

**RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.**

**A R R E S T**

**nr. 195.041 van 2 juli 2009  
in de zaak A. 137.081/XII-3873.**

In zake :        Gerda VAN HOVE,  
                     die woonplaats kiest bij  
                     advocaat K. Maenhout,  
                     kantoor houdende te Antwerpen,  
                     Van Eycklei 10 A

tegen :

de STAD ANTWERPEN.

---

**DE RAAD VAN STATE, XIIe K A M E R,**

Gezien het verzoekschrift dat Gerda Van Hove op 23 mei 2003 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van de beslissing van 21 oktober 2002 van de gemeenteraad van de stad Antwerpen waarbij met ingang van 25 september 2002, ingevolge haar verzoek, wordt beslist om een einde te stellen aan haar mandaatopdracht van bestuursdirecteur van het stedelijk ontwikkelingsbedrijf en met ingang van dezelfde datum haar opnieuw de oorspronkelijke graad (adjunct-coördinator stedenbouw) te laten innemen in de bedrijfseenheid ontwikkelingsbedrijf en, “voor zover als nodig”, van de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van 25 september 2002 waarbij aan de gemeenteraad wordt voorgesteld kennis te nemen van het voormelde verzoek;

Gezien de memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door auditeur B. Weekers;

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

Gelet op de beschikking van 30 maart 2009 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 26 mei 2009;

Gehoord het verslag van staatsraad G. van Haegendoren;

Gehoord de opmerkingen van advocaat K. Maenhout, die verschijnt voor verzoekster, en van advocaat P. Van Der Straten, die verschijnt voor verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van auditeur B. Weekers;

Gelet op titel VI, hoofdstuk II, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State,

### **OVERWEEGT WAT VOLGT :**

#### *De gegevens van de zaak*

1.1. Verzoekster is in statutaire dienst van de stad Antwerpen sinds 1 februari 1980.

Op basis van de uitslag van de selectieprocedure wordt zij op 29 juni 1998 door de gemeenteraad voor een mandaat van vijf jaar aangesteld als bestuursdirecteur bedrijfseenheid ontwikkelingsbedrijf.

1.2. Op 27 maart 2002 verkrijgt verzoekster een beoordeling “onvoldoende”. Hierna volgt een verbetertraject en een tweede evaluatie na zes maanden.

Op 25 september 2002 evenwel -de tweede evaluatie is nog niet gebeurd- stelt verzoekster haar mandaat ter beschikking in de volgende bewoordingen :

“Uw college van burgemeester en schepenen hecht veel belang aan het tot stand komen van het ruimtelijk structuurplan Antwerpen (RSA).

Ik heb overleg gehad met het kabinet Ruimtelijke Ordening, Stadsontwikkeling en Mobiliteit en heb via deze weg kennis genomen van het agendapunt ‘RSA, wijziging organisatie’ op de dagorde van de stafdienst van 18 september 2002 (jaarnummer 10598). Hieruit blijkt uw intentie om het RSA te realiseren met de middelen en de bemensing zoals u voorzag met het vastleggen van :

- de begrotingswijziging 2 en 3, waarin de budgetten passend bij het door u op 26 april 2002 gekozen alternatief voor de organisatie van het RSA werden opgenomen (24 mei 2002);
- de voorstellen voor de begroting 2003 ten aanzien van het RSA.

U biedt mij aan de leiding over het tot stand komen van het RSA op mij te nemen voor een periode van 4 jaar.

Mede gelet op de aanvullende opdracht in de lijn hiervan die mij door de vzw SOMA aangeboden werd, ben ik graag bereid een nieuwe uitdaging in die richting aan te gaan. Ik aanvaard uw aanbod en ben bereid voor een periode van 4 jaar de leiding van het RSA-team op mij te nemen.

Ik stel bijgevolg mijn mandaat van bestuursdirecteur ter beschikking. Uiteraard geldt dit enkel en alleen indien de boven gestelde essentiële omstandigheden gerealiseerd worden. Deze dienen beschouwd te worden als voorwaarden die in hun geheel vervuld moeten worden. Dit alles geldt dus onder voorbehoud en zonder de minste nadelige erkenning.

Na afloop van deze opdracht keer ik terug naar een voor de uitvoering van het RSA relevante functie in een op dat ogenblik daartoe meest aangewezen bedrijfseenheid of afdeling en behoud aldus mijn rechten en plichten.

De afgelopen 4 jaar heb ik naar mijn mening een grote inzet betoond bij het laten functioneren van het OB en heb daarbij het belang van de medewerkers en de stad hoog in het vaandel gevoerd. Het zou daarom goed zijn aan de periode van onzekerheid die de afgelopen weken ontstaan is zo spoedig mogelijk een einde te stellen.

Om de continuïteit en de goede werking van de bedrijfseenheid te verzekeren, blijf ik ter beschikking om mijn opvolger op een adequate wijze te informeren over de stand van zaken van een aantal voor de stad zeer belangrijke dossiers en in het algemeen over de werking en de problematiek rond het functioneren van OB”.

1.3. Eveneens op 25 september 2002 besluit het college van burgemeester en schepenen (artikel 1) “[a]an de gemeenteraad voor te stellen kennis te nemen van het verzoek d.d. 25 september 2002 van mevrouw Gerda Van Hove bestuursdirecteur van het stedelijk ontwikkelingsbedrijf en m.i.v. 25 september 2002, ingevolge haar verzoek, een einde te stellen aan haar mandaatopdracht van bestuursdirecteur en met ingang van dezelfde datum haar opnieuw de oorspronkelijke graad (adjunct-coördinator stedenbouw) te laten innemen in de bedrijfseenheid ontwikkelingsbedrijf” en (artikel 2) “[verzoekster] met ingang van heden, te belasten met de projectleiding van het ruimtelijk structuurplan”.

Artikel 1 van voormeld collegebesluit is de tweede, “voor zover als nodig” bestreden beslissing.

Nog steeds diezelfde 25 september 2002 keurt het college met een ander besluit de gewijzigde organisatiestructuur van het ruimtelijk structuurplan Antwerpen (RSA) goed en beslist het om verzoekster “voor te stellen om de taak van projectmanager van het Ruimtelijk Structuurplan Antwerpen gedurende 4 jaar op te nemen”.

1.4. Op 21 oktober 2002 beslist de gemeenteraad van de stad Antwerpen “[k]ennis te nemen van het verzoek d.d. 25 september 2002 van mevrouw Gerda Van Hove bestuursdirecteur van het stedelijk ontwikkelingsbedrijf en m.i.v. 25 september 2002, ingevolge haar verzoek, een einde te stellen aan haar mandaatopdracht van bestuursdirecteur en met ingang van dezelfde datum haar opnieuw de oorspronkelijke graad (adjunct-coördinator stedenbouw) te laten innemen in de bedrijfseenheid ontwikkelingsbedrijf”. Dit is de eerste bestreden beslissing.

1.5. Op 22 oktober 2002 ontvangt verwerende partij een 17 oktober 2002 gedateerde -en naar verzoekster betoogt ook reeds dan per telefax bezorgde-brief. Hierin stelt verzoekster dat de essentiële omstandigheden waaronder zij haar mandaat ter beschikking stelt niet gerealiseerd dreigen te worden in welk geval zij haar “rechten [dient] te hernemen”.

1.6. Op 19 november 2002 beslist het college van burgemeester en schepenen van de stad Mechelen om verzoekster aan te wijzen als departementshoofd bij het stadsbestuur van Mechelen voor een mandaat van vijf jaar, ingaande op 10 januari 2003.

1.7. Op 4 december 2002 beslist het college van burgemeester en schepenen van de stad Antwerpen de gemeenteraad voor te stellen om het “bestek 2002/4505 voor de opmaak van het Ruimtelijk Structuurplan Antwerpen” goed te keuren en hem te machtigen hiervoor een algemene offerteaanvraag uit te schrijven. Zo gebeurt bij raadsbeslissing van 16 december 2002.

1.8. Op 18 december 2002 dient verzoekster een aanvraag in voor onbezoldigd verlof om het mandaat bij de stad Mechelen te kunnen opnemen.

Met een brief van diezelfde datum willigt de stad Antwerpen het verzoek in.

Op 10 januari 2003 neemt verzoekster haar functie op bij de stad Mechelen.

1.9. Met een brief van 21 januari 2003 wijst verzoekster er op dat de essentiële voorwaarden waaronder zij bereid was vroegtijdig het mandaat van bestuursdirecteur ter beschikking te stellen, niet vervuld werden nu het college op 4 december 2002 besliste om het RSA volledig uit te besteden. Zij beschouwt luidens dit schrijven de terbeschikkingstelling van het mandaat “zonder voorwerp” maar formuleert “ondergeschikt en onder voorbehoud van al mijn rechten” een tegenvoorstel. Dit tegenvoorstel houdt in dat de terbeschikkingstelling van het mandaat vanaf 25 september 2002 zonder gevolg zou blijven, dat integendeel een vroegtijdige terbeschikkingstelling van het mandaat zou worden toegekend vanaf 10 januari 2003 en dat zij zou “terugtrekken tot de op één na lagere graad (A5) vanaf 10/01/2003”, “conform het collegebesluit van 30 januari 2002”.

Op 24 maart 2003 antwoordt de stad Antwerpen dat het “niet aangewezen” is in te gaan op de voorstellen van verzoekster. In die brief wordt herinnerd aan het gemeenteraadsbesluit van 21 oktober 2002 en wordt opgemerkt :

“Het personeelsstatuut van de stad Antwerpen voorziet in uw situatie niet in de mogelijkheid om terug te vallen op de graad A5”.

*De ontvankelijkheid van het beroep*

#### *Actueel belang*

2. Verwerende partij werpt vooreerst op dat verzoekster niet aantoont nog een actueel belang te hebben om het gemeenteraadsbesluit aan te vechten. Het mandaat verviel op 1 juli 2003 en verzoekster heeft geen verlenging aangevraagd. Hoe dan ook kon het mandaat ten hoogste één maal worden verlengd, en zou het dus definitief moeten eindigen op 1 juli 2008, terwijl zij in dienst bleef van de stad Mechelen tot 9 januari 2008. Verwerende partij merkt ook op dat verzoekster vrijwillig uitvoering gaf aan de beslissing door reeds haar nieuwe taak en functie waar te nemen en dat zij zeer lang bleef stilzitten tussen 25 september 2002 en 25 mei 2003 om haar beroep in te stellen. Voorts hebben het college en de gemeenteraad op 4 december 2002, respectievelijk op 16 december 2002 nieuwe beslissingen genomen die verzoekster niet heeft aangevochten; ook hierdoor verloor zij het belang om de eerdere beslissingen aan te vechten. Het aanvaarden van de nieuwe opdracht bij de stad Mechelen ten slotte, draagt er ook toe bij dat verzoekster op het ogenblik van het indienen van het verzoek tot nietigverklaring geen actueel belang meer bezat.

3. Terecht merkt verzoekster op dat het rechtens vereiste belang niet teloor gaat door het enkele feit dat de bestreden beslissing is uitgevoerd en op die manier haar effect heeft gehad.

Minstens heeft verzoekster er belang bij te kunnen bestrijden dat het beëindigen van haar mandaat bij de stad Antwerpen eerder ingaat dan op 10 januari 2003. Die vaststelling noopt de Raad van State tot een onderzoek van de middelen. Er hoeft niet te worden ingegaan op de vraag of het belang van verzoekster nog ruimer moet worden begrepen, nu uit dat onderzoek hierna blijkt dat het beroep hoe dan ook verworpen moet worden.

#### *Voorwerp*

4. Verwerende partij werpt voorts op dat de beslissing van 25 september 2009 van het college om de gemeenteraad voor te stellen kennis te nemen van het verzoek van verzoekster een louter voorbereidende beslissing is die niet voor vernietiging vatbaar is.

5. Met de exceptie betreffende het niet aanvechtbaar karakter van het collegebesluit kan worden ingestemd. De beslissing van het college -door verzoekster overigens ook enkel aangevochten “voor zoveel als nodig”- om aan de gemeenteraad verzoeksters aanvraag voor te leggen is louter voorbereidend en niet voor vernietiging vatbaar. Het beroep is niet ontvankelijk wat de tweede bestreden beslissing betreft.

6. Ten slotte werpt verwerende partij op dat verzoekster enkel de correcte uitvoering van het raadsbesluit betwist en niet de rechtsgeldigheid van de beslissing zelf.

7. Verzoekster vecht wel degelijk een beslissing aan die haar rechtstoestand wijzigt -ten minste al in zoverre zij zich richt tegen 25 september 2002 als de ingangsdatum van de beëindiging van haar mandaat- en niet de wijze van uitvoering ervan. De exceptie kan niet worden bijgevalen.

## *De gegrondheid van het beroep*

8. Verzoekster voert in het inleidend verzoekschrift vier annulatiemiddelen aan.

### *Uiteenzetting van het eerste middel*

9. Als eerste middel doet verzoekster gelden wat volgt :

“Verzoekster heeft haar mandaat als bestuursdirecteur van de bedrijfseenheid ontwikkelingsbedrijf ter beschikking gesteld onder de uitdrukkelijke voorwaarde dat zij de leiding van de opmaak van het Ruimtelijk Structuurplan Antwerpen (RSA) op zich kon nemen.

Verzoekster kon immers in geval van het vrijwillig ter beschikking stellen van haar mandaat dit afhankelijk maken van het doen of laten van Stad Antwerpen; het ter beschikking stellen kan dan ook slechts effect ressorteren bij de verwezenlijking van de voorwaarde, die uitsluitend afhangt van Stad Antwerpen aan wie de ter beschikking stelling gegeven wordt.

In haar ter beschikking stelling schreef verzoekster uitdrukkelijk inzake de voorwaarde dat haar de projectleiding van het RSA zou gegeven worden:

‘Uiteraard geldt dit enkel en alleen indien de boven gestelde essentiële omstandigheden gerealiseerd worden. Deze dienen beschouwd te worden als voorwaarden die in hun geheel vervuld moeten worden. Dit alles geldt dus onder voorbehoud en zonder de minste nadelige erkenning.’

In de bestreden beslissing van de Gemeenteraad van 21 oktober 2002 is er geen sprake van verzoekster te belasten met de leiding van de opmaak van het RSA, zodat de beslissing kennis neemt van het verzoek van verzoekster een einde te stellen aan haar mandaat, doch niet van de voorwaarde dat dit verzoek gekoppeld werd aan de voorwaarde haar te belasten met de projectleiding van het RSA.

De bestreden beslissing strookt derhalve niet met de ter beschikking stelling zoals verzoekster die had geformuleerd zodat de bestreden beslissing met nietigheden is behept.

De bestreden beslissing is minstens ondeugdelijk gemotiveerd, daar zij niet alle elementen in rechte en in feite vermeld. Minstens is er sprake van dwaling omtrent de feiten in hoofde van de gemeenteraad, daar zij op onredelijke wijze een beslissing heeft genomen”.

### *Beoordeling*

10. Om ontvankelijk te zijn als “middel”, moet de aangevoerde grief een voldoende duidelijke omschrijving geven van de overtreden rechtsregel en van de wijze waarop die regel door de bestreden beslissing wordt geschonden.

Verzoekster doet in vier alinea’s van dit eerste “middel” een feitenrelaas, waaruit zij vervolgens afleidt dat de bestreden beslissing “met nietigheden” is behept. Zelfs indien met verzoekster zou worden aangenomen dat

de bestreden beslissing niet strookt met de terbeschikkingstelling zoals zij die had geformuleerd, is met een dergelijke algemene bewering geenszins duidelijk welke rechtsregel is overtreden.

In de laatste regels van het “middel” komt verzoekster er dan toe de beslissing een ondeugdelijke motivering aan te wrijven, “daar [de beslissing] niet alle elementen in rechte en in feite vermeld[t]” en ze onredelijk te noemen wegens dwaling omtrent de feiten. Gelet op de feitelijke uiteenzetting in de eerste alinea’s van het middel neemt de Raad aan dat verzoekster dit motiveringsgebrek, c.q. dwaling omtrent de feiten, daarin ziet dat de gemeenteraad geen kennis zou hebben genomen van de voorwaarde dat haar verzoek gekoppeld werd aan de vraag om haar te belasten met de projectleiding van de opmaak van het RSA.

De Raad van State stelt evenwel vast dat het collegebesluit van 25 september 2002 in zijn niet bestreden artikel 2 wel degelijk verzoekster heeft belast “met de projectleiding van het ruimtelijk structuurplan” en dat een tweede collegebesluit van dezelfde datum beslist om verzoekster “voor te stellen om de taak van projectmanager van het Ruimtelijk Structuurplan Antwerpen gedurende 4 jaar op te nemen”. De Raad van State ziet dan ook niet in, nu die door verzoekster nagestreefde beslissing reeds wás genomen, en de voorwaarde op het ogenblik van de gemeenteraadsbeslissing wás vervuld, welk voordeel zij er nog bij kon hebben dat de gemeenteraad daarvan ook feitelijke kennis had. Bovendien mist het middel feitelijke grondslag, aangezien de hoofding van het raadsbesluit vermeldt :

“De bestuursdirecteur van het ontwikkelingsbedrijf verzoekt om voortijdig een einde te stellen aan haar mandaatopdracht en haar te belasten met de projectleiding van het globaal structuurplan Antwerpen”,

terwijl in de motivering van het besluit onder “feiten en context” de brief van verzoekster van 25 september 2002 wordt vermeld, en nogmaals genoteerd staat dat zij “verzoekt [...] haar te belasten met het globaal structuurplan Antwerpen”.

Het middel kan niet worden aangenomen.

#### *Uiteenzetting van het tweede middel*

11. Het tweede middel formuleert verzoekster als volgt :

“Verzoekster heeft haar mandaat als bestuursdirecteur van de bedrijfseenheid ontwikkelingsbedrijf ter beschikking gesteld onder de

uitdrukkelijke voorwaarde dat zij de leiding van de opmaak van het RSA op zich kon nemen.

In haar ter beschikking stelling schreef verzoekster uitdrukkelijk inzake de voorwaarde dat haar de projectleiding van het RSA zou gegeven worden :

‘Uiteraard geldt dit enkel en alleen indien de boven gestelde essentiële omstandigheden gerealiseerd worden. Deze dienen beschouwd te worden als voorwaarden die in hun geheel vervuld moeten worden Dit alles geldt dus onder voorbehoud en zonder de minste nadelige erkenning.’

Op 17 oktober 2002, nog voor de bestreden beslissing van de Gemeenteraad schreef zij een aangetekende brief aan Stad Antwerpen :

‘Indien deze voorwaarden niet vervuld worden, dien ik mijn rechten te hernemen.’

In de bestreden beslissing van de Gemeenteraad van 21 oktober 2002 is er geen sprake van verzoekster te belasten met de leiding van de opmaak van het RSA, zodat de beslissing kennis neemt van het verzoek van verzoekster een einde te stellen aan haar mandaat, doch niet dat dit verzoek gekoppeld werd aan de voorwaarde haar te belasten met de projectleiding van het RSA (zie ook hiervoor Eerste Middel).

Nadien is gebleken dat de voorwaarden niet vervuld werden door Stad Antwerpen; meer nog op 4 december 2002 zou het CB&S beslist hebben de opmaak van het RSA volledig uit te besteden aan derden.

Stad Antwerpen heeft de uitvoering van de voorwaarde die verzoekster had gesteld aan haar ter beschikking stelling derhalve zelf onmogelijk gemaakt, zodat verzoekster op 21 januari 2003 diende vast te stellen :

‘Vermits de voorwaarden door U niet vervuld werden, beschouw ik de ter beschikking stelling van mijn mandaat zonder voorwerp en behoud ik mijn rechten in mijn graad.’

Er is derhalve geen ter beschikking stelling meer, zodat de bestreden beslissing die er akte van neemt, onwettig is ; de gemeenteraad kon immers maar kennis nemen van de ter beschikking stelling van het mandaat, indien de voorwaarden waaronder dat gebeurde vervuld waren.

Dat uw Raad reeds eerder heeft overwogen : ‘dat bij een vrijwillig ontslag het bestuur wel vermag het ontslag te weigeren, maar niet vermag eenzijdig het voorwerp ervan te verruimen’

(R.vSt nr 22.016 inzake Van Springel d.d. 16 februari 1982, Arr.R.v St., 1982, 331-332).

Er is minstens sprake van schending van de beginselen van behoorlijk bestuur zoals de fair play en de zorgvuldigheid.

Stad Antwerpen bij monde van haar stadssecretarissen heeft immers verzoekster verplicht haar mandaat ter beschikking te stellen en speelt een oneerlijk spel wanneer zij het aangeboden alternatief uiteindelijk niet door verzoekster laat uitvoeren, maar door derden.

Stad Antwerpen is immers onzorgvuldig wanneer zij de rechtmatige verwachting van verzoekster heeft geschonden door haar eerst te beloven de projectleiding van het RSA op zich te nemen, waarna zij zelf op 4 december 2002 zou beslist hebben dit volledig uit te besteden aan derden”.

### *Beoordeling*

12. Zoals verzoekster zelf aangeeft, valt het middel deels samen met het eerste middel. Er kan in zoverre worden verwezen naar de beoordeling van het eerste middel.

Verwerende partij had verzoekster gegeven wat zij vroeg -de projectleiding van het RSA- toen de gemeenteraad het bestreden besluit nam. Als het zo is dat verwerende partij op 4 december 2002 -of op 16 december 2002- op dit engagement is teruggekomen en zo doende “rechtmatige verwachtingen” van verzoekster heeft geschonden, kan de Raad enkel vaststellen dat die latere beslissing door verzoekster niet tot voorwerp van enig beroep is gemaakt. De wettigheid ervan kan dan ook niet meer in twijfel worden getrokken.

Het middel kan niet tot nietigverklaring leiden.

### *Uiteenzetting van het derde middel*

13. Als derde middel stelt verzoekster wat volgt :

“De bestreden beslissing stelt in een tweede en een derde onderdeel dat verzoekster

- met ingang van 25 september 2002 (a)

- opnieuw haar oorspronkelijke graad (adjunct-coördinator stedenbouw) inneemt in de bedrijfseenheid ontwikkelingsbedrijf (b)

Geen van beide voorwaarden staan in de brief van verzoekster waaronder zij haar mandaat ter beschikking stelde op 25 september 2002.

(a) Nergens blijkt uit dat de ter beschikking stelling zou ingaan op 25 september 2002, zodat Stad Antwerpen een voorwaarde toevoegt aan de ter beschikking stelling die niet werd beoogd.

(b) Tevens blijkt nergens uit dat verzoekster door de ter beschikking stelling opnieuw haar oorspronkelijke graad zou innemen.

Het besluit van het CB&S van 30 januari 2002 op de waardering van de mandaathouders voorzag dat de titularis het recht behoudt om lopende de mandaatperiode het mandaat ter beschikking te stellen, waarbij de titularis dan terug treedt ‘tot de één na lagere graad of tot de vorige graad indien dit gunstiger is’.

In het geval van verzoekster is de terugvalpositie derhalve niet haar oorspronkelijke graad, adjunct- coördinator stedenbouw (A4), doch wel deze van bestuurscoördinator (A5).

Bovendien vergeet Stad Antwerpen dat verzoekster in 1998 eveneens was geslaagd als bestuurscoördinator district (A5).

Totaal ten onrechte besliste derhalve de Gemeenteraad dat verzoekster haar oorspronkelijke graad (adjunct- coördinator stedenbouw) inneemt in de bedrijfseenheid ontwikkelingsbedrijf.

Stad Antwerpen dient de reglementering die zij zelf heeft opgesteld na te leven en derhalve is de beslissing verzoekster terug te plaatsen in haar oorspronkelijke graad (adjunct-coördinator stedenbouw) onwettig”.

### *Beoordeling*

14. Verzoekster heeft in de brief van 25 september 2002 waarbij zij haar mandaat ter beschikking stelde niet uitdrukkelijk een datum vooropgesteld. Zij

heeft dus uitdrukkelijk niét gevraagd om haar ontslag pas op een latere datum te aanvaarden. Wél vraagt zij om “aan de periode van onzekerheid die de afgelopen weken ontstaan is zo spoedig mogelijk een einde te stellen”. Er mag ook niet uit het oog worden verloren dat verzoekster de eerstvolgende dagen aan een nieuwe evaluatie onderworpen moest worden, indien zij haar mandaat dan nog zou uitoefenen.

Op diezelfde dag nog, eveneens 25 september 2002, komt het schepencollege haar reeds tegemoet door haar “met ingang van heden” te belasten met de projectleiding van het RSA en door te beslissen haar verzoek aan de gemeenteraad voor te leggen.

De Raad van State ziet in die context dan ook niet welke onwettigheid de gemeenteraad zou hebben begaan door in te stemmen met de beëindiging van het mandaat op 25 september 2002, wat geheel overeenkomt met de wens van verzoekster om dit “zo spoedig mogelijk” te laten gebeuren.

Het eerste middelonderdeel is ongegrond.

15. De bestreden gemeenteraadsbeslissing besluit enerzijds om “een einde te stellen aan [verzoeksters] mandaatopdracht”, en anderzijds om “haar opnieuw de oorspronkelijke graad [...] te laten innemen”.

In het tweede middelonderdeel van het derde middel voert verzoekster tegen dit laatste aan dat zij in haar brief waarmee zij haar mandaat ter beschikking stelde niet als “voorwaarde” had gesteld dat zij opnieuw haar oorspronkelijke graad zou opnemen en dat die beslissing niet strookt met het collegebesluit van 30 januari 2002 op de waardering van de mandaathouders. Artikel 7 van dit collegebesluit luidt :

“De titularis behoudt het recht om lopende de mandaatperiode het mandaat ter beschikking te stellen; hij of zij treedt dan terug tot de één na lagere graad of tot de vorige graad indien dit gunstiger is”.

De stad Antwerpen antwoordt dat het collegebesluit strijdig zou zijn met de wettelijke bevoegdheidsregeling die blijkens artikel 145 van de nieuwe gemeentewet aan de gemeenteraad de bevoegdheid voorbehoudt om de aanwervings- en bevorderingsvoorwaarden te regelen en stelt daar tegenover het

reglement op het mandaatsysteem, goedgekeurd bij raadsbesluit van 29 mei 2000, waarvan artikel 5 luidt :

“Na het beëindigen van het mandaat neemt de mandaathouder de oorspronkelijke graad terug op in de bedrijfseenheid”.

De partijen zijn het met elkaar oneens welk van beide regelingen toegepast dient te worden. Vastgesteld moet echter worden dat elk van beide regelingen een statutair gevolg koppelt aan het (voortijdig) beëindigen van het mandaat zonder dat het bestuur nog een beslissing daarover heeft te nemen, laat staan terzake nog over een beoordelingsvrijheid beschikt. Welke graad de mandaathouder bekleedt nadat de (voortijdige) beëindiging van het mandaat door de gemeente wordt ingewilligd, vergt geen individuele constitutieve handeling meer van de gemeenteraad maar vloeit automatisch voort uit de toepasselijke reglementering. Zoals de raadsman van verzoekster ter terechtzitting ook erkent, is de beslissing van de gemeenteraad die verzoekster aanvecht op dat punt dan ook een louter declaratieve beslissing waarbij de gemeenteraad vaststelt welke rechten verzoekster in het kader van haar statuut tegenover de overheid kan doen gelden. Indien verzoekster meent dat ze niet wettig is omdat zij zich kan beroepen op het collegebesluit dat aan het bestuur een welbepaalde juridische verplichting oplegt bij de nakoming waarvan zij belang heeft, dan valt het niet aan de Raad van State toe om van het geschil daarover kennis te nemen. Het betreft immers een geschil waarvan het werkelijke en rechtstreekse voorwerp een geschil is over een subjectief recht, waarvoor de hoven en rechtbanken bevoegd zijn.

Om die redenen is het tweede middelonderdeel niet ontvankelijk.

#### *Vierde middel*

##### *Uiteenzetting van het middel*

16. Ten slotte zet verzoekster als vierde middel uiteen wat volgt :

“Stad Antwerpen maakte zich schuldig aan machtsafwending, vermits zij haar bevoegdheid welke haar bij wet is verleend tot het bereiken van een bepaald oogmerk gebruikt tot het nastreven van een ander doel. Stad Antwerpen bij monde van haar stadssecretarissen heeft immers verzoekster verplicht haar mandaat als bestuursdirecteur ter beschikking te stellen omdat zij anders verzoekster zou afzetten via de procedure van waardering.

Mits de nodige perslekken heeft Stad Antwerpen verzoekster verplicht haar mandaat ter beschikking te stellen en als doekje voor het bloeden werd haar voorgehouden dat zij de projectleiding van het RSA op zich zou mogen nemen ; daartoe werd een hele constructie voorgespiegeld dat zij een contract zou afsluiten met de vzw Stadsontwikkelingsmaatschappij Antwerpen (SOMA) voor 8 uren per week, waarvan de vergoeding voor haar dan een weddentoeslag zou zijn.

Uiteindelijk werd de functie van bestuursdirecteur overgenomen, aanvankelijk door de adjunct-stadssecretaris en later a.i. door een bestuursdirecteur van een andere bedrijfseenheid.

De enige bedoeling van verzoekster haar mandaat ter beschikking te laten stellen was derhalve dat Stad Antwerpen op korte termijn zou verlost zijn van verzoekster als bestuursdirecteur en de omslachtige procedure van ongunstige waardering en terugzetting niet zou moeten gevolgd worden.

Stad Antwerpen heeft haar macht kennis te nemen van de ter beschikking stelling van het mandaat dan ook enkel en alleen aangewend om verzoekster terug te laten vallen op haar oorspronkelijke functie zonder dat het ooit haar bedoeling was verzoekster de projectleiding van het RSA op zich te laten nemen.

De machtsafwending is dan ook pertinent.

De bestreden beslissing dient dan ook te worden nietig verklaard”.

### *Beoordeling*

17. Wie machtsafwending aanvoert, moet daartoe voldoende ernstige, welbepaalde en overeenstemmende vermoedens aandragen waaruit kan worden afgeleid dat andere dan rechtmatige doeleinden door het bestuur werden nagestreefd. Het volstaat niet om een vermoeden te opperen en, zoals verzoekster het doet in haar latere memories, vervolgens het onderzoek over te laten aan de “inquisitoire onderzoeksbevoegdheid” van de Raad van State. Opdat daarenboven van machtsafwending sprake kan zijn, moet het ongeoorloofde oogmerk het enige doel van de bestreden beslissing zijn geweest.

Misbruik van bevoegdheid wordt te dezen door verzoekster niet aangetoond. Of het nu was op suggestie of zelfs op aansturen van de stadssecretaris en of het nu was om aan een opeenvolgende negatieve evaluatie te ontsnappen, feit is dat verzoekster eigener beweging aan verwerende partij heeft gevraagd om haar mandaat te beëindigen en te worden belast met de leiding van de opmaak van het RSA. Verwerende partij heeft op 25 september 2002 ingestemd met die tweevoudige vraag. Dat het daarbij nooit de bedoeling was om haar de projectleiding van het RSA te laten opnemen wordt niet aangenomen, want het college had wel degelijk uitdrukkelijk daartoe beslist. Zoals reeds hiervoor werd opgemerkt, heeft verzoekster evenwel nagelaten de beslissing te bestrijden waarbij het bestuur beweerdelijk afbreuk heeft gedaan aan de beslissingen van 25 september 2002.

Er bestaat geen aanleiding tot verwijzing van de zaak naar de algemene vergadering op grond van machtsafwending.

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

**Artikel 1.**

Het beroep wordt verworpen.

**Artikel 2.**

De kosten van het beroep, bepaald op 175 euro, komen ten laste van verzoekster.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op twee juli 2009, door de XIIe kamer, die was samengesteld uit :

|        |                     |                  |
|--------|---------------------|------------------|
| de HH. | D. VERBIEST,        | kamervoorzitter, |
|        | J. LUST,            | staatsraad,      |
|        | G. VAN HAEGENDOREN, | staatsraad,      |
| Mevr.  | S. DOMS,            | griffier.        |

**De griffier,**

**De voorzitter,**

**S. DOMS.**

**D. VERBIEST.**