen de omzendbrief nr. B.A. 93/07 van 14 juli 1993, noch tegen de omzendbrief van 20 december 1993, doet niet af aan de ontvankelijkheid van het voorliggende beroep. De bestreden omzendbrief vormt immers een nieuwe wilsuiting van het bestuur. Precies omdat die omzendbrief een verordenend karakter heeft, kan daartegen een annulatieberoep worden ingesteld, ook al is de inhoud ervan op het punt van de evaluatie van de secretarissen van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn niet meer dan een verduidelijking van een eerdere verordenende omzendbrief.

4.2.4. De eerste exceptie faalt naar recht.

4.3.1. De verwerende partij werpt nog een tweede exceptie van onontvankelijkheid van het beroep op, afgeleid uit het ontbreken van het rechtens vereiste belang in hoofde van de verzoeker. Zij repliceert daarmee op het standpunt dat de verzoeker in zijn verzoekschrift uiteenzet, met name dat zijn belang bij het beroep onder meer hierin is gelegen dat het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn van Essen door de bestreden omzendbrief wordt verplicht te voorzien in de evaluatie van de verzoeker, waardoor vervolgens het al dan niet verkrijgen van "een volgende trap in de weddeschaal" voor de verzoeker afhankelijk zal worden gesteld van de uitslag van die evaluatie.

De verwerende partij wijst erop dat krachtens de gemeenschappelijke krachtlijnen een gunstige evaluatie slechts een voorwaarde is voor het verkrijgen van een hogere weddeschaal binnen een functionele loopbaan, doch niet voor het verkrijgen van een verhoging van wedde binnen een weddeschaal. Zij wijst er voorts op dat voor de secretaris van een openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn, gelet op artikel 42 van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn en artikel 28 van de nieuwe gemeentewet, geen functionele loopbaan bestaat, maar slechts verhogingen van wedde binnen een weddeschaal.

4.3.2. In zijn laatste memorie sluit de verzoeker zich aan, voor wat betreft het (subsidiare) tweede voorwerp van zijn beroep, bij de stelling van de auditeur-verslaggever dat hij ter zake geen belang heeft en dat het voorliggende beroep in die mate niet ontvankelijk is, "voor zover zijn belang niet wordt betwist met betrekking tot het eerste voorwerp".

4.3.3. De verzoeker betwist blijkbaar niet dat er voor de secretarissen van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn geen vlakke loopbaan is. Hij toont in elk geval niet aan dat de bestreden omzendbrief tot gevolg heeft dat voor de secretaris van een openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn "een volgende trap in de weddeschaal" afhankelijk wordt gesteld van de uitslag van een evaluatie als bedoeld in de bestreden omzendbrief.

4.3.4. De tweede exceptie is gegrond.

5. Het auditoraatsverslag is beperkt tot het onderzoek van de ontvankelijkheid van het beroep. Derhalve is er aanleiding tot het bevelen van een aanvullend onderzoek.

**OM DIE REDENEN
BESLIST DE RAAD VAN STATE :**

Artikel 1.

Het Vlaams Gewest wordt buiten de zaak gesteld.

Artikel 2.

Het beroep wordt verworpen, in zoverre het subsidiair de nietigverklaring beoogt van de omzendbrief nr. B.A. 96/7 van 2 augustus 1996, in zoverre daarbij wordt voorgeschreven dat de secretaris van een openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn aan een verplichte evaluatie onderworpen wordt, welke een voorwaarde zou zijn tot het verkrijgen van een volgende weddeschaal binnen een functionele loopbaan.

Artikel 3.

De debatten worden heropend.

Artikel 4.

Het door de auditeur-generaal aangewezen lid van het auditoraat wordt ermee belast het onderzoek voort te zetten en een aanvullend verslag op te maken.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op
28 april 2008, door de IXe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	P. LEMMENS,	kamervoorzitter,
	A. VANDENDRIESSCHE,	staatsraad,
	D. MOONS,	staatsraad,
Mevr.	V. WAUTERS,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

V. WAUTERS.

P. LEMMENS.