

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 217.197 van 12 januari 2012
in de zaak A. 191.932/XII-5766**

In zake: 1. de VZW VLAAMSE LOKALE ONTVANGERS
2. Marc VUYLSTEKE
3. Michel MERTENS
4. Cathy BROUCKAERT
5. Annick DE SMET
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Bruno Van Dorpe
kantoor houdend te 8500 Kortrijk
Loofstraat 39
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

1. de VLAAMSE GEMEENSCHAP
2. het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Bart Staelens
kantoor houdend te 8000 Brugge
Stockhouderskasteel
Gerard Davidstraat 46 bus 1
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 23 maart 2009, strekt tot de nietigverklaring van artikel 6 van het besluit van 16 januari 2009 van de Vlaamse regering tot wijziging van het besluit van de Vlaamse regering van 7 december 2007 houdende de minimale voorwaarden voor de personeelsformatie, de rechtspositieregeling en het mandaatstelsel van het gemeentepersoneel en het provinciepersoneel en houdende enkele bepalingen betreffende de rechtspositie

van de secretaris en de ontvanger van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partijen hebben een memorie van antwoord ingediend en verzoekers hebben een memorie van wederantwoord ingediend.

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

Verzoekers hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 8 november 2011.

Staatsraad Johan Lust heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Bruno Van Dorpe, die verschijnt voor verzoekers, en advocaat Bart Staelens, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Rudi Van Der Gucht heeft een met dit arrest eensluidend 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. Op 7 december 2007 neemt de Vlaamse regering het besluit houdende de minimale voorwaarden voor de personeelsformatie, de

rechtspositieregeling en het mandaatstelsel van het gemeentepersoneel en het provinciepersoneel en houdende enkele bepalingen betreffende de rechtspositie van de secretaris en de ontvanger van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn (*BS* 24 december 2007), hierna rechtspositiebesluit genoemd. Artikel 124 schrijft voor dat de gemeenteraad de salarisschaal van de financieel beheerder bepaalt, binnen de aldaar vastgestelde minimum- en maximumgrenzen. De salarisverhogingen mogen niet gespreid worden over meer dan drieëntwintig jaar, noch over minder dan vijftien jaar; ze worden op evenredige wijze gespreid. Naargelang van het aantal inwoners worden elf categorieën van gemeenten onderscheiden; voor elke categorie worden de minimum- en maximumgrens aangegeven.

De annulatieberoepen tegen (onder andere) dit artikel 124 van het besluit van 7 december 2007 zijn verworpen bij arresten van de Raad van State nrs. 206.416 en 206.417 van 6 juli 2010.

Op 16 januari 2009 wijzigt de Vlaamse regering het besluit van 7 december 2007 (*BS* 29 januari 2009). Artikel 6 vervangt artikel 124 door een nieuwe bepaling. Het gewijzigde artikel 124 stelt de minimum- en maximumgrenzen voor de salarisschaal van de ontvanger vast, die gelden vanaf 1 januari 2009. Die grenzen verschillen alleen van de vorige voor de gemeenten van 6.000 tot 10.000 inwoners, voor welke gemeenten de grenzen verhoogd worden. Tevens wordt nu bepaald dat de salarisverhogingen worden gespreid over vijftien jaar, op evenredige wijze.

IV. Belang

4. Volgens verwerende partijen moet de vordering als onontvankelijk bij gebrek aan belang worden verworpen, onder meer omdat zij “er geen belang mee hebben dat er voorzien wordt in een nieuwe regelgeving waarbij een categorie een leukere financiële salariëring wordt toebedeeld dan vroeger”.

5. De exceptie mag onbesproken blijven nu, zoals hierna wordt gezien, in het beroep hoe dan ook geen gegronde middelen worden aangevoerd.

V. Onderzoek van het enig middel

Uiteenzetting van het middel

6. Verzoekers putten een *eerste onderdeel* uit de schending van de artikelen 105, § 2, en 116 van het gemeentedecreet, doordat het bestreden artikel niet alleen de minimumgrenzen, maar ook de maximumgrenzen bepaalt waarbinnen de gemeenteraad het salaris vaststelt, terwijl de Vlaamse regering door de bepaling van artikel 116, § 1, 2°, niet de bevoegdheid heeft de maximale voorwaarden vast te stellen voor de rechtspositieregeling van het personeel.

In een *tweede onderdeel* voeren verzoekers de schending aan van artikel 308, § 1, 3°, van het gemeentedecreet, doordat het bestreden artikel 6 “ook van toepassing [is] op de plaatselijke ontvangers die op het moment van de volledige inwerkingtreding van hoofdstuk V van titel II van [het gemeentedecreet] in dienst van de gemeenten zullen zijn, zonder te voorzien in een uitzondering of overgangsmaatregel die hen het behoud waarborgt van de verworven rechten inzake het geldelijk statuut, zoals bepaald in artikel 65 van de Nieuwe Gemeentewet”.

Verzoekers wijzen er op dat, wanneer de *ratio legis* bij de overgangsbepaling van artikel 308, § 1, van het gemeentedecreet aansluit bij het opheffen van de vroegere graad van gemeenteontvanger en de vervanging door het nieuwe ambt van financieel beheerder, dan uit de opheffing vanaf 1 januari 2007 van de artikelen 136 tot 142 van de nieuwe gemeentewet en de inwerkingtreding sindsdien van artikel 76, § 1, tweede lid, en § 2, eerste en tweede lid, van het gemeentedecreet volgt dat in de bedoeling van het decreet het ambt van financieel beheerder op 1 januari 2007, zonder tijdshiaat, in de plaats is gekomen van de vroegere wettelijke graad: het zou onzinnig zijn en strijdig met

de noodzakelijke continuïteit van de dienst om aan te nemen dat het bestaan van het ambt van financieel beheerder nog niet in werking is getreden.

Een *derde onderdeel*, ten slotte, bekritiseert in de eerste plaats het te grote salarisverschil tussen het salaris van de ontvanger van een grote gemeente en dat van de ontvanger van een kleine gemeente. Dat verschil heet “in redelijkheid niet te verantwoorden” omdat alle ontvangers aan dezelfde reglementering onderworpen zijn en dezelfde opdracht hebben, en omdat de ontvanger van een grote gemeente dan wel meer administratieve uitvoerende taken heeft, maar deze grotendeels zo al niet volledig worden opgevangen door een groter personeelsbestand. In de tweede plaats oefenen verzoekers er kritiek op uit dat “de bestreden salarisschaal (volgens eigen bekentenis) niet is gesteund op degelijk voorbereidend deskundig onderzoek en evaluatie van de taakuitoefening”.

Beoordeling

7. Het in het eerste middelonderdeel aangevoerde artikel 116 van het gemeentedecreet, schrijft in § 1 voor dat de Vlaamse regering de minimale voorwaarden vaststelt voor “2° de rechtspositieregeling van het personeel”. Naar de mening van verzoekers gaat het bepalen -door het thans bestreden artikel 6 van het besluit van 16 januari 2009 van de Vlaamse regering- van de “maximumgrenzen” waarbinnen de gemeenteraad het salaris van de financieel beheerder vaststelt die “minimale” voorwaarden te buiten.

8. De bedoelde “minimale” voorwaarden zijn de voorwaarden waaraan de gemeenteraad zich minimaal of tenminste te houden heeft wanneer hij met toepassing van artikel 105 de rechtspositieregeling van het personeel vaststelt, waartoe in elk geval de bezoldiging van de personeelsleden en de toepasselijke salarisschalen moeten behoren.

Zoals de Raad van State al in zijn arrest nr. 206.416 van 6 juli 2010, met betrekking tot een beroep tegen de oorspronkelijke redactie van het artikel 124, oordeelde, kan hij er geen bezwaar in zien dat als een zodanige minimale voorwaarde wordt opgelegd dat bij de bepaling van de salarisschaal van de financieel beheerder tenminste onder meer rekening dient te worden gehouden met de maximumgrenzen die het (nieuwe) artikel 124 vaststelt.

Het eerste middelonderdeel is ongegrond.

9. In het tweede onderdeel verwijten verzoekers het nieuwe artikel 124 van het rechtspositiebesluit lacunair te zijn doordat in strijd met artikel 308, § 1, 3°, van het gemeentedecreet is nagelaten om ten voordele van de plaatselijke ontvangers, in dienst van de gemeenten op het moment van de volledige inwerkingtreding van hoofdstuk V van titel II van het gemeentedecreet, “te voorzien in een uitzondering of overgangsmaatregel die hen het behoud waarborgt van de verworven rechten inzake het geldelijk statuut, zoals bepaald in artikel 65 van de Nieuwe Gemeentewet waardoor het salaris van de gemeente-ontvanger van gemeenten met 5001 inwoners en meer 97,5 % bedraagt van de salarisschaal van gemeentesecretaris”.

Ook over die grief -toén gericht tegen de oorspronkelijke versie van het artikel 124- heeft de Raad van State zich reeds moeten uitspreken in het vermeld arrest nr. 206.416.

10. Luidens artikel 308, § 1, 3°, van het gemeentedecreet stelt de Vlaamse regering de overgangsmaatregelen vast betreffende het administratief en geldelijk statuut van de plaatselijke ontvangers die op het moment van de volledige inwerkingtreding van hoofdstuk V van titel II van dit decreet in dienst van de gemeenten zijn, met in achtneming van het behoud van de verworven rechten inzake het geldelijk statuut.

Ter zake is de Raad van State als in het arrest nr. 206.416 van mening dat wat de decreetgever met de overgangsbepaling van het artikel 308, § 1, voor ogen stond “het verlenen [was] van een welomschreven opdracht (geformuleerd als een verplichting) aan de Vlaamse regering om de situatie te behartigen van de bij de gemeenten in dienst zijnde ontvangers ‘op het ogenblik van de definitieve opheffing van hun vroegere wettelijke graad en waarbij in de plaats het nieuwe ambt van financieel beheerder komt’” en is het pas op dat ogenblik -wanneer de vernieuwing juridisch gerealiseerd is en titel II, hoofdstuk V van het gemeentedecreet volledig in werking is getreden- dat de waarborgen, onder meer van het behoud van de verworven rechten inzake het geldelijk statuut, gelden en de overgangsbepaling kan worden toegepast.

Voorts blijft de Raad van State bij zijn eerder oordeel, in het arrest nr. 206.416, dat de waarborgen waarover het artikel 308, § 1, gaat niet van toepassing zijn omdat in elk geval artikel 76, § 1, van het gemeentedecreet -“Er is in elke gemeente een gemeentesecretaris en een financieel beheerder”- nog niet in werking is getreden.

De zienswijze van verzoekers dat het ambt van financieel beheerder wel reeds bestaat, sinds 1 januari 2007, wordt niet gevolgd. Zoals ook al het verslag aan de Vlaamse regering aangeeft (*BS* 24 december 2007, 65.172) is er wel degelijk “een verband tussen de uitvoering van artikel 308 van het gemeentedecreet en de inwerkingtreding van artikel 76, § 1, eerste lid, van datzelfde decreet”. Het is welbepaald artikel 76, § 1, eerste lid, van het gemeentedecreet dat in het ambt van gemeentesecretaris en van financieel beheerder voorziet. Die bepaling, opgenomen in titel II, hoofdstuk V, van het decreet is nog niet in werking getreden. Daar sluit volkomen logisch bij aan dat evenmin de opheffing, door artikel 302, 25°, van het gemeentedecreet, van artikel 23 van de nieuwe gemeentewet -“Er is in elke gemeente een secretaris en ontvanger”- reeds in werking is getreden. Daarom ook moet, zoals artikel 235 van het besluit van 7 december 2007 van de Vlaamse regering bepaalt, tot zolang “financieel beheerder” in dit besluit worden gelezen als “ontvanger”.

11. Aangezien de in artikel 308, § 1, van het gemeentedecreet bedoelde waarborgen nog niet van toepassing zijn, kan verwerende partij bezwaarlijk in strijd ermee hebben gehandeld door, na eerder in het oorspronkelijke artikel 124, ook in het gewijzigde artikel 124 niet de weddeschaal van de plaatselijke ontvangers aan die van de gemeentesecretaris te hebben gekoppeld, zoals artikel 65 van de nieuwe gemeentewet deed.

Het tweede onderdeel van het middel is ongegrond.

12. Dat, zoals verzoekers in het derde onderdeel aanklagen, niet op basis van een gedegen onderzoek en evaluatie tot de bestreden bepaling van de minimum- en maximumgrenzen van de salarisschaal van de financieel beheerder zou zijn beslist, hebben zij uit het tijdschrift BinnenBand van het agentschap voor Binnenlands Bestuur. Daarin was, in het nummer van februari 2009, te lezen:

“Het is namelijk niet duidelijk of de nu gehanteerde negen klassen van gemeenten in overeenstemming zijn met de realiteit als we de werkelijke zwaarte van de functie in rekening brengen. Het valt te betreuren dat de reeds genomen maatregelen eigenlijk niet gesteund zijn op degelijk voorbereidend deskundig onderzoek en evaluatie van de taakuitoefening (een eerder doorgevoerd wegingproject gaf op basis van een deels vergelijkbare taakverdeling en taakinventaris in een vroeger voorontwerp van gemeentedecreet vijf à zes klassen als mogelijk bruikbaar uitgangspunt).

Het wegingproject in samenwerking met Hay en Quintessence beperkte zich tot het vergelijken van de diverse opgestelde functiebeschrijvingen van de betrokken graden (toen nog met twee financiële graden) aan de hand van interviews, panels en insteek van deskundigen. De uiteindelijke indeling in klassen is niet meer dan indicatief te noemen en bevat trouwens een aantal knelpunten die eerst zullen moeten opgelost worden vooraleer men met het resultaat kan verder werken”.

13. Zoals de Raad van State die passus begrijpt, is er dus aan de reductie van het aantal klassen van gemeenten tot negen wel degelijk een onderzoek voorafgegaan, waarbij consultingbureaus en deskundigen te pas zijn gekomen, weze het dat de auteur van het artikel meer vertrouwen stelt in een eerder “wegingproject”, waarvan overigens verder alleen is geweten dat het bij

vijf of zes klassen van gemeenten uitkwam als “mogelijk bruikbaar” uitgangspunt.

Als zodanig en op zich beschouwd, maakt de passus geenszins met een minimum aan geloofwaardigheid aannemelijk dat de opdeling, in de bestreden bepaling, van de gemeenten in negen klassen op een onvoldoende onderzochte en ondeugdelijke grond berust.

14. Voorts valt de Raad van State de mening van verwerende partij bij dat het niet “zinloos, arbitrair of niet pertinent” is om wat de grenzen van de weddeschaal van de financieel beheerders betreft een onderscheid te maken naargelang van het aantal inwoners van de gemeente en namelijk naargelang van de klasse waartoe de gemeente behoort: “Het is evident dat er in de regel en in het algemeen, en trouwens hoe dan ook, wel een verband bestaat tussen de zwaarte van de taak en het aantal inwoners van de gemeente”.

Ook al heeft, vanuit juridisch oogpunt, het ambt van de financieel beheerder dezelfde inhoud, ongeacht het aantal inwoners van de gemeente waarin zij hun ambt uitoefenen, het belet niet dat de ambtsuitoefening eigen kenmerken vertoont die verschillen van die van de uitoefening van hetzelfde ambt in andere gemeenten naargelang die gemeenten (veel) meer of (veel) minder inwoners tellen. Deze eigen kenmerken houden vanzelfsprekend in de eerste plaats verband met het feit dat in de grote(re) gemeenten in het algemeen meer zaken te behandelen zijn dan in andere, wat tevens een grotere verantwoordelijkheid inhoudt. Hoewel de grotere werklast enigszins wordt ondervangen door een groter personeelskader, kan dat op zich dan weer specifieke problemen doen rijzen die te maken hebben met de organisatie en werking van grote(re) diensten, zoals problemen met betrekking tot de interne organisatie van de taken en het administratief beheer van en toezicht op een groot aantal personen. Bovendien kunnen de te behandelen zaken en uit te voeren taken ook kwalitatief verschillen volgens de grootte van de gemeente, bijvoorbeeld wat

hun aard en complexiteit betreft, precies vanwege de problemen die samenhangen met het bestaan zelf van grote(re) stedelijke centra.

In dit licht komt een onderscheid inzake de salarisschaal van de financieel beheerder op basis van het inwoneraantal van de betrokken gemeente voor als objectief verantwoord en pertinent. Wat specifiek de nadere uitwerking van dit bevolkingscriterium in negen klassen van gemeenten betreft, mag niet uit het oog worden verloren dat wanneer de regelgever weddeschalen vaststelt, hij de verscheidenheid van de toestanden noodzakelijkerwijze dient te vatten in categorieën die de verscheidenheid in de werkelijkheid slechts op een vereenvoudigende en benaderende wijze vermogen op te vangen.

15. In zoverre ten slotte verzoekers menen dat het gehanteerde criterium niettemin geen redelijke verantwoording voor het door hen gewraakte onderscheid kan vormen, omdat het tot disproportionele gevolgen leidt, mocht van hen worden verwacht dat zij dat met een minimum aan concrete gegevens zouden onderbouwen.

In dat verband voeren zij als enige element aan “dat de ontvanger van een grote gemeente (45.162 - 65.399 €/j) bijna het dubbele salaris ontvangt als deze van een kleine gemeente (23.250 - 38.500 €/j)”.

Dit is onvoldoende om de Raad van State ervan te overtuigen dat het gebruikte criterium van onderscheid, zoals verzoekers beweren, “in redelijkheid niet te verantwoorden” is. Het bekritiseerde verschil in salaris mag immers groot zijn, het verschil in omvang tussen de betrokken gemeenten -en daarmee tussen (de uitoefening van) de ambten van financieel beheerder in die gemeenten- is dat niet minder. De laatste schaal betreft gemeenten van 5.001 tot 6.000 inwoners, de eerste betreft gemeenten van meer dan 150.000 inwoners, dit zijn gemeenten die vijftientwintig keer meer inwoners hebben.

16. Ook het derde en laatste middelonderdeel is ongegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. Verzoekers worden verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 875 euro, elk voor een vijfde.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 12 januari 2012, door de Raad van State, XIIe kamer, samengesteld uit:

Dierk Verbiest,	kamervoorzitter,
Johan Lust,	staatsraad,
Geert van Haegendoren,	staatsraad,
bijgestaan door	
Frank Bontinck,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Frank Bontinck

Dierk Verbiest