

Rolnummer 6199
Arrest nr. 100/2016 van 30 juni 2016

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag over artikel IX.2, § 2, van het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 13 juli 2001 betreffende het onderwijs XIII-Mozaïek, gesteld door de Nederlandstalige Rechtbank van eerste aanleg te Brussel.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters E. De Groot en J. Spreutels, en de rechters J.-P. Snappe, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul en R. Leysen, bijgestaan door de griffier F. Meersschaut, onder voorzitterschap van voorzitter E. De Groot,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging

Bij vonnis van 20 april 2015 in zake R.L. en anderen tegen de Vlaamse Gemeenschap, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 13 mei 2015, heeft de Nederlandstalige Rechtbank van eerste aanleg te Brussel de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Is artikel IX.2 § 2 van het decreet van [13] juli 2001 betreffende het onderwijs-XIII-Mozaïek (zoals gewijzigd door artikel [VIII.]55, 1° *juncto* artikel [VIII.]59 van het 21 december 2012 Decreet betreffende het Onderwijs XXII) in strijd met de artikelen 10 en 11 Grondwet daar waar het de mogelijkheid voorziet om de salarisschaal voor het ambt van directeur van het basisonderwijs onder meer te bepalen in functie van het aantal leerlingen in de school van het basisonderwijs waar het ambt van directeur wordt uitgeoefend ?

Deze vraag rijst inzonderheid voor zover deze mogelijkheid tot gevolg heeft dat ingevolge de bepaling van de salarisschaal het salaris van een directeur in een school van het basisonderwijs die een bepaald aantal leerlingen niet bereikt, lager is dan het salaris van een directeur in een school die dat aantal leerlingen wel bereikt ».

Memories zijn ingediend door :

- R.L., G.B., J.-P. M., M.V., M.F., D.K., J. V.L., B. V.O. en G.G., bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. S. Gibens, advocaat bij de balie te Antwerpen;
- de Vlaamse Gemeenschap, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. S. Butenaerts, advocaat bij de balie te Brussel.

Bij beschikking van 11 mei 2016 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers E. Derycke en P. Nihoul te hebben gehoord, beslist dat de zaak in staat van wijzen is, dat geen terechtzitting zal worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek heeft ingediend om te worden gehoord, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten zullen worden gesloten op 1 juni 2016 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, is de zaak op 1 juni 2016 in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschil

De eisende partijen voor de verwijzende rechter zijn directeur van een school in het basisonderwijs en worden bezoldigd door de Vlaamse Gemeenschap, verwerende partij. De enen zijn directeur in een school met minder dan 180 leerlingen, de anderen in een school met meer dan 180 maar met minder dan 350 leerlingen. De eisende partijen hebben voor de verwijzende rechter een vordering tot vergoeding van loonverlies ingesteld.

Op grond van artikel IX.2, § 2, van het decreet van 13 juli 2001 betreffende het onderwijs XIII-Mozaïek bepaalt de Vlaamse Regering voor elk ambt de salarisschaal. Daarbij kan zij rekening houden met onder meer het aantal leerlingen in de school in het basisonderwijs waar het ambt van directeur wordt uitgeoefend.

Ingaand op het verzoek van de eisende partijen, stelt de verwijzende rechter de voormelde prejudiciële vraag.

III. *In rechte*

- A -

Standpunt van de eisende partijen voor de verwijzende rechter

A.1. Het in het geding zijnde artikel IX.2, § 2, 9°, van het decreet van 13 juli 2001 voorziet in de mogelijkheid voor de Vlaamse Regering om verschillende salarisschalen te bepalen naargelang de school in het basisonderwijs waar het ambt van directeur wordt uitgeoefend al dan niet een bepaald aantal leerlingen heeft. De Vlaamse Regering heeft dat criterium gehanteerd, meer bepaald voor scholen die de drempel van 180 of 350 leerlingen al dan niet overschrijden.

Het hanteren van het leerlingenaantal als criterium om een verschil in salaris te maken tussen dezelfde categorieën, namelijk directeurs van het basisonderwijs, is op zich discriminerend, vermits zij allen dezelfde functie uitoefenen.

Dat verschil in behandeling is volgens de eisende partijen voor de verwijzende rechter niet objectief en redelijk verantwoord. Budgettaire overwegingen kunnen geen objectief criterium vormen om dat verschil te verantwoorden. Daarentegen zou een objectief criterium erin kunnen bestaan dat, gelet op een mogelijk verschillende werklast, in een aangepaste omkadering zou worden voorzien, veeleer dan verschillende looncategorieën vast te stellen.

Bovendien heeft een directeur van een school met een bepaald aantal leerlingen, verdeeld over meerdere vestigingsplaatsen, een hogere werklast dan een directeur van een school met één leerling meer, maar slechts op één vestigingsplaats. Daarbij komt dat het ambt van directeur een aantal aspecten vertoont die geen verband houden met het leerlingenaantal, maar voor alle directeurs gelijk zijn, bijvoorbeeld wat betreft de opvolging van de onderwijswetgeving, het aantal vergaderingen en de vorming.

Ten slotte is het invoeren van verschillende salarisschalen naar gelang van het aantal leerlingen niet in het belang van het onderwijs zelf. Kandidaat-schooldirecteurs en schooldirecteurs zullen immers scholen kiezen naar gelang van het aantal leerlingen, vermits zij om dezelfde taken uit te oefenen meer zullen verdienen.

De eisende partijen voor de verwijzende rechter zijn dan ook van oordeel dat de in het geding zijnde maatregel niet redelijk is verantwoord. Zelfs indien budgettaire redenen in aanmerking zouden moeten worden genomen, *quod non*, dan hadden alle directeurs op dezelfde manier dienen te worden behandeld.

Standpunt van de Vlaamse Regering

A.2. Volgens de Vlaamse Regering dient de prejudiciële vraag ontkennend te worden beantwoord.

De decreetgever heeft ervoor gekozen een verschillende bezoldiging mogelijk te maken naar gelang van onder meer het aantal leerlingen in de school in het basisonderwijs waar het ambt van directeur wordt uitgeoefend. Het criterium van het leerlingenaantal is een objectief criterium dat bovendien perfect meetbaar is. Dat criterium is volgens de Vlaamse Regering redelijk verantwoord. De omstandigheid dat de functie van directeur wordt uitgeoefend in een school met een groter aantal leerlingen brengt een toename van de verantwoordelijkheden en een verhoging van de werklast met zich mee. De mogelijkheid om in een dergelijke verschillende bezoldiging te voorzien, komt volgens de Vlaamse Regering veelvuldig voor, niet alleen in het onderwijs, maar in de gehele openbare sector. In dat verband verwijst zij naar onder meer de presentiegelden van

gemeenteraadsleden en de weddes van de burgemeesters en van de schepenen die verschillen naar gelang van het aantal inwoners van een gemeente.

Steunend op de rechtspraak van het Hof, zet de Vlaamse Regering uiteen dat wettelijke normen betreffende personeelsleden in openbare dienst, die voorzien in een gedifferentieerde bezoldiging op basis van objectieve elementen die met name de zwaarte van de functie betreffen, het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie niet schenden.

Het argument dat het door de decreetgever gekozen criterium niet op de werklast maar op louter budgettaire redenen zou steunen, is feitelijk onjuist en niet relevant. De decreetgever vermag immers bij het maken van beleidskeuzes met budgettaire beperkingen rekening te houden. Bovendien dient de invoering van de loondifferentiatie te worden bekeken in het licht van de globale hervorming die met betrekking tot de directeurs van de basisscholen werd doorgevoerd. In dat verband wijst de Vlaamse Regering erop dat de collectieve arbeidsovereenkomsten VI en VIII van respectievelijk 23 april 2002 en 5 oktober 2006, die rechtstreeks aan de in het geding zijnde maatregel ten grondslag liggen, niet alleen in een loondifferentiatie op basis van het leerlingenaantal voorzien, maar tevens in een specifieke maatregel voor de kleinere basisscholen waaraan middelen worden toegekend waarmee de directeurs ervan gedeeltelijk « lesvrij » kunnen worden gemaakt. Die bijkomende ondersteuning en omkadering voor de directeurs van de kleinere basisscholen vergen een relatief belangrijke budgettaire inspanning. Het feit dat andere beleidskeuzes mogelijk zouden zijn, volstaat volgens de Vlaamse Regering niet om tot een schending van het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie te besluiten en zou afbreuk doen aan de discretionaire bevoegdheid van de decreetgever.

- B -

B.1.1. Artikel IX.2, § 2, van het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 13 juli 2001 betreffende het onderwijs XIII-Mozaïek, zoals gewijzigd bij artikel VIII.55 van het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 21 december 2012 betreffende het onderwijs XXII, bepaalt :

« De Vlaamse Regering bepaalt voor elk ambt de salarisschaal. Hierbij kan ze rekening houden met :

- 1° de aard van het ambt;
- 2° het onderwijsniveau;
- 3° de onderwijsvorm;
- 4° de graad;
- 5° het hoger beroepsonderwijs van kwalificatieniveau 5;
- 6° de cyclus of de opleidingsvorm waar het ambt wordt uitgeoefend;
- 7° de bekwaamheidsbewijzen die er toegang toe verlenen;
- 8° het te onderwijzen vak, de specialiteit, de opleiding of de module;

9° het aantal leerlingen in de school in het basisonderwijs waar het ambt van directeur wordt uitgeoefend;

10° het volgen van een opleiding.

Ze deelt de salarisschalen in en bepaalt hoe ze worden aangegeven ».

B.1.2. Op grond van artikel VIII.59 van het voormelde decreet van 21 december 2012 heeft artikel VIII.55, 1°, waarbij onder meer het thans in het geding zijnde 9° in het eerste lid van artikel IX.2, § 2, van het voormelde decreet van 13 juli 2001 is ingevoegd, uitwerking met ingang van 1 september 2002.

B.2. De parlementaire voorbereiding van artikel VIII.55, 1°, van het decreet van 21 december 2012 vermeldt :

« Ter uitvoering van cao VI en VIII wordt sinds 1 september 2002 voor het ambt van directeur in het basisonderwijs een verschillende salarisschaal toegekend naargelang de grootte van de school, uitgedrukt in het aantal leerlingen. Eerst werden er vanaf 1 september 2002 twee groepen onderscheiden, vanaf 1 september 2007 drie. Dat gebeurde bij besluiten van de Vlaamse Regering, ervan uitgaand dat artikel IX.2, § 2, van het decreet van 13 juli 2001 betreffende het onderwijs-Mozaïek daartoe rechtsgrond gaf : ‘ § 2. De Vlaamse Regering bepaalt voor elk ambt de salarisschaal. Hierbij kan ze rekening houden met de aard van het ambt, (...) ’.

In het arrest nr. 216.047 van 27 oktober 2011 heeft de Raad van State echter geoordeeld dat de Vlaamse Regering in twee bestreden salarisschalenbesluiten, met de betrokken differentiëring in de bezoldiging voor het ambt van directeur in het basisonderwijs in functie van het aantal leerlingen, buiten de perken is getreden van de delegatie die haar in artikel IX.2, § 2, van dat decreet is gegeven om de salarisschaal te bepalen. In het eindarrest nr. 217.996 van 15 februari 2012 vernietigt de Raad de twee bestreden salarisschalenbesluiten, voor zover ze salarisschalen vaststelt voor het ambt van directeur in het basisonderwijs met de kengetallen 779, 883 en 879. In de beoordeling zit de aanmaning vervat om met een decreetgevend initiatief aan de vastgestelde schending van het legaliteitsbeginsel te verhelpen. Deze wijzigingsbepalingen hebben tot doel dat initiatief door de bevoegde wetgever te laten nemen.

Het in de voorbije tien jaar gevoerde bezoldigingsbeleid ten aanzien van de directeur in het basisonderwijs, dat in samenspraak met de sociale partners uitgewerkt werd, staat niet ter discussie. We blijven erbij dat cao VI en VIII uitgevoerd moeten worden zoals afgesproken. Wij stellen voor om de schending van het legaliteitsbeginsel ongedaan te maken door retroactief de decretale rechtsgrond voor salarisschalen aan te passen : de nodige verduidelijking wordt toegevoegd dat het leerlingenaantal een element kan vormen op basis waarvan de Vlaamse Regering verschillende salarisschalen voor het ambt van directeur van een school in het basisonderwijs kan toekennen.

De terugwerkende kracht tot 1 september 2002 is noodzakelijk om geen rechtsonzekerheid te laten ontstaan over de salarissen en salaristoelagen die in overeenstemming met de bovenvermelde cao's uitbetaald werden. Het gaat om een regularisering van een rechts- en feitelijke toestand die gebeurt met eerbiediging van de vereisten op het gebied van rechtszekerheid en de individuele rechten » (*Parl. St., Vlaams Parlement*, 2012-2013, nr. 1796/1, pp. 62-63).

B.3. De verwijzende rechter wenst van het Hof te vernemen of artikel IX.2, § 2, van het decreet van 13 juli 2001 bestaanbaar is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre het leerlingenaantal een element vormt op basis waarvan de Vlaamse Regering verschillende salarisschalen voor het ambt van directeur van een school in het basisonderwijs kan bepalen.

B.4.1. Bij het bepalen van het geldelijk statuut van de personeelsleden in het onderwijs beschikt de decreetgever over een ruime beoordelingsvrijheid.

Het staat aan de decreetgever, met naleving van het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie, criteria vast te stellen waarmee de Vlaamse Regering rekening kan houden om de salarisschalen voor ambten in het onderwijs te bepalen.

B.4.2. Het criterium van het leerlingenaantal dat kan worden aangewend om de salarisschaal van een directeur van een school in het basisonderwijs te bepalen, is niet zonder redelijke verantwoording aangezien de verantwoordelijkheden en de werklast van een directeur van een school toenemen in verhouding tot het aantal leerlingen. De decreetgever vermocht te oordelen dat de omstandigheid dat het ambt van directeur een aantal aspecten vertoont die geen verband houden met het leerlingenaantal en voor alle directeurs gelijk zijn, bijvoorbeeld wat betreft het opvolgen van de regelgeving inzake onderwijs, het volgen van een vorming en het aantal vergaderingen, niet volstond om de voorkeur te geven aan een ander criterium dan dat van het leerlingenaantal.

B.5. De prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel IX.2, § 2, 9°, van het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 13 juli 2001 betreffende het onderwijs XIII-Mozaïek schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet.

Aldus gewezen in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 30 juni 2016.

De griffier,

De voorzitter,

F. Meersschaut

E. De Groot