

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

A R R E S T

**nr. 187.362 van 27 oktober 2008
in de zaak A. 168.549/IX-5166.**

In zake : Johan HOOGERWERF,
die woonplaats kiest bij
advocaten A. VAN ROOSBROECK en B. VANHALLE,
kantoor houdende te ANTWERPEN,
Desguinlei 6

tegen :

de Belgische Staat, vertegenwoordigd door de minister van
Financiën.

DE RAAD VAN STATE, IXe K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat Johan HOOGERWERF op
12 december 2005 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van:

1. de beslissing van 13 oktober 2005 waarbij namens de opleidingsdirecteur aan de verzoeker wordt medegedeeld dat het door de verzoeker gevraagde opleidingsverlof niet wordt toegestaan;
2. de beslissing van 17 november 2005 waarbij de opleidingsdirecteur aan de verzoeker te kennen geeft dat niet kan worden ingegaan op verzoekers vraag tot herziening van voormelde weigeringsbeslissing van 13 oktober 2005;

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
terechtzingtting bepaald wordt op 6 oktober 2008, datum waarop de zaak wordt
uitgesteld naar de terechtzingtting van 7 oktober 2008;

Gehoord het verslag van staatsraad D. MOONS;

Gehoord de opmerkingen van advocaat D. COUDIJZER die, loco advocaat A. VAN ROOSBROECK, 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 ogenblik van de bestreden beslissing is de verzoeker financieel assistent bij het controlekantoor van de directe belastingen te Eeklo.

1.2. Sedert 1995 wordt hem elk schooljaar een opleidingsverlof toegestaan voor het volgen van allerlei cursussen.

1.3. Op 16 september 2005 dient de verzoeker een aanvraag in voor het bekomen van een opleidingsverlof voor het volgen van een cursus “toepassingssoftware : fotobewerking 1”. Hij motiveert deze aanvraag als volgt:

“Als informaticaverantwoordelijke voor het dienstgebouw Eeklo komt betrokken cursus goed van pas.

Op termijn zou een eigen intranet voor het dienstgebouw worden uitgebouwd.”

In het daartoe bestemd “kader 2” van het aanvraagformulier kruist verzoekers dienstchef de optie “gunstig advies” aan, met als motivatie: “betrokkene is informaticaverantwoordelijke van dienstgebouw.”

1.4. Bij schrijven van 13 oktober 2005 wordt namens de opleidingsdirecteur aan de verzoeker medegedeeld dat het gevraagde opleidingsverlof niet wordt toegestaan. Het weigeringsbesluit luidt als volgt :

“(De) opleiding (staat) niet in verband met de functie.”

Als bijlage bij dit schrijven wordt volgende motivering gevoegd:

“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.’

De software is voor uw dienst niet aangekocht door het departement. Tevens werd in uw motivatie 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.”

1.5. Met een brief van 18 oktober 2005 tekent de verzoeker bij de opleidingsdirecteur bezwaar aan tegen de opgelopen weigeringsbeslissing. Hij doet dit in de navolgende bewoordingen:

“Uw negatieve beslissing van 13/10/2005 met referte 050930-IF heeft mij ten zeerste verwonderd.

U stelt dat de opleiding niet in verband staat met de uitgeoefende functie.

Graag ter verantwoording van de vraag om opleidingsverlof de volgende bijkomende argumenten:

1) Als informaticaverantwoordelijke voor het dienstgebouw Eeklo word ik dagelijks geconfronteerd met allerlei hard- en softwareproblemen. Zowel collega's van de B.T.W., Kadaster, Registratie, de twee controles en het ontvangkantoor van de Directe Belastingen komen aankloppen met hun vragen en problemen. De functie van lokaal informaticaverantwoordelijke is weliswaar nog steeds niet officieel ingevuld, doch dit neemt niet weg dat deze supplementaire taak dagelijks heel wat extra werk oplevert dat overigens bij de andere ‘normale’ taken wordt gevoegd. Het is dan te betreuren dat dit ‘vrijwilligerswerk’ vanuit uw dienst ontmoedigd wordt door het weigeren van opleidingsver-

lof voor een informaticacursus. Zou een bijkomende aanmoediging hier niet veeleer op zijn plaats zijn?

2) Het is de bedoeling om op termijn voor het dienstgebouw Eeklo een eigen intranetwebsite uit te bouwen. In die optiek kan betrokken cursus zeker nuttig zijn.

3) Sinds 1/2/1995 volg ik op vrijwillige basis regelmatig informaticacursussen in het avondonderwijs. Nog nooit werd hiervoor opleidingsverlof geweigerd.

4) Mijn echtgenote is werkzaam bij het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap. Daar weet men zijn personeelsleden wel te motiveren en te stimuleren door hen aan te moedigen om allerlei cursussen te volgen. Waarom dit onderscheid tussen de Vlaamse en de Federale Overheid?

Uit wat voorafgaat meen ik te mogen besluiten dat de betrokken cursus wel degelijk voldoet aan de bepaling van artikel 76 van het K.B. van 19/11/1998 en derhalve kan beschouwd worden als een beroepsopleiding.

Bovendien wordt reeds maanden een nieuwe omzendbrief aangekondigd waarin één en ander zal verduidelijkt worden. Bij mijn weten is die omzendbrief nog niet verschenen.

Het lijkt mij dan ook onlogisch dat eventuele nieuwe (strengere) richtlijnen reeds zouden toegepast worden. Kunnen de regels tijdens het spel worden aangepast?

(...)”

1.6. Bij schrijven van 17 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 18 oktober 2005 “geen bijkomende concrete argumenten (worden) aangebracht die toelaten om de beslissing te wijzigen”.

Het voorwerp van het beroep

2. De aan de verzoeker bij schrijven van 17 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 13 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.

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 de 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 opdat 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 enig middel in, afgeleid uit de schending van de materiële motiveringsplicht en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, meer bepaald het zorgvuldigheidsbeginsel en het redelijkheidsbeginsel, doordat de bestreden beslissingen niet worden getoetst aan de wettelijke voorwaarden voor het bekomen van opleidingsverlof, geen rekening houden met het gunstig advies van de dienstchef van de verzoeker en feitelijke grondslag missen, terwijl de toestemming verlenende overheid de gegevens uit het dossier aan de wettelijke toepassingsvoorwaarden dient te toetsen, daarbij rekening houdend met alle correcte feitelijke gegevens en haar beslissing op afdoende wijze dient te motiveren.

Ter adstructie van zijn middel zet de verzoeker uiteen dat de weigering om het gevraagde opleidingsverlof toe te staan louter gemotiveerd wordt door te stellen dat de software die het voorwerp uitmaakt van zijn opleiding niet door het departement voor verzoekers dienst werd aangekocht en dat uit de motivatie van de verzoeker voor het bekomen van opleidingsverlof niet blijkt dat de opleiding in verband staat met zijn functie.

De verzoeker stelt dat de opleidingsdirecteur hierdoor voorbijgaat aan het feit dat het al dan niet toestaan van een opleidingsverlof dient te gebeuren aan de hand van de voorwaarden van artikel 76 van het koninklijk besluit van 19 november 1998 betreffende de verloven en afwezigheden toegestaan aan de personeelsleden van de rijksbesturen en niet aan de hand van het gegeven of de software al dan niet werd aangekocht door het departement. Derhalve diende de opleidingsdirecteur de gegevens van het aanvraagformulier te toetsen aan de huidige functie van de verzoeker of aan de functie die de verzoeker in de toekomst zou kunnen uitoefenen. De verzoeker meent dat van een zorgvuldig en behoorlijk

onderzoek en toetsing aan deze criteria te dezen geen sprake is. Hij stelt in zijn aanvraag tot het bekomen van een opleidingsverlof immers te hebben aangetoond dat de opleiding aansluit bij zijn functie en bij het in de toekomst uitbouwen van een intranetsite voor het dienstgebouw. Verzoekers dienstchef heeft de aanvraag tot het bekomen van een opleidingsverlof bovendien gunstig geadviseerd, waarmee hij het nut en de meerwaarde van de cursus voor verzoekers taak als informaticaverantwoordelijke van het dienstgebouw benadrukt en bevestigt. Volgens de verzoeker werd met voormelde elementen in de bestreden beslissingen totaal geen rekening gehouden. Evenmin werd onderzocht of de opleiding wel verband kon houden met een functie die de verzoeker in de toekomst zou kunnen uitoefenen. Ten slotte werd, aldus de verzoeker, ook geen rekening gehouden met het feit dat hij jarenlang ervaring heeft als informaticaverantwoordelijke en dat hij sedert 1995 wel opleidingsverloven bekomen heeft.

De verzoeker besluit dat de verwerende partij hem aldus zonder deugdelijke redenen opleidingsverlof heeft geweigerd en dat de verwerende partij hierdoor haar discretionaire bevoegdheid niet op een behoorlijke en redelijke manier heeft uitgeoefend. De motivering houdt namelijk geen rekening met de omstandigheden die eigen zijn aan de aanvraag van de verzoeker zoals zijn jarenlange feitelijke meerwaarde voor de dienst, zijn ervaring als informaticaverantwoordelijke, het feit dat hij sinds 1995 wel opleidingsverloven voor een informaticaopleiding bekomen heeft en hij aan de wettelijk bepaalde vereisten voldoet en met het gegeven dat zijn dienstchef een gunstig advies uitbracht.

4.2. De verwerende partij repliceert in haar memorie van antwoord dat de door de verzoeker aangehaalde motieven voor het bekomen van een opleidingsverlof in de juiste context geplaatst moeten worden. Waar de verzoeker stelt dat hij informaticaverantwoordelijke is, wijst de verwerende partij er op dat hij belast is met de normale taken van een financieel assistent, en weliswaar de facto zijn collega's bijstaat met informaticaproblemen. Waar de verzoeker aangeeft in de toekomst een intranet voor het dienstgebouw te willen uitbouwen, wijst de verwerende partij er op dat dit een persoonlijk initiatief betreft dat overigens niet toelaatbaar is wegens de nood aan eenvormigheid in de structuur van de computernetwerken. Aldus meent de verwerende partij dat zij terecht kon stellen dat de door de verzoeker ingeroepen motieven geen verband houden met de door hem uitgeoefende functie, noch met een toekomstige functie. Nochtans heeft de opleidingsdirecteur zich niet tot die vaststelling beperkt om de vraag tot opleidingsverlof af te wijzen. Integendeel heeft

de opleidingsdirecteur ook rekening gehouden met de omstandigheid dat de verzoeker zijn collega's bijstaat bij het verhelpen van computerproblemen. De verwerende partij stelt dat zelfs die zeer ruime benadering evenwel niet toeliet om opleidingsverlof toe te staan, aangezien er tussen de taken van een controlekantoor en het gebruik van bij middel van een computerprogramma bewerkte foto's geen band onderkend kan worden. Zij besluit dat de motivering van de bestreden beslissing aldus niet gebrekkig is.

Vervolgens wijst de verwerende partij er op dat de vermelding dat de software niet is aangekocht door het departement, in tegenstelling tot wat de verzoeker voorhoudt, geen toetsingscriterium is, maar een feitelijke vaststelling die het besluit ondersteunt dat de opleiding geen verband houdt met de huidige functie van de verzoeker, nu hij in zijn huidige functie die software zelfs niet gebruikt.

Waar de verzoeker stelt dat niet onderzocht werd of de opleiding verband zou kunnen houden met een functie die de verzoeker in de toekomst zou kunnen uitoefenen, repliceert de verwerende partij dat aangezien de verzoeker niet aangeeft welke functie hij (in de toekomst) ambieert, en er geen functies zijn die dadelijk in aanmerking komen, de vormingsdirecteur niet nader diende te onderzoeken of de opleiding kaderde in een functie die de verzoeker in de toekomst zou kunnen vervullen.

Ten slotte stelt de verwerende partij dat het haar niet duidelijk is hoe de ervaring van de verzoeker als informaticaverantwoordelijke een invloed zou kunnen hebben op het nemen van een beslissing inzake het bekomen van een opleidingsverlof. Ook de vermelding dat de verzoeker sedert 1995 opleidingsverloven heeft bekomen, is volgens de verwerende partij niet relevant nu voor ieder jaar dat een nieuwe inschrijving wordt genomen, een nieuwe aanvraag moet worden ingediend die telkens opnieuw beoordeeld moet worden. De verwerende partij wijst er nog op dat de vorige opleidingsverloven werden toegestaan voor het volgen van cursussen met een totaal andere inhoud dan de cursus waarvoor de verzoeker thans een opleidingsverlof heeft gevraagd.

4.3. In zijn memorie van wederantwoord benadrukt de verzoeker dat hij reeds jaren binnen zijn takenpakket de functie van ICT-verantwoordelijke opneemt, hetgeen ook door zijn diensthoofd wordt bevestigd. Hij wijst er op dat na de zogenaamde "Coperfin-hervorming" bovendien uitdrukkelijk voorzien wordt in

de graad van “Financieel ICT-deskundige”. Aangezien de verzoeker de facto deze functie vervult is het objectief gezien aannemelijk dat hij deze nog niet ingevulde functie naar de toekomst toe ambieert. Dat de verzoeker niet expressis verbis heeft aangegeven welke functies hij naar de toekomst toe ambieert is daarbij niet relevant. De verwerende partij diende gewoon te onderzoeken in welke mate de opleiding de verzoeker naar de toekomst toe van nut kon zijn. De verzoeker herhaalt, dat noch uit het dossier, noch uit de formele motivering van de beslissing blijkt dat dergelijk onderzoek in concreto heeft plaatsgevonden.

Ten slotte stelt de verzoeker nog dat hij als statutair ambtenaar die reeds meer dan 10 jaar opleidingen volgt die zich allen in dezelfde richting situeren, er mag op vertrouwen dat hij met deze cursussen gebeurlijk in een statutair opgenomen functie zal kunnen doorgroeien. Dit vertrouwen wordt nu thans abrupt geschokt door de niet zorgvuldige en onredelijke afweging in hoofde van de verwerende partij.

4.4.1. 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.

4.4.2. Te dezen moet worden vastgesteld dat de verzoeker zijn aanvraag tot het bekomen van opleidingsverlof heeft verantwoord in het aanvraagformulier en omstandig heeft gemotiveerd in het schrijven van 18 oktober 2005 aan de opleidings-directeur. 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 haar schrijven van 13 oktober 2005 als in het schrijven van 17 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.

Aldus schendt de verwerende partij de op haar rustende motiveringsplicht en verengt zij op onwettige wijze ten nadele van de verzoeker de toepassingsmodaliteiten voor het verkrijgen van een opleidingsverlof, zoals omschreven in artikel 76 van het koninklijk besluit van 19 november 1998.

Het middel is gegrond.

4.4.3. In het belang van de rechtszekerheid en gelet op wat voorafgaat, komt het passend voor niet alleen de bestreden initiële weigeringsbeslissing van 13 oktober 2005 van de opleidingsdirecteur te vernietigen, maar ook zijn beslissing van 17 november 2005.

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

Artikel 1.

Vernietigd worden de beslissing van 13 oktober 2005 waarbij namens de opleidingsdirecteur aan Johan HOOGERWERF wordt medegedeeld dat het door hem gevraagde opleidingsverlof niet wordt toegestaan en de beslissing van 17 november 2005 van de opleidingsdirecteur, waardoor de beslissing van 13 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.