

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 209.781 van 16 december 2010
in de zaken A. 147.351/XII-4046
A. 147.421/XII-4048**

In zake:

1. Dirk VAN DEN HAUWE
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Tom De Sutter
kantoor houdend te Gent
Koning Albertlaan 128
bij wie woonplaats wordt gekozen

2. de WATERING DE BURGGRAVENSTROOM
bijgestaan en vertegenwoordigd door
Dominique Matthys
kantoor houdend te Gent
Sint-Annaplein 34
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

de DEPUTATIE VAN DE PROVINCIERAAD VAN OOST-
VLAANDEREN

I. Voorwerp van het beroep

1. Met een beroep, ingesteld op 6 februari 2004, vordert Dirk Van den Hauwe de nietigverklaring van het besluit van 4 december 2003 van de deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen, houdende niet-goedkeuring van het besluit van 18 maart 1999 van de algemene vergadering van de watering De Burggravenstroom tot aanpassing van de wedde van de ontvanger-griffier (zaak A. 147.351/XII-4046).

Met een beroep, ingesteld op 9 februari 2004, vordert ook de watering De Burggravenstroom de nietigverklaring van het voornoemde besluit van 4 december 2003 (zaak A. 147.421/XII-4048).

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft in de beide zaken een memorie van antwoord ingediend en de verzoekers hebben in de beide zaken een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Rudi Van Der Gucht heeft een verslag opgesteld.

De verzoekers en de verwerende partij hebben in de beide zaken een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 15 juni 2010.

Staatsraad Johan Lust heeft verslag uitgebracht.

Advocaten Tom De Sutter en Dominique Matthys, die verschijnen voor de verzoekers, en jurist Stany Van Wijmeersch, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Rudi Van Der Gucht heeft een met dit arrest andersluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3. Dirk Van den Hauwe, verzoekende partij in de zaak A. 147.351, is de ontvanger-griffier van de watering De Burggravenstroom, verzoekende partij in de zaak A. 147.421. Op 18 maart 1999 beslist de algemene vergadering van de watering De Burggravenstroom de wedde van de ontvanger-griffier aan te passen. Gemotiveerd wordt wat volgt:

“Het bestuur heeft in zitting van 18/2/1999 een voorstel geformuleerd om de graad van ontvanger-griffier aan te passen.

De voorzitter deelt mede dat de ontvanger-griffier momenteel betaald wordt in de graad van opsteller en dat het bestuur de mening is toegedaan dat er de laatste jaren een uitbreiding en verzwaring van zijn taken heeft plaatsgevonden. Bijkomende kennis is noodzakelijk i.v.m. VLAREA, VLAREBO, het ontleden van slibanalyses, reglementeringen van stedenbouw (bouw- en verkavelingsvergunningen), milieuvergunningen en -wetgeving, sociale zekerheid, integraal waterbeheer, milieuraden en Gnop's, bemiddeling met Aquafin en drinkwatermaatschappijen, natuurdecreet, dijkdecreet, het actueel houden van de gegevens van 15.000 belastingplichtigen en de administratie ervan (het kadaster loopt anderhalf jaar achter). Als gevolg van het milieu, de overlegcultuur en het integraal waterbeheer zijn er veel meer vergaderingen met een aanzienlijke toename van de te verwerken briefwisseling en kennis als gevolg. De ontvanger-griffier heeft hiervan in samenspraak met het bestuur aanvullende studies gedaan in die richting en heeft het universitair diploma 'Gespecialiseerde aanvullende studies in de milieuwetenschappen en -technologieën', bovenop zijn diploma van apotheker, behaald aan de Rijksuniversiteit Gent (RUG). Hiernaast heeft hij ook de cursus 'Integraal Waterbeheer' gevolgd onder de leerstoel van professor Meire aan de Universitaire Instelling Antwerpen (UIA).

Het bestuur wijst hiernaast op de grote verantwoordelijkheid van de functie van ontvanger-griffier (o.a. als rekenplichtige), hoofd van de dienst en de grootte van de watering (12.000 ha). Schaalaanpassing is trouwens een normaal gegeven dat op alle bestuursniveau's wordt gehanteerd.

Een positieve evaluatie wordt gegeven over de ontvanger-griffier. Na beraadslaging keurt de algemene vergadering de schaalaanpassing van de ontvanger-griffier in overeenstemming met zijn diploma's en verantwoordelijkheden goed en bepaalt het nieuwe barema op A113 volgens de weddenscalen van het Vlaams Gewest, rekening houdend met zijn huidige anciënniteit en met ingang van 01.04/99. Na het bereiken van een anciënniteit van 9 jaar zal het barema automatisch worden aangepast naar graad A 211 volgens de weddenscalen van het Vlaams Gewest. Na het bereiken van de anciënniteit van 18 jaar zal het barema automatisch worden aangepast naar de graad A212 van het Vlaams Gewest".

Op 7 mei 2003 stelt de dienst Lokale besturen: personeel, van de provincie Oost-Vlaanderen, een nota op waarin zij aan de deputatie te kennen geeft dat, naar aanleiding van een klacht, voormelde beslissing van de watering de Burggravenstroom tot aanpassing van de wedde van de ontvanger-griffier onder haar aandacht kwam, dat krachtens artikel 43 van de wet van 5 juli 1956 betreffende de watering, voor een dergelijke beslissing de goedkeuring van de hogere overheid moet worden gevraagd, dat een dergelijke vraag nooit werd ontvangen, zodat de uitbetaling van de wedde van de ontvanger-griffier op basis van voormelde beslissing onwettig is bij gebrek aan goedkeuring door de deputatie.

Dit wordt met een door de gouverneur en de provinciegriffier ondertekende brief van 16 mei 2003 aan de watering meegedeeld. Luidens de

vermelding *in fine* van de brief dient de dijkgraaf een aanvraag tot goedkeuring te richten aan de deputatie, vergezeld van een afschrift van het betrokken besluit.

Hieraan gevolg gevend, vraagt de watering De Burggravenstroom met een schrijven van 22 juli 2003 de goedkeuring van de verhoging van de wedde van de ontvanger-griffier waartoe de algemene vergadering op 18 maart 1999 besliste.

Op 19 november 2003 stelt de dienst Lokale besturen: personeel in een zes bladzijden tellende nota de niet-goedkeuring voor van de door de algemene vergadering vastgestelde salarisschaal. De conclusie van de nota luidt:

“Gelet op al het bovenstaande is de dienst van mening dat, daar waar de opwaardering van de graad van de ontvanger-griffier van de watering De Burggravenstroom naar het niveau A kan verantwoord worden, de financiële bevordering van de betrokkene naar dat niveau onverantwoord en zeker het doorloopregime naar de salarisschalen van directeur bij de Vlaamse Gemeenschap”.

De deputatie besluit op 4 december 2003 de salarisschaalregeling voor de ontvanger-griffier, zoals vastgesteld in de algemene vergadering van 18 maart 1999 van de watering De Burggravenstroom, niet goed te keuren. De formele motivering gaat als volgt:

“gelet op artikel 51 van de wet van 5 juli 1956 betreffende de watering; gelet op de beslissing van 18 maart 1999 van de algemene vergadering van de watering De Burggravenstroom om het weddebarema voor de ontvanger-griffier vast te stellen op salarisschaal A113, vanaf anciënniteit van 9 jaar op salarisschaal A 211 en vanaf anciënniteit van 18 jaar op salarisschaal A212; gelet op de door de algemene vergadering van deze watering voor deze vaststelling gegeven verantwoording (punt 6 van de zitting van 18 maart 1999); gehoord het verslag van Ivan Verleyen, lid van haar college;

overwegende dat de beslissing tot het toekennen van de hoogste schaal verbonden aan de basisgraad van niveau A bij de Vlaamse Gemeenschap en vervolgens de salarisschalen in functionele loopbaan verbonden aan de graad van niveau A2 bij de Vlaamse Gemeenschap aan een ontvanger-griffier niet in overeenstemming te brengen is met de belangrijkheid van het ambt zoals die blijkt uit de wettelijke bepalingen, onder meer betreffende de opdrachten van de dijkgraaf en de ontvanger-griffier in de wet betreffende de watering van 5 juli 1956;

overwegende bovendien dat in principe kan aanvaard worden dat de wateringbesturen zich voor de vaststelling van de bezoldigingsregeling van de ontvanger-griffier baseren op het referentiekader dat via de sectorale akkoorden voor de plaatselijke besturen is vastgesteld;

overwegende evenwel dat de salarisschaal afhankelijk is van het niveau van de betrekking;

dat het niveau van de betrekking wordt bepaald door het personeels-behoefteplan en de formatie;
dat een hogere graad alleen kan toegekend worden door een benoeming of een bevordering volgens de vooraf vastgestelde aanwervings- of bevorderings-voorwaarden en niet door een verhoging van de salarisschaal;
overwegende verder dat een functionele loopbaan alleen kan toegekend worden in uitvoering van een administratief en geldelijk statuut;
overwegende dat de betrekking van ontvanger-griffier niet op het A-niveau is ingesteld;
dat er geen administratief en geldelijk statuut is vastgesteld;
overwegende dat derhalve de vastgestelde weddeschaalregeling niet vatbaar is voor goedkeuring”.

IV. Samenhang

4. Het voorwerp van de beide beroepen is identiek, ook de middelen zijn sterk gelijkend. Er is bijgevolg reden om de beroepen in het belang van een goede rechtsbedeling te voegen.

V. Ontvankelijkheid

5. In de memories van antwoord betwist verwerende partij de ontvankelijkheid van de beroepen.

Na kennisneming van het auditoraatsverslag evenwel verklaart zij dat de beroepen ontvankelijk voorkomen. Aangenomen wordt derhalve dat zij haar ontvankelijkheidsexcepties niet handhaaft.

VI. Onderzoek van de middelen

A. Vooraf

6. Verzoekers uiten, globaal beschouwd, een tweevoudige kritiek. Volgens de meest verreikende kritiek, die daarom ook het eerst wordt onderzocht, had de verwerende partij reeds een goedkeuring verleend, kan zij daar niet op terugkomen en kan zij na vijf jaar niet meer weigeren goed te keuren. Een tweede kritiek viseert de deugdelijkheid van de motieven.

B. Eerste middel in de zaak A. 147.351 en tweede onderdeel van het eerste middel in de zaak A. 147.421

Standpunt van verzoekers

7. Volgens de verzoekschriften tot nietigverklaring heeft verwerende partij de beslissing van 18 maart 1999 van de algemene vergadering van de watering op 3 september 1999 ontvangen en is de beslissing aangaande de weddeverhoging minstens impliciet goedgekeurd. Immers is ze vanaf 1 april 1999 toegepast geworden en zijn de ermee verbonden uitgaven opgenomen geworden in de rekening en begrotingen van de watering ,“welke tot en met 2002 zonder voorbehoud door verwerende partij zijn goedgekeurd geworden”. Op deze goedkeuringen kan de deputatie naar de mening van verzoekers niet meer terugkomen zonder schending van het redelijkheidsbeginsel, het evenredigheidsbeginsel, het zorgvuldigheids-beginsel, het vertrouwensbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel en de door Dirk Van den Hauwe verworven rechten.

Bovendien moet de deputatie het goedkeuringstoezicht binnen een redelijke termijn uitoefenen. Het uitblijven van een wettelijk voorzien goedkeurings-besluit gedurende meer dan vier jaar na het meedelen van de betrokken beslissing is niet in overeenstemming met de verplichting voor de deputatie om haar bevoegdheden met de vereiste zorgvuldigheid en redelijkheid uit te oefenen “daarbij haar plicht om te streven naar een toestand van rechtszekerheid voor de direct betrokken personen en instellingen in acht nemend”. Het is in strijd met het redelijkheids-, het evenredigheids-, het zorgvuldigheids-, het vertrouwens- en het rechtszekerheidsbeginsel om het goedkeuringstoezicht alsnog, “bijna 5 jaar na datum”, uit te oefenen. De deputatie had enkel kunnen vaststellen dat in de loop van de voorbije vijf jaar minstens een stilzwijgende goedkeuring was verleend.

8. In de memories van wederantwoord en hun laatste memories benadrukken verzoekers dat verwerende partij de beslissing van 18 maart 1999 heeft toegestuurd gekregen of ontvangen op 3 september 1999, en zelfs nogmaals op 20 december 1999. Dit gebeurde overeenkomstig de geldende omzendbrief. Tevens benadrukken zij dat het stilzwijgen van de deputatie “niet eenmalig was, maar van jaar tot jaar werd herhaald, vermits van jaar tot jaar de rekeningen, mandaten en bijgevoegde weddenstaten van [de watering] werden goedgekeurd”. Het lijkt geen twijfel “dat alles uitsluitend te maken heeft met een verregaande onzorgvuldigheid

van verwerende partij”. Evenmin kan er twijfel over bestaan dat de redelijke termijn om een beslissing te nemen over de al dan niet goedkeuring, ten tijde van de bestreden besluit reeds ruimschoots overschreden is.

Beoordeling

9. Naar luid van artikel 51 van de wet van 5 juli 1956 betreffende de wateringen stelt de algemene vergadering de wedde van de ontvanger-griffier vast, “die door de bestendige deputatie moet goedgekeurd worden”.

Over de vraag wanneer precies de beslissing van 18 maart 1999 van de algemene vergadering van de watering De Burggravenstroom aan de goedkeuring van de deputatie is onderworpen geworden, lopen de meningen van partijen danig uiteen. Verwerende partij doet gelden dat niet vóór het schrijven van 2 juli 2003 van de watering, op 23 juli 2003 ontvangen, om haar goedkeuring is verzocht. Verzoekers daarentegen menen dat verwerende partij de weddevaststelling al op 3 september 1999, minstens 20 december 1999, ter goedkeuring kreeg voorgelegd, door rechtstreekse toezending van het betrokken besluit, in tweevoud, aan de bevoegde dienst.

Het is een betwisting die niet moet worden beslecht om uitspraak te kunnen doen over het middel. In dit middel wordt aangevoerd, eensdeels, dat er ten tijde van de bestreden beslissing reeds een impliciete goedkeuring was verleend, waarop niet mag worden teruggekomen, minstens dat verzoekers er mochten op vertrouwen dat er zo’n goedkeuring was, en, anderdeels, dat de redelijke termijn voor de uitoefening van het goedkeuringstoezicht op 4 december 2003 ruimschoots verstreken was.

10. Opdat er van een impliciete goedkeuring sprake kan zijn, is vereist dat uit de gegevens van de zaak in redelijkheid met praktische zekerheid kan worden afgeleid dat erin besloten ligt dat de verwerende partij, ondanks de ontstentenis van een uitdrukkelijke wilsuiting, de wil tot goedkeuren had en zulks ook effectief gedaan heeft, weze het dan stilzwijgend.

11. Te dezen leiden verzoekers de impliciete goedkeuring af uit het feit dat de watering de weddeverhoging vanaf 1 april 1999 heeft toegepast en de ermee verbonden uitgaven heeft opgenomen in de rekeningen en begrotingen “welke

tot en met 2002 zonder voorbehoud door verwerende partij zijn goedgekeurd geworden”. Dat die goedkeuring van de begroting en rekeningen als een impliciete goedkeuring van de wedde van de ontvanger-griffier kan gelden, zien de verzoekers inzonderheid gestaafd door de gang van zaken in 1997 bij de watering van Melden.

Met een brief van 24 april 1997 signaleerde de watering van Melden aan de verwerende partij dat de wedde van de ontvanger-griffier op 27 maart 1997 werd aangepast. Door verwerende partij gevraagd naar de vorige beslissingen over de bezoldiging “alsook de beslissing van de bestendige deputatie”, deelde de watering mee dat zij in de mening verkeerde “dat het goedkeuren [sinds 1992] van de begrotingen en rekeningen zowel door de algemene vergadering als door de Bestendige Deputatie de prestatie van de ontvanger-griffier rechtvaardigen” en dat “geen specifiek besluit ter zake [werd] genomen”. De deputatie keurde de op 27 maart 1997 aangepaste wedde goed bij besluit van 20 november 1997.

Wat de gang van zaken bij de watering van Melden vooral aantoont, is dat het zelfs goed denkbaar is dat door de verwerende partij jarenlang begrotingen en rekeningen worden goedgekeurd zonder dat zij zelfs maar opmerkt en er zich rekenschap van geeft dat ze tevens betrekking hebben op een wedde voor de ontvanger-griffier waaromtrent niet eens een “specifiek besluit” is genomen. Met andere woorden toont het voorval aan dat de loutere goedkeuring van de begrotingen en rekeningen van de watering De Burggravenstroom niet *ipso facto* met afdoende zekerheid uitwijst dat verwerende partij de nieuwe wedde van de ontvanger-griffier heeft willen goedkeuren en dat ook gedaan heeft.

Of de verwerende partij dan eventueel een onwettigheid heeft begaan door niettegenstaande de afwezigheid van goedkeuring van het besluit van 18 maart 1999 over de wedde van de ontvanger-griffier toch de begrotingen en rekeningen over 1999 tot en met 2002 goed te keuren, welke onwettigheid zij mogelijk niet meer kan herstellen omdat de goedkeuringen definitief zijn geworden, is te dezen zonder relevantie. Het is, voor het afwijzen van het bestaan van een impliciete goedkeuring van de beslissing van 18 maart 1999 van de watering De Burggravenstroom, voldoende om vast te stellen dat verzoekers geen zodanige omstandigheden aanvoeren die aannemelijk maken dat met een redelijke zekerheid aan de verwerende partij kan worden toegerekend dat zij bedoeld heeft de beslissing goed te keuren.

12. In zoverre verzoekers doen gelden dat, hoe dan ook, zij er gelet op de omstandigheden mochten op vertrouwen dat de weddeschaalaanpassing was goedgekeurd, merkt de Raad van State bovendien op dat het dan toch kennelijk niet op grond van dit beweerdte vertrouwen is geweest dat tot de betaling van de aangepaste wedde is overgegaan.

Naar verzoekers zelf verklaren is met de uitbetaling van de hogere wedde gestart vanaf 1 april 1999 -hetzij, met de woorden van verwerende partij, “[n]auwelijks 14 dagen later”- ofschoon de beslissing van 18 maart 1999 tot aanpassing van de wedde naar hun eigen zeggen ten vroegste op 3 september 1999, dus volle vijf maanden nadien, voor het eerst aan de verwerende partij ter goedkeuring zou zijn meegedeeld.

Aldus blijkt dat, in de praktijk, de betaling lós stond van het beweerdelijk gewekte vertrouwen. Waar niet blijkt dat het aangevoerde vertrouwen op het handelen van verzoekers van invloed is geweest, beroepen zij zich tevergeefs op de schending van het vertrouwensbeginsel.

13. Blijft nog de vraag of op 4 december 2005 de redelijke termijn voor de uitoefening van het goedkeuringstoezicht overschreden was. Het is een vraag waarop het antwoord de verzoekers niets kan bijbrengen.

Uit artikel 51 van de wet van 5 juli 1956 volgt dat de weddevaststelling niet uitvoerbaar is zolang de goedkeuring niet verworven is.

Bij gebreke aan een voorschrift dat in geval van het langdurige stilzitten van de verwerende partij voorziet in een fictieve goedkeuring of dat alsdan de beslissing van de watering uitvoerbaar maakt zónder goedkeuring, zou uit het verstrijken van de redelijke termijn voor de uitoefening van het goedkeurings-toezicht ten hoogste kunnen volgen dat de toeziende overheid haar beslissings-bevoegdheid heeft verloren. Dit zou meteen ook uitwijzen dat de goed te keuren beslissing gedoemd is om, vanwege de onmogelijkheid om nog goedgekeurd te worden, definitief onuitvoerbaar te blijven.

Verzoekers hebben geen belang bij die vaststelling en bij een vernietiging op die grond. Hun belang bestaat integendeel hierin dat verwerende partij, na de eventuele vernietiging van de bestreden beslissing, zich opnieuw dient

te kwijten van de op haar rustende verplichting tot uitoefening van het goedkeurings-toezicht over de weddevaststelling van 18 maart 1999 en dat zij die wedde-vaststelling alsdan goedkeurt.

14. Het eerste middel in de zaak A. 147.351 en het tweede onderdeel van het eerste middel in de zaak A. 147.421 worden verworpen.

C. Overige middelen

Standpunt van de partijen

15. Verzoekers voeren in hun overige middel(onderdel)en de schending aan van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, het gelijkheidsbeginsel, het redelijkheidsbeginsel, het evenredigheidsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel, en de artikelen 26 en 51 van de wet van 5 juli 1956 betreffende de watering.

Onder meer lichten zij toe dat uit de nota's van de diensten van de deputatie overduidelijk blijkt "dat de rekening van [Dirk Van den Hauwe] wordt gemaakt i.p.v. de beslissing van 18 maart 1999 van de algemene vergadering van de watering De Burggravenstroom op haar wettigheid te toetsen", dat al te uitgebreid wordt ingegaan op de cumulatie en totale verdiensten van Dirk Van den Hauwe, dat uit de praktijk van het administratief toezicht van de deputatie van de provincie Oost-Vlaanderen én van die van de deputaties van andere provincies blijkt dat de weddeschaalaanpassing waartoe de algemene vergadering van de watering De Burggravenstroom op 19 maart 1999 besloot niet meer dan redelijk is, dat de nota van 19 november 2003 uitdrukkelijk stelt dat een opwaardering van de graad van de ontvanger-griffier van de watering De Burggravenstroom naar het niveau A kan worden verantwoord, dat niettemin de diensten van deputatie problemen hebben met het toekennen van de graad A113-A211 omdat Dirk Van den Hauwe het ambt van ontvanger-griffier cumuleert met het ambt van ontvanger-griffier van de polder Moervaart en Zuidlede en de Isabellapolder, dat een dergelijke beoordeling berust op loutere willekeur.

Verzoekers verklaren voorts niet in te zien waarom eerst een administratief en geldelijk statuut voor de ontvanger-griffier zou moeten worden vastgelegd, waarbij de watering zich dan nog zou moeten spiegelen aan het

referentiekader dat via de sectorale akkoorden voor de plaatselijke besturen is vastgesteld, dat het bij ontstentenis van enige regeling van het administratief en geldelijk statuut door het Vlaamse Gewest geenszins verkeerd te noemen is dat de algemene vergadering van een watering, tijdens de uitoefening van haar autonome bevoegdheid, bij de vaststelling van de toepasselijke weddeschalen verwijst naar de regeling die op het regionaal bestuurlijk niveau bestaande is, en dat verwerende partij zich schuldig maakt aan machtsoverschrijding door aan de watering “bepaalde stringente richtlijnen op te leggen zonder dat wordt aangegeven dat dit noodzakelijk is en in het belang van [de watering]”.

16. Verwerende partij brengt daar in de memories van antwoord en laatste memories onder andere tegen in dat de algemene vergadering de wedde van de ontvanger-griffier niet vrij kan vaststellen niettegenstaande het totaal gebrek aan regels, dat goedkeuring maar kan worden verleend aan beslissingen die de wet noch het algemeen belang schenden, dat het tot de zorgvuldigheidsplicht behoort “dat zij, die steeds de positie heeft ingenomen dat de uitoefening van de functie van ontvanger-griffier als bijbetrekking binnen de perken diende gehouden te worden en dat haar goedkeuringstoezicht over de wedden van de ontvangers-griffiers hierbij een rol zou spelen, een onderzoek deed naar de specifieke, ook financiële, situatie van de betrokken ontvanger-griffier”, dat de wateringen als lokale besturen behoren tot de openbare sector en het goedkeuringstoezicht niet anders dan gelijk kan opgaan met de algemene principes die thans geacht worden de openbare sector te beheersen, en dat onder die principes ook het nastreven van een billijke verdeling van de arbeid valt.

Ook wordt uiteengezet wat volgt:

“Rekening houdend met bovenstaande algemene beginselen van behoorlijk bestuur heeft de Bestendige Deputatie beslist het verslag van de algemene vergadering van de watering De Burggravenstroom niet goed te keuren omwille van het gebrek aan motivering.

De watering De Burggravenstroom beslist op 18 maart 1999 om verzoeker voortaan te bezoldigen overeenkomstig weddenschaal A113. ‘Na het bereiken van een anciënniteit van 9 jaar zal het barema automatisch worden aangepast naar graad A211... . Na het bereiken van de anciënniteit van 18 jaar zal het barema automatisch worden aangepast naar graad A212’.

De enige motivering die hiervoor wordt gegeven is dat de taken van de ontvanger-griffier aanzienlijk zijn uitgebreid sinds zijn indiensttreding.

Er wordt echter door het bestuur nergens bepaald wat die weddenschalen inhouden (minima, maxima, loopbaanspreiding, periodieke verhogingen), noch wordt bepaald op welke manier men zal bezoldigen (regels betreffende de weddeberekening).

Dergelijke betrekking kan alleen inhoudelijk verantwoord worden door deugdelijke motieven. Kwalitatief door de belangrijkheid van de taken, ondersteund door het vereiste onderwijspeil, de noodzakelijke vorming en/of ervaring en de functioneringscriteria. Kwantitatief door de omvang van de opdracht onderbouwd door de prestatiegegevens betreffende de tijdsbesteding.

Bovendien zijn regels vereist voor de wijze waarop de huidige titularis, i.c. de heer Van Den Hauwe, die kwalitatief hogere betrekking en de eraan verbonden wedde kan verwerven. Het feit dat de heer Van Den Hauwe universitair geschoold is kan een element zijn in het onderzoek naar de bekwaamheid van de heer Van Den Hauwe maar is op zichzelf geen bewijs van voldoende bekwaamheid voor de uitoefening van de functie.

Dit alles sluit niet uit dat, indien de watering De Burggravenstroom zich de moeite had getroost de betrekking functioneel op niveau A in te stellen en tevens de nodige waarborgen had gesteld voor de bezetting van de betrekking, de heer Van Den Hauwe daartoe niet in aanmerking zou kunnen komen”.

Beoordeling

17. Luidens de bestreden beslissing is de niet-goedkeuring ingegeven door twee redenen.

Vooreerst stroken de beoogde weddeschalen niet “met de belangrijkheid van het ambt zoals die blijkt uit de wettelijke bepalingen, onder meer betreffende de opdrachten van de dijkgraaf en de ontvanger-griffier in de wet betreffende watering van 5 juli 1956”.

Het tweede motief houdt in dat weliswaar in principe aanvaard kan worden dat de watering zich voor de vaststelling van de wedde van de ontvanger-griffier baseert “op het referentiekader dat via de sectorale akkoorden voor de plaatselijke besturen is vastgesteld”, maar dat zij dan erin moest hebben voorzien -wat zij niet deed- dat die betrekking op het A-niveau is ingesteld en dat er een administratief en geldelijk statuut is vastgesteld dat de voorwaarden bepaalt voor de toekenning van een hogere graad of van een functionele loopbaan.

18. Het eerste motief gaat er opvallend aan voorbij dat de watering ter verantwoording van haar beslissing juist uitdrukkelijk had geargumenteed “dat er de laatste jaren een uitbreiding en verzwaring [...] heeft plaatsgevonden” van de taken van de ontvanger-griffier - iets wat de nota van 19 november 2003 die de bestreden beslissing voorbereidt ten andere uitdrukkelijk bijvalt:

“de gevolgen van het geëvolueerd milieu(bewustzijn), de overlegcultuur en het integraal waterbeheer met de toename van het aantal vergaderingen, de te verwerken briefwisseling en de toename van de vereiste kennis kunnen dienen

om de summiere functiebeschrijving van de polderwet/de wateringenwet van de jaren vijftig als achterhaald te beschouwen”.

In die omstandigheden is de loutere verwijzing naar de belangrijkheid van het ambt “zoals die blijkt uit de wettelijke bepalingen” niet ter zake en mist ze draagkracht.

19. In verband met het tweede motief staat in de voorbereidende nota van 19 november 2003 te lezen:

“De algemene vergadering van de watering De Burggravenstroom, die handelt op voorstel van het bestuur van de watering, laat buiten beschouwing dat, alhoewel de voor het gemeentepersoneel geldende salarisschalen aanvaardbaar zijn voor de personeelsleden van de polders en wateringen, de gemeentebesturen voor de toepassing van de nieuwe salarisschalen gebonden zijn aan ‘de gemeenschappelijke krachtlijnen voor een samenhangend personeelsbeleid in de lokale en regionale besturen’, met zijn geheel van maatregelen op het gebied van personeelsformaties, functionele loopbanen, functiebeschrijvingen en een evaluatiesysteem.

Voor deze besturen moeten al deze zaken geformaliseerd worden en zij betekenen een bijna permanente opvolging van de prestaties van de betrokkenen. De geformaliseerde gunstige evaluatie is ook nodig voor het bereiken van de volgende weddenschaal van de functionele loopbaan. De watering De Burggravenstroom voorziet op dit gebied daarentegen reeds een loutere toekenning van de volgende weddenschaal op basis van de anciënniteit (zie voormeld punt 6 van de algemene vergadering van 18 maart 1999: ‘Na het bereiken van een anciënniteit van 9 jaar zal het barema automatisch worden aangepast naar graad A211. Na het bereiken van een anciënniteit van 18 jaar zal het barema automatisch worden aangepast naar graad A212 van het Vlaams Gewest’). Zij past daarmee nog steeds het in de openbare sector verlaten systeem toe van de doorloopsalarisschaal. Voorts wordt de vaststelling van voormelde bezoldigingsregeling niet gebaseerd op het referentiekader dat via de sectorale akkoorden voor de plaatselijke besturen is vastgesteld”.

Zoals de Raad van State het tweede motief, mede in dit licht, begrijpt, is de watering, wanneer zij kiest voor de salarisschalen die gelden voor de plaatselijke besturen, evengoed als die besturen “gebonden” aan “de gemeenschappelijke krachtlijnen voor een samenhangend personeelsbeleid in de lokale en regionale besturen’, met zijn geheel van maatregelen op het gebied van personeelsformaties, functionele loopbanen, functiebeschrijvingen en een evaluatiesysteem”.

De bedoelde “gemeenschappelijke krachtlijnen” zijn degene die het aanhangsel vormen van of geïncorporeerd zijn in de ministeriële omzendbrief of -brieven, opgesteld naar aanleiding van de akkoorden in het kader van sectorale onderhandelingen met betrekking tot het personeel van de lokale en regionale

besturen van de Vlaamse Gemeenschap, over een herziening van de weddeschalen, gekoppeld aan gemeenschappelijke krachtlijnen voor het administratief en geldelijk statuut van het personeel. Daargelaten de toepasselijkheid van die sectorale akkoorden en van de krachtlijnen op de watering, heeft de Raad van State reeds bij herhaling er over geoordeeld dat ze niet in rechte bindend zijn, getuige hiervan bijvoorbeeld de arresten nr. 124.147 van 13 oktober 2003 en nr. 151.828 van 29 november 2005.

Het tweede motief is dan ook ondeugdelijk in zoverre het van het tegendeel uitgaat en namelijk aanneemt dat de watering vanwege precies de sectorale akkoorden ertoe verplicht is, vooraleer tot de vastgestelde weddeschaalregeling te beslissen, in het personeelsbehoefteplan en de formatie het niveau van de betrekking van ontvanger-griffier op het A-niveau in te stellen en in een administratief en geldelijk statuut te voorzien.

20. Naar verwerende partij in de memories van verwerende partij te kennen geeft, zouden bij het nemen van de bestreden beslissing tevens een rol hebben gespeeld “de algemene principes die thans de openbare sector geacht worden te beheersen”, waarvan er één speciaal benadrukt wordt: het nastreven van een billijke verdeling van de arbeid. Hiermee wordt direct gerefereerd aan het feit dat verzoeker niet alleen deeltijds ontvanger-griffier is van de watering De Burggravenstroom, maar tevens van de polder Moervaart en Zuidlede en van de Isabellepolder, zodat finaal zijn prestaties oplopen “tot 175% van een voltijds ambt”. Dit laat de deputatie, blijkens de beide memories van antwoord en haar beide laatste memories, niet ongevoelig aangezien zij “steeds de positie heeft ingenomen dat de uitoefening van de functie van ontvanger-griffier als bijbetrekking binnen de perken diende gehouden te worden en dat haar goedkeuringstoezicht over de wedden van de ontvangers-griffier hierbij een rol zou spelen”.

Naar de memories van antwoord eveneens laten verstaan, zou er in hoofde van de verwerende partij ook twijfel bestaan over de bekwaamheid van Dirk Van den Hauwe voor de uitoefening van de belangrijker geworden functie:

“Bovendien zijn regels vereist voor de wijze waarop de huidige titularis, i.c. de heer Van den Hauwe, die kwalitatief hogere betrekking en de eraan verbonden wedde kan verwerven. Het feit dat de heer Van Den Hauwe universitair geschoold is kan een element zijn in het onderzoek naar de bekwaamheid van de heer Van den Hauwe maar is op zichzelf geen bewijs van voldoende bekwaamheid voor de uitoefening van de functie.

Dit alles sluit niet uit dat, indien de watering De Burg[g]ravenstroom zich de moeite had getroost de betrekking functioneel op niveau A in te stellen en tevens de nodige waarborgen had gesteld voor de bezetting van de betrekking, de heer Van den Hauwe daartoe niet in aanmerking zou kunnen komen”.

Of zulke persoonsgebonden overwegingen überhaupt een deugdelijke verantwoording kunnen opleveren om de goedkeuring te weigeren van wat zich aandient als de abstracte rechtsregel waarmee de watering in het algemeen voorziet in de salarisschaalregeling voor de ontvanger-griffier, mag hier buiten beschouwing blijven. De overwegingen kunnen hoe dan ook niet worden geacht (mee) aan de aangevochten niet-goedkeuring ten grondslag te liggen.

Ofschoon die overwegingen ook al in de voorbereidende nota van 19 november 2003 doorklinken, blijkt niets ervan hernomen in de verplichte formele motivering van het bestreden besluit waarmee de deputatie de haar door de watering voorgelegde salarisschaalregeling niet goedkeurt.

21. De enige motieven in deze formele motivering betreffen: het niet-aangepast zijn van de wedderegeling aan de belangrijkheid van het ambt zoals die blijkt uit de wettelijke bepalingen, en de afwijking van het referentiekader dat via de sectorale akkoorden voor de plaatselijke besturen is vastgesteld. Als reeds gezien kunnen deze motieven de bestreden beslissing evenwel niet dragen.

De besproken middelen zijn in die mate gegrond.

BESLISSING

1. De zaken A. 147.351/XII-4046 en A. 147.421/XII-4048 worden gevoegd.

2. De Raad van State vernietigt de beslissing van 4 december 2003 van de deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen waarbij niet wordt goedgekeurd de salarisschaalregeling van de ontvanger-griffier zoals vastgesteld in de algemene vergadering van 18 maart 1999 van de watering De Burggravenstroom.

3. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van de beroepen tot nietigverklaring, begroot op 350 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 16 december 2010, door de Raad van State, XIIe kamer, samengesteld uit:

Dierk Verbiest,	kamervoorzitter,
Johan Lust,	staatsraad,
Geert van Haegendoren,	staatsraad,
bijgestaan door	
Silja Doms,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Silja Doms

Dierk Verbiest