RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

A R R E S T

nr. 183.534 van 29 mei 2008
in de zaak A. 78.507/XII-1327.

In zake : de PROVINCIE LIMBURG,
die woonplaats kiest bij
advocaat P. Peeters,
kantoor houdende te Brussel,
Terhulpsesteenweg 177 bus 6

tegen :

het VLAAMSE GEWEST,
dat woonplaats kiest bij
advocaat B. Staelens,
kantoor houdende te Brugge,
Stockhouderskasteel,
Gerard Davidstraat 46 bus 1.

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

Gezien het verzoekschrift dat de provincie Limburg op 6 mei 1998 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van het besluit van 6 maart 1998 van de Vlaamse minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Stedelijk Beleid en Huisvesting waarbij het besluit van 21 januari 1998 van de provincieraad van Limburg houdende vaststelling van de jaarwedde van de leden van de deputatie wordt vernietigd;

Gezien de memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgesteld door adjunct-auditeur H. Colin;

Gelet op de beschikking van 2 oktober 2001 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 laatste memories;

Gelet op de beschikking van 15 oktober 2007 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 27 november 2007;

Gehoord het verslag van staatsraad J. Lust;

Gehoord de opmerkingen van advocaat P. Peeters, die verschijnt voor verzoekster, en van advocaat B. Staelens, die verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van auditeur H. Colin;

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

OVERWEEGT WAT VOLGT :

De gegevens van de zaak

1. Op 15 januari 1997 beslist de provincieraad van Limburg dat de jaarwedde van de leden van de deputatie wordt vastgesteld op het bedrag van de vergoeding van de senatoren, zijnde 2.158.541 frank (index 138,01), en dat de provincie de terugbetaling van de bijdragen voor geneeskundige verzorging die de leden van de deputatie aan een ziekenfonds betalen ten laste neemt. In de aanhef van het besluit wordt verwezen naar een besluit van 11 oktober 1963 van de provincieraad, waarbij de wedde van de leden van de deputatie eveneens werd vastgesteld op het bedrag van de vergoeding van de senatoren, alsook naar twee beslissingen van het Bureau van de Senaat die de terugbetaling regelen van de bijdragen voor geneeskundige verzorging die de senatoren aan een ziekenfonds betalen. In het besluit wordt overwogen dat het gerechtvaardigd is dezelfde regeling toe te passen voor de leden van de deputatie.

Op 16 oktober 1997 beslist de provincieraad van Limburg onder meer dat de jaarwedde van de leden van de deputatie wordt vastgesteld op 2.650.000 frank (index 138,01), dat dit besluit in werking treedt op 15 juli 1997 en dat voormeld besluit van 11 oktober 1963 met ingang van dezelfde datum wordt opgeheven. In de aanhef wordt ditmaal onder meer verwezen naar “de wet van 25 juni 1997 tot wijziging van de provinciewet, de wet van 1 juli 1860 tot wijziging van de provinciewet wat betreft de eedaflegging en de wet van 19 oktober 1921 tot regeling van de provincieraadsverkiezingen”, die op 15 juli 1997 in werking is getreden, en naar artikel 105 van de provinciewet. Er wordt overwogen dat

voormelde wetswijziging onder meer het herwaarderen van de mandaten van provincieraadslid en lid van de deputatie beoogt, dat het billijk is bij deze gelegenheid de wedde van de gedeputeerden opnieuw vast te stellen, dat de jaarwedde van de leden van de deputatie thans is afgestemd op de vergoeding van de senatoren, met inbegrip van de wijzigingen die deze vergoeding ondergaat, dat de laatste wijziging van de vergoeding van de senatoren evenwel om reden van vigerende wettelijke bepalingen niet kan worden toegepast op de wedde van de leden van de deputatie, dat er bijgevolg aanleiding is de vaststelling van de wedde van de leden van de deputatie te herzien, en dat, gezien de eigenheid van het provinciebestuur als democratisch verkozen bestuur naast de gemeenten en het Vlaams Gewest, het gepast is een eigen provinciale wedderegeling vast te stellen voor de leden van de deputatie.

Bij besluit van 8 december 1997 van de Vlaamse minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Stedelijk Beleid en Huisvesting wordt artikel 4 van het besluit van 16 oktober 1997 van de provincieraad van Limburg houdende vaststelling van de vergoedingen van de leden van de provincieraad en van de jaarwedde van de leden van de deputatie vernietigd. Het besluit steunt op de overwegingen dat het dossier geen materiële motieven bevat om een verhoging van meer dan 22% te verantwoorden zodat de provincieraad tekortschiet tegenover de materiële motiveringsplicht, dat een nieuwe weddevaststelling moet steunen op een zorgvuldige taakanalyse waaruit redelijkheid blijkt, wat de provincieraad heeft nagelaten en dat de verhoging geenszins vergelijkbaar is met de evolutie van de inkomens van de werknemers in het Rijk in een periode van algemene matiging van de stijging van de lonen in het kader van een absolute voorrang van de werkgelegenheid, waardoor de provincieraad het redelijkheidsbeginsel schendt.

Bij besluit van 21 januari 1998 van de provincieraad van Limburg wordt het besluit van 15 januari 1997 als volgt gewijzigd: “De jaarwedde van de leden van de Bestendige Deputatie wordt vastgesteld op 2.650.000 frank (index 138,01). Deze wedde is onderworpen aan hetzelfde mobiliteitsstelsel en dezelfde koppeling aan het indexcijfer van de consumptieprijzen als de wedde van het provinciepersoneel”. Het besluit, heeft luidens zijn artikel 2 uitwerking met ingang van 15 juli 1997; als bijlage worden de geconcretiseerde taakanalysen van elke lid van de deputatie gehecht.

Het besluit wordt op 6 maart 1998 door de Vlaamse minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Stedelijk Beleid en Huisvesting vernietigd. De vernietigingsbeslissing is als volgt gemotiveerd :

> "Overwegende dat de provincieraad de jaarwedde van de leden van de bestendige deputatie verhoogt van 2.158.541 frank tot 2.650.000 frank;
> Overwegende dat de provincieraad in zijn overwegingen stelt dat elke provincieraad bij de vaststelling van de wedde van de leden van de bestendige deputatie niet enkel moet rekening houden met de generieke kenmerken van het ambt als lid van de bestendige deputatie, maar ook met de specifieke functie-invulling in elke provincie; dat de provincieraad verwijst naar het advies van de commissie bestuurlijke organisatie; dat dit advies vaststelt dat de provincie Limburg van oudsher diverse initiatieven ontplooid heeft die elders door steden en gemeenten worden ontplooid; dat de provincieraad deze overweging impliciet als argument overneemt; dat de provincieraad stelt dat het evident is dat dergelijke initiatieven, naast de huidige maatschappelijke ontwikkeling een verzwaring van de taak van de Bestendige Deputatie als orgaan van het dagelijks bestuur meebrengen; dat de provincieraad echter niet aantoont op welke manier deze initiatieven in het recente verleden een verzwaring van de taak van de Bestendige Deputatie hebben veroorzaakt; dat de provincieraad er integendeel mee instemt dat de provincie van oudsher deze taken op zich nam; dat dit impliceert dat deze taken in het recente verleden niet verzwaard werden; dat de provincieraad daarnaast nalaat de huidige maatschappelijke ontwikkeling te omschrijven; dat de provincieraad dan ook niet aantoont op welke manier deze recente ontwikkeling de taak van de deputatie verzwaart;
> Overwegende dat de provincieraad stelt dat een zorgvuldige en redelijke besluitvorming omtrent deze weddehervaststelling vergt dat rekening gehouden wordt met het kwantitatief aspect van de prestaties (beschikbaarheid en tijdsbesteding), en dat de uitoefening van het ambt van lid van de bestendige deputatie een permanente beschikbaarheid vergt; dat de provincieraad dit afleidt uit de wettelijke bepalingen omtrent de onverenigbaarheden voor de leden van de bestendige deputatie; dat deze onverenigbaarheden niet absoluut zijn; dat de wetgever met de instelling van deze onverenigbaarheden geen aanwijzing heeft willen geven over de tijdsbesteding van de leden van de bestendige deputatie, maar bepaalde vormen van belangenvermenging heeft willen beletten; dat noch de voltijdse invulling van een ambt, noch de generieke kenmerken en de specifieke invulling van het ambt van bestendig afgevaardigde op zich noodzakelijk de vaststelling van de wedde op het niveau van 2.650.000 frank per jaar of een verhoging van het huidig weddeniveau met 22 % verantwoorden;
> Overwegende dat de provincieraad verwijst naar de herwaardering van de provincieraad door de recente wijzigingen van de provinciewet, vertaald door de wet in een aanpassing van het presentiegeld; dat de provincieraad van mening is dat de argumentatie die geldt voor de aanpassing van het presentiegeld in minstens dezelfde mate van toepassing is op het ambt van de leden van de Bestendige Deputatie; dat de provincieraad hiervoor geen enkel argument aanhaalt, zij het maar uit de voorbereidende werkzaamheden van deze wet; dat hieruit dus geen conclusies over de bedoelingen van de wetgever mogen getrokken worden;
> Overwegende dat de provincieraad verwijst naar de argumentatie uit de omzendbrief van 14 juli 1993 met betrekking tot de weddeverhoging van het personeel van de lokale besturen; dat de provincieraad niet aantoont op welke manier overheidspersoneel kan vergeleken worden met politieke mandatarissen;

dat deze omzendbrief trouwens op geen enkele wijze weddeverhogingen van 22% toeliet;
Overwegende dat de provincieraad verwijst naar de toename in complexiteit van de opdrachten van de leden van de bestendige deputatie; dat de raad verwijst naar de nood aan studie en denkwerk door de leden van de bestendige deputatie; dat de raad niet aantoont op welke wijze deze noodzaak is toegenomen tegenover de periode voor de datum van 15 januari 1997, datum waarop de raad de vorige weddevaststelling voor de leden van de bestendige deputatie deed;
Overwegende dat de raad verwijst naar de gewijzigde opvattingen over taken van de provincie; dat de raad niet aantoont over welke opvattingen het gaat, wiens opvattingen het zijn, en in welke mate deze opvattingen de taken van de leden van de bestendige deputatie sinds 15 januari 1997 in belangrijke mate beïnvloed worden, zodat een significante weddeverhoging verantwoord wordt;
Overwegende dat de raad herhaaldelijk verwijst naar de noodzaak aan professionaliteit bij de mandatarissen; dat de raad niet aangeeft wat hij onder deze professionaliteit begrijpt; dat hij dan ook niet aangeeft in welke mate deze professionaliteit een hogere wedde verantwoordt;
Overwegende dat de raad verwijst naar het lidmaatschap van de leden van de bestendige deputatie van verschillende commissies en adviesraden; dat de raad dit lidmaatschap onbezoldigd noemt; dat de raad dit lidmaatschap wel opneemt in de taakanalyse van de verschillende leden van de deputatie; dat hieruit mag afgeleid worden dat de raad van mening is dat dit lidmaatschap tot de taken van de leden van de deputatie behoort; dat deze taken reeds bezoldigd worden door de wedde; dat dit lidmaatschap dan ook niet onbezoldigd is;
Overwegende dat de provincieraad verwijst naar de centrale rol die de bestendige deputatie moet vervullen bij de voorbereiding en de uitvoering van het provinciaal beleid, en aanhaalt dat het provinciaal college aangeduid is om tussen te komen in de uitvoering van talrijke wetten, stelt dat het dagelijks bestuur en het gezag over de diensten bijzondere managementsvaardigheden vereisen en dat deze complexiteit van het ambt een permanente investering vergt in competentie- en netwerkontwikkeling; dat deze elementen deel uitmaken van de logische taakbehartiging van het provinciaal college en op zichzelf geen weddeverhoging met 22 procent verantwoorden;
Overwegende dat de provincieraad verwijst naar de taken die de leden van de deputatie op zich nemen voor het personeelsbeleid van de provincie; dat de dagelijkse leiding van het provinciepersoneel berust bij de provinciegriffier; dat de uittekening van het personeelsbeleid van de provincie inderdaad bij de deputatie berust; dat ook dit niet gewijzigd is tegenover de periode voor 15 januari 1997;
Overwegende dat de provincieraad een taakanalyse van de leden van de bestendige deputatie in het dossier opneemt; dat deze taken inhouden, zoals deelname aan fractievergaderingen, lidmaatschap van v.z.w.'s, intercommunales, de GOM, die geen verantwoording van een hogere wedde als lid van de bestendige deputatie kunnen betekenen; dat hiernaast taken werden opgenomen, die zonder enige twijfel door de administratie worden waargenomen, en dus ook geen verhoging van de werkdruk op de leden van de deputatie betekenen; dat de provincieraad door deze taakanalyse tenslotte niet aanduidt in hoeverre de werkdruk op de leden van de deputatie is toegenomen;
Overwegende dat de provincieraad ook de wedde van de leden van de bestendige deputatie vergelijkt met de vergoeding van de senatoren; dat de provincieraad niet aantoont waarom de vaststelling van de vergoeding van de senatoren gevolgen zou moeten hebben voor de wedde van de leden van de bestendige deputatie; dat de provincie een afzonderlijk publiek rechtspersoon is, zonder directe band met de werking van de senaat; dat de provincieraad trouwens zelf van mening is dat de vergelijking met senatoren niet meer opgaat;

dat de provincieraad de vergelijking maakt met de wedde van burgemeesters van gemeenten van meer dan 130.000 inwoners; dat de raad niet aangeeft waarom de functie van lid van de bestendige deputatie zou vergelijkbaar zijn met de functie van burgemeester;
Overwegende dat de raad stelt dat de weddeverhoging hier een herwaardering inhoudt en een inhaalbeweging vormt; dat niet ontkend wordt dat deze verhoging zeker een financiële herwaardering inhoudt; dat de raad spreekt over een inhaalbeweging; dat de raad niet aantoont welke achterstand moet ingehaald worden, tegenover wie deze achterstand moet ingehaald worden, sinds wanneer deze achterstand opgelopen werd en hoe groot deze achterstand geworden is;
Overwegende dat de provincieraad stelt dat de rekrutering van kwaliteitsvol en professioneel politiek personeel noodzakelijk is om de nieuwe taken te kunnen opnemen; dat de raad niet aanduidt waarom dit niet mogelijk is met het huidige weddeniveau;
Overwegende dat de raad stelt dat het derhalve de vergoeding van dit personeel volgens een wenselijk geachte marktwaarde moet situeren ten opzichte van andere politieke mandaten en ten opzichte van strategische beheersfuncties in de privé-sector; dat de provincieraad niet aanduidt ten opzichte van welke politieke mandaten ze het ambt van lid van de bestendige deputatie wenst te situeren, en welke de redenen hiervoor zijn; dat de provincieraad ook niet aanduidt waarom hij de wedde wil situeren tegenover strategische beheersfuncties in de privé-sector; dat ze niet aanduidt op welke wijze hij het ambt van lid van de bestendige deputatie met deze strategische beheersfuncties wil vergelijken; dat hij niet aanduidt met welke aspecten van welke beheersfuncties van welke bedrijven het ambt van lid van de bestendige deputatie vergelijkbaar is; dat de raad derhalve onvoldoende aantoont waarom de wenselijke marktwaarde nu op 2.650.000 frank per jaar moet vastgesteld worden; dat de raad trouwens niet aantoont waarom de huidige wedde te laag ligt in vergelijking met de gangbare weddes in de privé-sector;
Overwegende dat de raad niet aantoont in welke mate de taken van de leden van de bestendige deputatie na de vorige weddevaststelling zijn toegenomen; dat in het dossier derhalve onvoldoende materiële motieven aanwezig zijn om deze verhoging van meer dan 22 procent te verantwoorden; dat de provincieraad hierdoor tekort schiet tegenover de materiële motiveringsplicht;
Overwegende dat deze verhoging geenszins vergelijkbaar is met de evolutie van de inkomens van de werknemers in het Rijk in een periode van algemene matiging van de stijging van de lonen in het kader van een voorrang van de werkgelegenheid; dat de provincieraad hierdoor het redelijkheidsbeginsel schendt;
Overwegende dat de overheden voorrang verlenen aan werkgelegenheid; dat een drastische weddeverhoging in strijd is met dit beginsel; dat de provincieraad hierdoor een besluit neemt dat strijdig is met het algemeen beleid van de overheid".

De grond van de zaak

Standpunt van verzoekster

2. In een enig middel voert verzoekster de schending aan van artikel 162, tweede lid, 2/, van de Grondwet, van de artikelen 65 en 105 van de provinciewet, van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de

uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, van de materiële motiveringsplicht en van het redelijkheidsbeginsel.

In een eerste onderdeel doet zij gelden dat de bestreden beslissing niet enkel ten onrechte bepaalt dat het besluit van 21 januari 1998 onvoldoende materiële motieven bevat om de weddeverhoging te verantwoorden, doch bovendien -onder het voorwendsel van een controle op de motiveringsplicht- een opportuniteitsbeoordeling geeft die kennelijk de grenzen van een beoordeling van de conformiteit van het betrokken besluit aan het algemeen belang overstijgt. Het eerste onderdeel wordt als volgt toegelicht :

- artikel 105 van de provinciewet maakt het mogelijk dat elke provincieraad afzonderlijk de wedde van de leden van de deputatie bepaalt; deze discretionaire bevoegdheid biedt een grote beleidsvrijheid, elke provincieraad kan bij het vaststellen van de wedde niet enkel rekening houden met de generieke kenmerken van het ambt, doch ook met de specifieke functie-invulling die in elke provincie anders kan zijn; sinds het decreet van 22 februari 1995 tot regeling van het administratief toezicht op de provincies in het Vlaamse Gewest, is het vaststellen van deze wedde door de provincieraad niet langer onderworpen aan een bijzonder goedkeuringstoezicht, doch maakt het nog slechts het voorwerp uit van een algemeen administratief toezicht, zodat de decreetgever een verregaande autonomie van de provincies als nieuwe regel heeft vooropgesteld, behoudens het recht van de toezichthoudende overheid binnen de voorgeschreven termijn de provinciale besluiten te toetsen op hun wettigheid en hun overeenstemming met het algemeen belang;
- in het besluit van 21 januari 1998 werden de redenen die het principe van de herwaardering van de wedde ondersteunen uitvoerig weergegeven, gesteund op diverse algemene vaststellingen, de taakomschrijving van de deputatie en een geconcretiseerde taakanalyse van de leden van de deputatie; daarnaast verschaft het een genuanceerde uitleg over het bedrag van de jaarwedde, waarbij wordt beklemtoond dat de financiële draagkracht van de provincie niet wordt aangetast; deze motieven zijn voldoende draagkrachtig zodat niet kan worden voorgehouden dat de materiële motiveringsplicht werd geschonden;
- in de bestreden beslissing wordt gesteld dat noch de generieke kenmerken, noch de specifieke invulling van het ambt noodzakelijk een verhoging met 22% verantwoorden; deze noodzakelijkheidseis heeft evenwel niets te maken met het wezen van de materiële motivering die vergt dat de motieven van een beslissing draagkrachtig moeten zijn, begrijpelijk, aanvaardbaar met het oog op de feiten,

rechtens aanvaardbaar en aanvaardbaar met het oog op het door de overheid gevoerde beleid; door een noodzakelijkheidsverband in te voeren, miskent verwerende partij de draagwijdte van de materiële motiveringsplicht en past zij, onder het voorwendsel van een controle op de naleving van de materiële motiveringsplicht, een opportuniteitsbeoordeling toe die kennelijk de grenzen overstijgt van een beoordeling van de conformiteit van het besluit aan het algemeen belang;

- volgens de bestreden beslissing toont de provincieraad niet aan op welke wijze de noodzaak aan studie en denkwerk door de leden van de deputatie is toegenomen tegenover de periode vóór 15 januari 1997, in welke mate de gewijzigde opvattingen over de taken van de provincie de taken van deze leden zouden beïnvloeden en in welke mate de noodzaak aan professionaliteit een hogere wedde verantwoordt; andermaal wordt wettigheid verward met opportuniteit, aangezien niet wordt aangetoond waarom de motieven van de provincieraad onaanvaardbaar zouden zijn vanuit het oogpunt van de begrijpelijkheid, de feiten, het recht of het door de provincieraad gevoerde beleid; de bestreden beslissing wordt dan ook niet gedragen door motieven die aantonen op welk vlak het provincieraadsbesluit vanuit motiveringsoogpunt tekortschiet;
- in de bestreden beslissing wordt de vergelijking met de vergoeding van de senatoren en met de wedde van burgemeesters van grotere steden ten onrechte afgewezen: de vergelijking met de vergoeding van senatoren is nuttig daar de wedde van de leden van de deputatie sinds 1963 steeds werd gekoppeld aan deze vergoeding en er in het besluit van 21 januari 1998 vervolgens wordt verduidelijkt waarom de jaarwedde niet langer op deze vergoeding kan worden afgestemd; de bewering dat de provincieraad niet aangeeft waarom de functie van lid van de deputatie vergelijkbaar zou zijn met de functie van burgemeester is ongegrond aangezien de motieven om bij het vaststellen van de jaarwedde te refereren naar de wedde van de burgemeesters van grotere steden in het provincieraadsbesluit uitdrukkelijk zijn verwoord;
- in de bestreden beslissing wordt ten onrechte voorgehouden dat niet wordt aangeduid waarom de rekrutering van kwaliteitsvol en professioneel politiek personeel niet mogelijk zou zijn met het huidige weddeniveau; de bewering dat niet wordt aangeduid ten opzichte van welke politieke mandaten de jaarwedde moet worden gesitueerd, waarom deze wedde tegenover strategische beheersfuncties in de privésector moet worden geplaatst en waarom de wenselijke marktwaarde op 2.650.000 frank per jaar moet worden vastgesteld, is ongegrond aangezien de provincieraad zich bij het vaststellen van de jaarwedde expliciet

heeft gericht naar de wedde van de burgemeesters van grotere steden; bovendien worden opnieuw eisen opgelegd die verder gaan dan wat de materiële motiveringsplicht gebiedt, daar geen enkele rechtsregel de provincieraad verplicht bij het bepalen van de jaarwedde van de leden van de deputatie een vergelijking te maken met de wedden in andere sectoren; het getuigt niettemin van een zorgvuldig en behoorlijk bestuur dat de provincieraad de jaarwedde niet blindelings heeft geherwaardeerd, doch zich heeft gericht naar wat geldt in vergelijkbare segmenten van zowel de publieke sector als de privésector; dat hierbij wordt gekeken naar de wedden van strategische beheersfuncties is terecht nu de leden van de deputatie een uitvoerende en leidinggevende functie rol vervullen in het dagelijks bestuur van de provincie.

3. Verzoekster argumenteert in de memorie van wederantwoord bijkomend :

- de bestreden beslissing schendt de materiële motiveringsplicht daar zij niet steunt op draagkrachtige motieven die aantonen waarom het vernietigde besluit inzake motivering tekortschiet; bijgevolg is zij ook formeel onvoldoende gemotiveerd aangezien luidens artikel 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, de formele motivering van een bestuurshandeling afdoende moet zijn;
- de regeling van het beheer van het eigen bestuursapparaat behoort tot de door de Grondwet bedoelde uitsluitend provinciale belangen zodat bij het uitoefenen van het administratief toezicht in de eerste plaats het eigen belang van het gedecentraliseerde bestuur moet worden gevrijwaard; dit impliceert dat de toezichthoudende overheid, wanneer zij door een toezichtsbeslissing de provinciale autonomie aantast, middels de in haar beslissing uitgedrukte motieven het bewijs dient te leveren van de elementen die zij aanvoert; minstens dienen deze motieven te steunen op ernstige indicaties, waarbij de toezichthoudende overheid haar standpunt te kennen geeft aan de hand van de concrete elementen waarop zij haar appreciatie steunt;
- de opmerking dat een verwijzing naar generieke en specifieke kenmerken onmogelijk een draagkrachtige motivering zou kunnen zijn, is zowel feitelijk als rechtens ongegrond aangezien de redenen die het principe van de weddeherwaardering ondersteunen in het vernietigde besluit uitvoerig zijn weergegeven, gesteund op diverse algemene vaststellingen, de taakomschrijving van de deputatie en een geconcretiseerde taakanalyse van de leden van de deputatie die zelfs een afzonderlijke bijlage bij het besluit vormt.

Beoordeling

4. De bestreden beslissing voert ter rechtvaardiging van de vernietiging van het besluit van 21 januari 1998 van de provincieraad de schending van de materiële motiveringsplicht, de schending van het redelijkheidsbeginsel en de strijdigheid met het algemeen beleid van de overheid aan. Het motief van de schending van de materiële motiveringsplicht luidt, samengevat :

> "dat de raad niet aantoont in welke mate de taken van de leden van de bestendige deputatie na de vorige weddevaststelling zijn toegenomen; dat in het dossier derhalve onvoldoende materiële motieven aanwezig zijn om deze verhoging van meer dan 22 procent te verantwoorden; dat de provincieraad hierdoor tekort schiet tegenover de materiële motiveringsplicht".

Verzoekster betwist dat motief in het eerste onderdeel van het enig middel. In de eerste plaats noemt zij het motief niet draagkrachtig en de bestreden beslissing daardoor meteen ook onvoldoende formeel gemotiveerd. In de tweede plaats betoogt zij dat verwerende partij onder het mom van een toetsing aan de materiële motiveringsplicht, is overgegaan tot een niet geoorloofde opportuniteits-beoordeling.

5. Terecht wijst verzoekster erop dat het provincieraadsbesluit van 21 januari 1998 uitvoerig gemotiveerd is en namelijk uitvoerig uitleg verschaft bij het principe van de herwaardering van de wedde van de leden van de deputatie, evenals bij het bedrag van de wedde.

Daaruit volgt echter nog geenszins dat zij aannemelijk zou hebben gemaakt dat verwerende partij de materiële motiveringsplicht ten onrechte voor geschonden heeft gehouden. Als immers de verwerende partij tot de conclusie is gekomen dat in het dossier "derhalve" onvoldoende materiële motieven aanwezig zijn, dan was het omdat "de raad niet aantoont in welke mate de taken van de leden van de bestendige deputatie na de vorige weddevaststelling zijn toegenomen".

6. Terecht ook wijst verzoekster erop dat de motieven van een beslissing, om draagkrachtig te zijn, onder meer "aanvaardbaar moeten zijn met het oog op het door de beslissingnemende overheid gevoerde beleid". Zoals in dit verband op goede grond wordt toegelicht in het werk waarnaar verzoekster in voetnoot 5 van haar verzoekschrift verwijst, mag de bevoegdheidsuitoefening door de overheid niet zijn ingegeven door grillen en toevalligheden en mag de overheid,

wanneer zij eenmaal tot een bepaald opportuniteitsoordeel is gekomen, niet zomaar in een latere beslissing in verband met dezelfde zaak, een tegenovergestelde opvatting als grondslag voor de nieuwe beslissing nemen, tenzij in de nieuwe beslissing of in een voorbereidend stuk precieze, concrete elementen te vinden zijn die doen begrijpen waarom de overheid van beleid is veranderd.

Het is net op dat stuk dat de motieven van de provincieraads-beslissing volgens de verwerende partij in gebreke blijven: een jaar nadat verwerende partij de jaarwedde van de leden van de bestendige deputatie vaststelde, verhoogt zij de wedde, met meer dan 22 procent, zonder aan te tonen "in welke mate de taken van de leden van de bestendige deputatie na de vorige vaststelling zijn toegenomen".

Door aldus -in het licht van de vereiste van een minimale consistentie in de uitoefening van de beleidsvrijheid- de motieven van de provincieraadsbeslissing van 21 januari 1998 te hebben getoetst aan de houding die de provincieraad eerder in zijn besluit van 15 januari 1997 aan de dag legde, heeft verwerende partij geenszins de wettigheidstoets met een verboden opportuniteits-toets verward, maar ging zij alleen na of de provincieraad bij de uitoefening van zijn beoordelingsvrijheid binnen de grenzen van het recht is gebleven.

7. Evenmin heeft de verwerende partij wettigheids- en opportuniteitscontrole met mekaar verward door in de derde overweging, *in fine*, van het bestreden besluit te hebben geoordeeld "dat noch de voltijdse invulling van een ambt, noch de generieke kenmerken en de specifieke invulling van het ambt van bestendig afgevaardigde op zich noodzakelijk de vaststelling van de wedde op het niveau van 2.650.000 frank per jaar of een verhoging van het huidig weddeniveau met 22 % verantwoorden".

Anders dan verzoekster laat uitschijnen, geeft de verwerende partij hier niet mee te kennen dat de bedoelde generieke kenmerken en specifieke invulling alleen draagkrachtig zijn in zoverre zij verantwoorden dat de weddeverhoging noodzakelijk is. Wat de passus kennelijk bedoelt is dat de generieke of de specifieke kenmerken op zich niet noodzakelijk toereikend zijn ter verantwoording van de weddeverhoging.

Naar de bestreden beslissing verder dan duidelijk maakt, kunnen de kenmerken meer bepaald niet volstaan omdat niet is aangetoond in welke mate zij sinds 15 januari 1997 gewijzigd zouden zijn. Waar niet blijkt dat zij een wijziging ondergaan hebben, kunnen de meer vermelde kenmerken naar het oordeel van de verwerende partij niet als motief worden opgevoerd om de jaarwedde in vergelijking met 15 januari 1997 te verhogen.

8. Pas voor het eerst in de laatste memorie komt verzoekster ertoe de kern van het besproken vernietigingsmotief -"dat de raad niet aantoont in welke mate de taken van de leden van de bestendige deputatie na de vorige weddevaststelling zijn toegenomen"- te betwisten. Uiteengezet wordt, in substantie, dat het bestreden besluit geenszins mocht het besluit van 15 januari 1997 als referentiepunt nemen en vereisen dat de motieven precies zouden aanduiden op welke wijze het takenpakket van de bestendig afgevaardigden verzwaard zou zijn sedert die datum, dat immers het besluit van 15 januari 1997 geenszins gesteund was op een evaluatie van dat takenpakket, dat het besluit van 15 januari 1997 gesteund was op een loutere koppeling aan de senatorenwedde en de toezichthoudende overheid dan ook niet mocht eisen dat verzoekster de verhoging van de jaarwedde zou verantwoorden op basis van een verzwaring van het takenpakket sedert 15 januari 1997.

Deze grief maakt in wezen een nieuw middel uit dat niet van openbare orde is en ook al in het verzoekschrift kon zijn aangevoerd. De uitbreiding van het middel in de laatste memorie is dan ook niet ontvankelijk.

9. Het eerste middelonderdeel maakt niet aannemelijk dat de verwerende partij ten onrechte de redenen in verband met "het principe van de herwaardering van de wedde" van de leden van de bestendige deputatie terzijde heeft geschoven. Of verwerende partij dan mogelijk wel ten onrechte de motieven van de provincieraad in verband met "het bedrag van de wedde", bepaald op 2.650.000 frank, heeft betwist en verworpen, doet in die omstandigheden niet terzake.

Het is niet aangetoond dat het motief van de schending van de materiële motiveringsplicht niet draagkrachtig is of dat het een ongeoorloofd opportuniteitsoordeel zou inhouden.

10. Aangezien het motief volstaat om de vernietiging door het ministerieel besluit van de provincieraadsbeslissing van 21 januari 1998 te verantwoorden, is het overbodig nog de overige onderdelen van verzoeksters enig middel te onderzoeken. Deze onderdelen richten zich immers tegen een tweede en derde motief van het ministerieel besluit, die in de gegeven omstandigheden verschijnen als overtollige motieven. Hun onwettigheid zou niet tot een nietigverklaring kunnen leiden.

11. Het enig middel wordt afgewezen.

OM DIE REDENEN
BESLIST DE RAAD VAN STATE :

Artikel 1.

Het beroep wordt verworpen.

Artikel 2.

De kosten van het beroep, bepaald op 173,53 euro, komen ten laste van verzoekster.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op negenentwintig mei 2008, door de XIIe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	D. VERBIEST,	kamervoorzitter,
	J. LUST,	staatsraad,
	C. ADAMS,	staatsraad,
Mevr.	S. DOMS,	griffier.

De griffier, **De voorzitter,**

S. DOMS. **D. VERBIEST.**