

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

A R R E S T

**nr. 187.361 van 27 oktober 2008
in de zaak A. 168.507/IX-5165.**

In zake : Marc MAES,
 die woonplaats kiest bij
 advocaat P. LAHOUSSE,
 kantoor houdende te MECHELEN,
 Leopoldstraat 64

tegen :

de Belgische Staat, vertegenwoordigd door de minister van
Financiën.

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

Gezien het verzoekschrift dat Marc MAES op 9 december 2005 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van “de beslissing van de opleidingsdirecteur dewelke bij schrijven dd. 14 oktober 2005 aan verzoeker werd ter kennis gebracht en dewelke inhoudt dat het door verzoeker op 30 augustus 2005 gevraagde opleidingsverlof niet werd toegestaan”;

Gezien de regelmatig gewisselde memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door eerste auditeur-afdelingshoofd R. VAN DER GUCHT;

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

Gelet op de beschikking van 5 september 2008 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 6 oktober 2008, datum waarop de zaak wordt uitgesteld naar de terechtzitting van 7 oktober 2008;

Gehoord het verslag van staatsraad D. MOONS;

Gehoord de opmerkingen van advocaat J. ARNOUTS die, loco advocaat P. LAHOUSSE, verschijnt voor de verzoeker, en van inspecteur J. DE VLEESCHOUWER, die verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van eerste auditeur-afdelingshoofd R. VAN DER GUCHT;

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

OVERWEEGT WAT VOLGT :

De feiten

1.1. Op het tijdstip van de bestreden beslissing is de verzoeker als eerstaanwezend inspecteur verbonden aan het eerste controlekantoor van het kadaster te Gent.

1.2. Sedert 1998 wordt hem elk schooljaar opleidingsverlof toegestaan voor het volgen van allerlei cursussen informatica (en Frans).

1.3. Op 30 augustus 2005 dient de verzoeker een aanvraag in voor het volgen van de opleiding “Toepassingssoftware TS03 - Presentatie TV BE1”. Hij motiveert zijn aanvraag als volgt:

“Informaticakennis en permanente bijscholing is heden ten dage onontbeerlijk voor de goede uitvoering van mijn functie als e.a. inspecteur, expert venale waarde.”

In het daartoe bestemd “kader 2” van het aanvraagformulier kruist zijn dienstchef de optie “gunstig advies” aan, met als motivatie : “Sluit me aan bij de reeds door de inschrijver aangebrachte motivatie.”

1.4. Op 12 september 2005 zendt de eerstaanwezend verificateur namens de opleidingsdirecteur de verzoeker het volgend schrijven:

“Bij nazicht van uw aanvraag tot opleidingsverlof dd. 30/08/2005, ontvangen op 09/09/2005 voor een cursus ‘Presentatie’ werd vastgesteld dat de motivatie die u in kader 1 heeft vermeld te oppervlakkig is en dat het verband met uw functie onvoldoende werd aangetoond.

Gelieve ons

1. een programma van de school met een inhoudsopgave van de cursus te bezorgen
2. aan de hand hiervan aan te tonen welke aspecten uit dit programma u concreet zal kunnen aanwenden bij de uitoefening van uw functie.

Bij ontvangst hiervan kan uw dossier behandeld worden en gaat de termijn voor beslissing van 1 maand in.”

1.5. Bij schrijven van 21 september 2005 geeft de verzoeker aan de opleidingsdirecteur de volgende verantwoording:

“(…)

Verwijzend naar het bovenvermeld schrijven vindt u aangehecht zoals gevraagd het programma van de school met de inhoudsopgave van de cursus. Tevens wordt het overzicht meegezonden van wat het eindwerk/ examenwerk moet vertegenwoordigen.

Daar het een officiële opleiding behelst erkend door de overheid met een vaststaand en verplicht leerplan, verwondert het mij toch om deze gevraagde informatie. Schijnbaar wordt hier dus de wettelijke werking van de onderwijsinrichting in vraag gesteld.

Wat betreft de positieve gevolgen voor mijn functie deel ik u mede dat zoals hierboven vermeld, het een officieel programma betreft en dus de verbanden ook gekend moeten zijn door personen die het programma kennen.

Om Powerpoint te kunnen gebruiken dient men over informaticakennis te beschikken zoals Word, Excel, Access, kennis van Internet. Dergelijke kennis is noodzakelijk om de huidige gevraagde taken tot voldoening van onze/ mijn cliënten (andere administraties zoals BTW, AOIF, RIZIV, belastingplichtigen) te kunnen verwezenlijken.

In mijn huidige functie dien ik niet alleen verslagen (WORD) te maken doch ook te bewerken, berekeningen (Excel) te doen (verkoopwaarden gronden en gebouwen, kadastrale inkomens gebouwen, materieel en outillering) en programma's verplicht te gebruiken die oa gebruik maken van Access. De hiervoor opgesomde programma's laten niet alleen toe om zelf actief te zijn, maar de kennis is noodzakelijk om de programma's eigen aan mijn functie Bezwaarregister, EasyVal,..) te kunnen installeren (via web INTERNET/ INTRANET), aan te passen en te gebruiken noodzakelijk voor de efficiënte uitoefening van mijn huidige functie als expert venale waarde.

Deze verschillende programma's die noodzakelijk zijn voor de uitoefening van mijn functie komen dus samen in het programma POWERPOINT. Daar dergelijke programma's constant wijzigen (MsOffice97, 2000, 2002, 2003, XP,...) is het noodzakelijk zich constant bij te scholen.

Alleen al het volgen van deze en andere gelijkaardige cursussen geeft een meerwaarde aan mijn huidige functie omdat ik verplicht ben samen met andere mensen (medeleerlingen uit verschillenden sociale klassen/leraars) sociale contacten aan te gaan en te onderhouden. Mijn huidige functie vereist van mij sociale behendigheden omdat ik in vele gevallen als aanklager tegenover privé-personen kom te staan met negatieve financiële gevolgen tot gevolg voor

onze cliënt. Om gedragingen van mensen te begrijpen en er positief te kunnen op reageren, moet men met mensen in contact komen.

Dergelijke theoretische cursussen worden apart gegeven door de diensten van OFO. Ondervinding heeft mij geleerd dat de cursussen van OFO voor mij weinig of geen waarde hebben daar ze mij weinig of niets bijbrengen, integendeel. Ondervinding op het terrein is voor mij het enige efficiënte dat ik kan gebruiken in mijn huidige functie.

Na het volgen van de opleiding zal uiteindelijk(...) de 'Presentatie', zijnde de voorstelling en verdediging van het eindwerk volgen. Een eindwerk, persoonlijk door mij(...) vrij te kiezen, dat eventueel verband kan houden met mijn huidige functie/ taak en dan zal kunnen gebruikt worden in mijn beroepsrelaties.

De verdediging van het eindwerk gebeurt voor een examencommissie. Dit alleen al is een toepassing van cursussen die gegeven worden door OFO, die ik zelf niet volg maar die ik dus verkrijg in de praktijk. Mijn persoonlijkheid wordt op een voor mij en voor mijn werkgever (administratie van Financiën) op een positieve manier terug aangerijpt.

Mijn huidige functie als expert venale waarde is ingedeeld bij de vakrichting Fiscaliteit. Om de voorwaarden te kunnen vervullen beschreven in de omschrijving, is een degelijke kennis noodzakelijk van oa. Powerpoint (of van wat er achter zit).

Het volgen van avondonderwijs is ook ingegeven door de veelvuldige verklaringen in pers en voor TV door onze bewindvoerders die er ons steeds van trachten te overtuigen dat constante bijscholing noodzakelijk is om onze plaats op de wereldmarkt te kunnen bestendigen. Zelfs op de federale portaalsite leest men het volgende: 'Levenslang leren of het permanent ontwikkelen van uw competenties is onontbeerlijk om bij te blijven in een veranderende omgeving die steeds nieuwe eisen stelt aan de organisatie waar u deel van uitmaakt en aan uzelf als individu.'

Graag had ik er nog op gewezen dat mijn huidige functie door mij niet als een afsluiting van mijn loopbaan wordt beschouwd. Indien de mogelijkheid zich voordoet en ik heb de capaciteiten, dan overweeg ik te veranderen naar een nieuwe functie waar(voor) de bovenvermelde capaciteiten zeker zullen gevraagd worden. Doch deze jobkeuze zal maar mogelijk zijn bij een uitgebreide opgedane kennis.

Samenvattend kan men aldus stellen dat al mijn beweegredenen en motivatie erop gericht zijn de administratie ten goede te komen in opvolging van de wens van de hogere overheid in een vorm die het best bij mijn noden, leerstijl en tijdsbestek past en toegelaten wordt.

Mijn uitleg is misschien te uitgebreid doch daar ik op (...) 16/09/2005 er niet in geslaagd ben contact te krijgen met uw diensten en op 20/09/2005 de contactpersonen afwezig waren wegens verlof en ziekte, ben ik genooddaakt geweest om mijn verslag op deze manier op te maken om zeker te zijn van de volledigheid (?).

Indien noodzakelijk ben ik steeds bereid om mondeling mijn verklaring te komen verduidelijken en uit te breiden."

1.6. Bij brief van 14 oktober 2005 wordt namens de opleidingsdirecteur aan de verzoeker medegedeeld dat het gevraagde opleidingsverlof niet wordt toegestaan om reden van: “Opleiding niet in verband met de functie”.

Als bijlage bij dit schrijven wordt de volgende motivering opgegeven:

“MOTIEF (MOTIEVEN) VAN WEIGERING

Artikel 76 van het koninklijk besluit van 19.11.1998 stelt: ‘De gekozen opleiding moet een beroepsopleiding zijn.

Onder beroepsopleiding wordt elke opleiding verstaan die een verband heeft met :

- Hetzij de huidige functie van de ambtenaar ;
- Hetzij de functie die de ambtenaar in de toekomst zou kunnen uitoefenen in een federaal ministerie, in een federale wetenschappelijke inrichting of een instelling van openbaar nut die onder de federale Staat ressorteert.’

In uw motivatie werd het verband van deze cursus met uw functie niet aangetoond. De gevolgde opleiding kan dus niet beschouwd worden als in verband met het ambt.”

Tevens wordt in fine van dit schrijven de volgende beroepsmogelijkheid aangegeven:

“BEROEP

Als u niet akkoord gaat met de voor uw opleidingsverlof genomen beslissing, neem dan eerst schriftelijk contact op met de Opleidingsdirecteur (Dienst Vorming, Kunstlaan 19H - bus 2, 1000 Brussel) om na te kijken of er geen vergissing gebeurde. Indien dit niet het geval is, beschikt u over de mogelijkheid een beroep in te dienen bij de afdeling Administratie van de Raad van State (Wetenschapsstraat 33 te 1040 Brussel) en dit binnen de 60 dagen na de notificatie van de beslissing.”

1.7. Bij schrijven van 21 oktober 2005 tekent de verzoeker bij de opleidingsdirecteur bezwaar aan tegen de voormelde weigeringsbeslissing. Dit bezwaar luidt als volgt :

“(…)

Uit uw schrijven (...) van 14/10/2005 blijkt dat mijn gedetailleerde motivatie tot het volgen van POWERPOINT als onvoldoende wordt beschouwd en aldus geen opleidingsverlof wordt toegestaan.

Gevolg gevend aan uw bijkomende uitleg, verzoek ik u om na te kijken of er geen vergissing is gebeurd en of het opleidingsverlof misschien toch kan toegestaan worden.

Graag had ik het zo vlug als redelijk antwoord van u ontvangen daar ik immers binnen de 60 dagen na de notificatie (14/10/2005) beroep moet indienen bij de Raad Van State om rechtsgeldig te zijn.

Daar ik volledig overtuigd ben van het nut van de opleiding in het kader van mijn huidige functie en om mijn toekomstige carrière niet te schaden, zal ik bij een blijvende afwijzing zeker in beroep gaan bij de Raad van State.
(...)”

1.8. Bij brief van 18 november 2005 geeft de opleidingsdirecteur aan de verzoeker te kennen dat niet kan worden ingegaan op zijn vraag tot herziening van de genomen weigeringsbeslissing, aangezien in zijn schrijven van 21 oktober 2005 “geen bijkomende concrete argumenten (werden) aangebracht die toelaten om de beslissing te wijzigen”.

Het voorwerp van het beroep

2. De aan de verzoeker bij schrijven van 18 november 2005 van de directeur medegedeelde beslissing is er één waarbij de verwerende partij, na en op bezwaar van de verzoeker tegen de hem bij schrijven van 14 oktober 2005 medegedeelde weigeringsbeslissing hem het gevraagde opleidingsverlof toe te kennen, uitspraak heeft gedaan betreffende de gerezen weigeringsbeslissing.

Het gaat om een willig beroep, waarbij de verzoeker zich heeft gericht tot de overheid die de initiële beslissing heeft genomen, met het verzoek die beslissing te wijzigen in een voor hem gunstige beslissing. Dit willig beroep wordt in voorliggend geval afgewezen, zodat de beslissing van 18 november 2005 die van 14 oktober 2005 bevestigt. De verzoeker heeft immers geen nieuwe gegevens aangevoerd en de verwerende partij heeft geen nieuw onderzoek gevoerd. Het voorwerp van het beroep betreft bijgevolg zowel de beslissing van 14 oktober 2005 als die van 18 november 2005.

De ontvankelijkheid van het beroep

3.1. In haar laatste memorie werpt de verwerende partij een exceptie van onontvankelijkheid van het beroep op, afgeleid uit het ontbreken van het rechtens vereiste actueel belang in hoofde van de verzoeker.

Zij voert aan, onder verwijzing naar de over het opleidingsverlof handelende artikelen van het koninklijk besluit van 19 november 1998 betreffende de verloven en afwezigheden toegestaan aan de personeelsleden van de rijksbesturen, dat het opleidingsverlof enkel kan worden toegekend voor de duur van de opleiding waarvoor de aanvrager regelmatig ingeschreven is. Indien de aanvrager

zich inschrijft voor één schooljaar, wat te dezen het geval is, moet het opleidingsverlof voor dat schooljaar worden aangevraagd. Bij een latere nieuwe inschrijving voor een volgend schooljaar moet het opleidingsverlof opnieuw worden aangevraagd.

De verwerende partij stelt dat de aanvraag van de verzoeker om een opleidingsverlof te bekomen voor het schooljaar 2005-2006 enkel geldt voor de periode van 1 september 2005 tot 31 augustus 2006. Indien de verzoeker het opleidingsverlof zou zijn toegekend, diende hij de toegestane uren gedurende die periode op te nemen. De reglementering laat namelijk niet toe om opleidingsverlof gedurende latere jaren te gebruiken.

De verwerende partij meent dan ook dat, aangezien de datum van 31 augustus 2006 ondertussen verstreken is, de verzoeker niet langer een actueel belang bij zijn vordering heeft. Er kan hem immers voor het schooljaar 2005-2006 geen opleidingsverlof meer worden toegekend.

3.2. De stelling van de verwerende partij kan niet worden bijgevalen. De verzoeker is immers niet verantwoordelijk voor het feit dat de Raad van State het annulatieberoep onderzoekt op het ogenblik dat de periode waarop de vraag tot opleidingsverlof betrekking heeft, reeds verstreken is. De stelling van de verwerende partij zou er op neer komen dat, in gevallen zoals dat van de verzoeker, alleen al door het verlopen van termijnen, een verzoeker steeds het belang ontzegd zou moeten worden. Nochtans blijkt niet dat de wetgever dergelijke beslissingen van het vernietigingscontentieux heeft uitgesloten.

Omtrent verzoekers vraag tot opleidingsverlof werd een afwijzende beslissing genomen. De verzoeker heeft de negatieve impact van die beslissing moeten ondergaan. Die vaststelling volstaat om aan te nemen dat de verzoeker thans nog steeds belang heeft bij de vernietiging van de bestreden beslissingen. Het onderzoek van de vordering kan daarenboven ook van belang zijn voor toekomstige beslissingen inzake de toekenning van opleidingsverlof aan de verzoeker.

De exceptie wordt verworpen.

Ten gronde

4.1. De verzoeker roept een eerste middel in, afgeleid uit de schending van de beginselen van behoorlijk bestuur in het algemeen en van de formele en materiële motiveringsplicht in het bijzonder.

De verzoeker voert in zijn verzoekschrift en zijn memorie van wederantwoord aan dat de motivering van de bestreden beslissing geenszins strookt met de gegevens van het dossier. De weigering om het gevraagde opleidingsverlof toe te staan wordt louter gemotiveerd door te stellen dat de opleiding geen verband houdt met de functie. De verzoeker wijst er evenwel op dat hij zowel in zijn aanvraag tot opleidingsverlof als in zijn schrijven van 21 september 2005 houdende een uitvoerige motivatie van zijn aanvraag, heeft aangetoond dat de opleiding wel degelijk aansluit bij zijn functie. Vervolgens zet de verzoeker nogmaals omstandig uiteen waarom de opleiding wél bij zijn functie aansluit. Hij besluit dat de opgegeven motivering elke grondslag mist en dat zowel de formele als de materiële motiveringsplicht geschonden is.

4.2. De verwerende partij repliceert dat uit de aanvraag van de verzoeker voor het bekomen van opleidingsverlof op het eerste gezicht geen enkel verband viel af te leiden tussen diens functie (expert venale waarde) en het maken van presentaties in PowerPoint. Daarom werd de verzoeker ook gevraagd om het verband toe te lichten. Uit die toelichting bleek, aldus de verwerende partij, evenmin duidelijk het verband tussen de functie en de opleiding, zodat de weigering om de verzoeker opleidingsverlof toe te kennen terecht gemotiveerd kon worden met de vaststelling dat de opleiding geen verband houdt met de functie van de verzoeker.

Waar de verzoeker in zijn brief van 21 september 2005 verwees naar mogelijke toekomstige functies waarvoor de opleiding PowerPoint relevant kan zijn, repliceert de verwerende partij in haar memorie van antwoord dat de verzoeker erg vaag bleef, zodat de opleidingsdirecteur niet kon nagaan welke functie de verzoeker dan wel bedoelde. De verwerende partij stelt dat de opleidingsdirecteur in de bestreden beslissing op een dergelijk weinig zeggende en niet toetsbare vermelding niet kon of moest ingaan.

4.3.1. Artikel 76 van het koninklijk besluit van 19 november 1998 betreffende de verloven en afwezigheden toegestaan aan de personeelsleden van de rijksbesturen luidt als volgt:

“De gekozen opleiding moet een beroepsopleiding zijn.
Onder beroepsopleiding wordt elke opleiding verstaan die een verband heeft met :
- Hetzij de huidige functie van de ambtenaar;
- Hetzij de functie die de ambtenaar in de toekomst zou kunnen uitoefenen in een federaal ministerie, in een federale wetenschappelijke inrichting of een instelling van openbaar nut die onder de federale Staat ressorteert.”

De artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de formele motivering van de bestuurshandelingen verplichten de overheid in de akte de juridische en feitelijke overwegingen op te nemen die aan de beslissing ten grondslag liggen, en dat op een “afdoende” wijze. Het afdoende karakter van de motivering betekent dat de motivering pertinent moet zijn, en dat ze draagkrachtig moet zijn, dit wil zeggen dat de aangehaalde redenen moeten volstaan om de beslissing te dragen.

De belangrijkste bestaansreden van de motiveringsplicht, zoals die wordt opgelegd door de voormelde wet van 29 juli 1991, bestaat erin dat de betrokkene in de hem aanbelangende beslissing zelf de motieven moet kunnen aantreffen op grond waarvan ze werd genomen, derwijze dat blijkt, of minstens kan worden nagegaan of de overheid is uitgegaan van gegevens die in rechte en in feite juist zijn, of zij die gegevens correct beoordeeld heeft, en of zij op grond daarvan in redelijkheid tot haar beslissing is kunnen komen, opdat de betrokkene met kennis van zaken zou kunnen uitmaken of het aangewezen is de beslissing met een annulatieberoep te bestrijden.

De formele motiveringsplicht houdt evenwel niet in dat alle door de partijen aangevoerde argumenten moeten worden beantwoord. Het volstaat dat de argumentatie van de betrokkene in de besluitvorming wordt betrokken en dat blijkt, minstens op impliciete wijze, waarom de argumenten in het algemeen niet werden aanvaard.

4.3.2. Te dezen moet worden vastgesteld dat de verzoeker zijn aanvraag tot het bekomen van opleidingsverlof heeft gemotiveerd, in mindere mate in het aanvraagformulier doch uitvoerig in zijn schrijven van 21 september 2005. Het bestuur heeft evenwel in geen enkele fase van de procedure de argumentatie van de verzoeker bij haar besluitvorming betrokken, laat staan aangegeven waarom de aangevoerde argumentatie niet werd aanvaard. Alleen al deze vaststelling volstaat om aan te nemen dat de motiveringsplicht geschonden is.

Daarenboven blijkt dat het bestuur zowel in de brief van 14 oktober 2005 als in het schrijven van 18 november 2005 een nietszeggende motivering geeft bij de bespreking van de eerste mogelijke grondslag voor het toestaan van opleidingsverlof zoals omschreven in voormeld artikel 76. Nergens wordt immers aangegeven om welke reden het onderzoek van het bestuur tot de vaststelling heeft geleid dat, spijs wat de verzoeker dienaangaande voorhoudt en spijs het gunstig advies van zijn dienstchef, de door de verzoeker aangevraagde beroepsopleiding geen verband vertoont met zijn huidige functie. Over de tweede mogelijke grondslag voor het toestaan van opleidingsverlof wordt zelfs met geen woord gerept.

4.3.3. In het belang van de rechtszekerheid en gelet op wat voorafgaat, komt het passend voor niet alleen de bestreden initiële weigeringsbeslissing van 14 oktober 2005 van de opleidingsdirecteur te vernietigen, maar ook de bevestiging daarvan bij de beslissing van 18 november 2005.

Het middel is gegrond.

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

Artikel 1.

Vernietigd worden de beslissing van 14 oktober 2005 van de opleidingsdirecteur waarbij het door Marc MAES op 30 augustus 2005 gevraagde opleidingsverlof niet wordt toegestaan en de beslissing van 18 november 2005 van de opleidingsdirecteur, waardoor de beslissing van 14 oktober 2005 wordt bevestigd.

Artikel 2.

De kosten van het beroep tot nietigverklaring, bepaald op 175 euro, komen ten laste van de verwerende partij.

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

de HH.	D. MOONS,	staatsraad, wnd. kamervoorzitter,
	S. DE TAEYE,	staatsraad,
	B. THYS,	staatsraad,
	W. GEURTS,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

W. GEURTS.

D. MOONS.