

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 199.863 van 25 januari 2010
in de zaak A. 99.781/IX-2715**

In zake: Irma VAN LANGENDONCK
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Willy Van der Gucht en Frank Dieu
kantoor houdend te Gent
Voskenslaan 34-36
waar keuze van woonplaats wordt gedaan

tegen:

de VLAAMSE GEMEENSCHAP
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Patrick Devers
kantoor houdend te Gent
Kouter 71-72

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 26 januari 2001, strekt tot de nietigverklaring van “de beslissing van ongekende datum van de secretaris-generaal van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, departement Onderwijs, en van de leidend ambtenaar van verzoekster [...] om geen toepassing te maken van de mogelijkheid tot stilzwijgende verlenging per 1 januari 2001 van het mandaat van verzoekster als afdelingshoofd, [...], alsook van de beslissing van de leidend ambtenaar van ongekende datum tot mededeling aan alle in aanmerking komende ambtenaren van de te begeven betrekking van afdelingshoofd op de afdeling Studietoelagen, en van de goedkeuring van deze laatste beslissing door de directieraad van het departement Onderwijs van de Vlaamse Gemeenschap bij beslissing van 21 december 2000 (houdende goedkeuring van de notulen van de vergadering van 24 november 2000)”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 95.636 van 21 mei 2001 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissingen verworpen.

De verzoekster heeft een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekster heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Walter Van Noten heeft een verslag opgesteld.

De verzoekster heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 18 januari 2010.

Staatsraad Bert Thys heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Frank Dieu, die verschijnt voor de verzoekster, en advocaat Patrick Devers, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Walter Van Noten 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

3.1. De verzoekster is directeur bij het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, departement Onderwijs, administratie Ondersteuning, afdeling Studietoelagen.

Met ingang van 1 januari 1995 wordt zij aangesteld als afdelingshoofd van de afdeling Studietoelagen.

Dit zesjarig mandaat eindigt op 31 december 2000.

3.2. Op 16 november 2000 heeft een gesprek plaats tussen de secretaris-generaal van het departement Onderwijs, de vorige directeur-generaal van de administratie Ondersteuning (sedert 1 juli 1998 belast met de opdracht van IT-manager) en de verzoekster, omtrent het voornemen van de secretaris-generaal om het mandaat van de verzoekster als afdelingshoofd van de afdeling Studietoelagen niet te verlengen.

3.3. Op 24 november 2000 beslist de directieraad van het departement Onderwijs, ingevolge een nota van de secretaris-generaal in verband met de niet-verlenging van het mandaat van de verzoekster, “alle in aanmerking komende ambtenaren [...] ervan in kennis [te stellen] dat het mandaat ‘afdelingshoofd Studietoelagen’, in toepassing van artikel VIII 76ter van het Vlaams personeelsstatuut, te begeven is”.

3.4. Met een brief van 1 december 2000 vraagt de verzoekster inzage in het verslag en de documenten van de directieraad die op haar betrekking hebben.

3.5. Met een brief van 1 december 2000 deelt de secretaris-generaal aan de verzoekster mede dat hij, na overleg met de leidend ambtenaar van haar administratie, beslist heeft om geen toepassing te maken van de mogelijkheid tot stilzwijgende verlenging van haar mandaat “omwille van het feit dat [zij] onvoldoende waarborgen biedt om de uitdagingen van de afdeling en het beleidsterrein in de periode 2001-2006 creatief te beantwoorden”.

Deze brief vervolgt:

“De problematiek van ‘studietoelagen’ moet in de toekomst verbreed worden tot ‘studiefinanciering’ en bijgevolg heel het aandeel van de leerling/student/ouders in de studiekost bestrijken: inschrijvingsgelden, sociale toelagen, studietoelagen en zelfs het financieringssysteem van de instellingen moeten samen bekeken worden. Dit alles moet afgestemd worden met het sociaal statuut van de leerling/student, dat in grote mate federaal bepaald is (fiscaliteit, sociale zekerheid ...).

Dergelijke studiefinanciering moet geplaatst worden enerzijds binnen het beleid inzake tertiair onderwijs (universiteiten en hogescholen) en de diepgaande Europese vernieuwingsintenties (Bologna-verklaring), en anderzijds de relatieve kosteloosheid van secundair en zelfs basisonderwijs (cfr. grondwet en internationale verdragen). Uit vele onderzoeken en publicaties blijkt dat kennis en opleiding bepalend zijn geworden voor slaagkansen in het leven, maar dat de ‘democratisering’ in secundair en hoger onderwijs zijn stilgevallen en onvoldoende resultaten hebben geboekt. Ook

inzake levenslang leren speelt het ‘Mattheuseffect’ volop. Deze problematiek komt expliciet aan bod in regeerakkoord en beleidsnota, en in het parlement, waar de commissie Onderwijs een subcommissie ‘studiefinanciering’ in het leven riep. Tot nu slaagde de afdeling er niet in, in of voor deze subcommissie vernieuwende voorstellen of tegenvoorstellen te formuleren, of creatieve feedback te leveren. Het recente voorstel van parlementaire resolutie Van Leenhove en cs van 17-10-00, ingediend door fracties van meerderheid en oppositie, stelt de problematiek in die geest en context.

Tevens zal het afdelingshoofd mede met het oog op de reorganisatie van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, vanuit een nieuwe beleidsvisie ook een voorstel van ‘reengeneering’ van de ambtelijke invulling van de studiefinanciering in het tertiair en het secundair en zelfs in de volwasseneneducatie, moeten uitwerken en wellicht implementeren.

De evaluatieverslagen tijdens uw mandaat tonen duidelijk aan dat U op het vlak van de uitbetalingen van de studietoelagen een belangrijke verbetering hebt gerealiseerd, positief gebruik makend van de aangeboden nieuwe middelen en faciliteiten.

Evenwel slaagde U er echter niet (of te weinig) in, mee te werken aan het herdenken van het stelsel van studietoelagen en nog minder dit te plaatsen binnen het beleid t.a.v. hogescholen en universiteiten, het S.O. of het levenslang leren.

De administratie Ambtenarenzaken werd verzocht overeenkomstig artikel VIII 76ter van het Vlaams personeelsstatuut de procedure voor de aanwijzing van een afdelingshoofd bij de afdeling Studietoelagen op te starten”.

3.6. In een brief van 8 december 2000 aan de secretaris-generaal zet de verzoekster uiteen dat de bewering dat zij “onvoldoende waarborgen biedt om de uitdagingen van de afdeling en het beleidsterrein in de periode 2001-2006 creatief te beantwoorden”, geen feit is maar “slechts een veronderstelling die door geen enkele concrete fout of tekortkoming wordt gestaafd”.

3.7. Met een nota van 18 december 2000 vraagt de secretaris-generaal aan het college van secretarissen-generaal om aan de administratie Ambtenarenzaken opdracht te geven de procedure tot aanwijzing van een afdelingshoofd voor de afdeling Studietoelagen op te starten. Bij de nota is een functiebeschrijving met de afdelingsspecifieke kenmerken gevoegd.

3.8. Met een brief van 21 december 2000 deelt de secretaris-generaal aan de verzoekster mede dat, nu de notulen, inclusief de bijlagen, van de vergadering van de directieraad van 24 november 2000 door de directieraad zijn goedgekeurd, haar inzage wordt verleend in het gedeelte van het verslag dat op haar betrekking heeft.

3.9. Met een brief van 5 januari 2001 wordt aan de verzoekster een afschrift toegezonden van de bijlage bij de notulen van de vergadering van de

directieraad van 24 november 2000 die op de niet-verlenging van haar mandaat als afdelingshoofd van de afdeling Studietoelagen betrekking heeft.

3.10. Bij besluit van 26 maart 2001 van de secretaris-generaal van het departement Onderwijs wordt Raymonda Verdyck met ingang van 1 april 2001 aangewezen tot afdelingshoofd van de afdeling Studietoelagen van de administratie Ondersteuning.

Dit besluit wordt op 2 april 2001 bekrachtigd door de Vlaamse minister van Onderwijs en Vorming en bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 22 mei 2001.

IV. Regelmatigheid van de rechtspleging

4.1. De verwerende partij werpt in haar memorie van antwoord op dat het verzoekschrift waarmee de verzoekster de voortzetting van de rechtspleging vraagt na het arrest nr. 95.636 van 21 mei 2001 van de Raad van State dat haar vordering tot schorsing heeft verworpen, bijkomende feitelijkeheden aanbrengt, het voorwerp van het annulatieberoep uitbreidt en de aangevoerde middelen nader toelicht. Zij laat gelden dat in de mate dat dit geschrift repliceert op haar nota, het auditoraatsverslag en het arrest over de vordering tot schorsing, het “een oneigenlijke memorie” uitmaakt, waarin door het procedurereglement van de Raad van State niet is voorzien en die derhalve uit de debatten moet worden geweerd.

Beoordeling

4.2. Er dient te worden opgemerkt dat geen enkele bepaling een verzoekende partij de mogelijkheid ontzegt om haar verzoek tot voortzetting van de rechtspleging te motiveren en daarbij haar middelen nader uit te werken. De verwerende partij heeft overigens de mogelijkheid om in haar memorie van antwoord te repliceren op de argumenten die de verzoekende partij in haar verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging heeft aangevoerd, zodat de gelijkheid tussen de procespartijen niet in het gedrang komt. Er is te dezen dan ook geen reden om in te gaan op de vraag van de verwerende partij om het verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging van de verzoekster in de aangegeven mate uit de debatten te weren.

V. Uitbreiding van het voorwerp van het beroep

5.1. De verzoekster vraagt in haar verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging de uitbreiding van het voorwerp van het beroep tot de beslissing van de secretaris-generaal van 26 maart 2001 waarbij Raymonda Verdyck met ingang van 1 april 2001 wordt aangewezen tot afdelingshoofd van de afdeling Studietoelagen van de administratie Ondersteuning. De verzoekster argumenteert dat deze beslissing, samen met de bestreden beslissingen tot niet-verlenging van haar mandaat als afdelingshoofd en tot mededeling aan alle in aanmerking komende ambtenaren van de te begeven betrekking van afdelingshoofd van de afdeling Studietoelagen, deel uitmaakt van eenzelfde complexe administratieve rechtshandeling.

5.2. De verwerende partij werpt in haar memorie van antwoord op dat het voorwerp van het beroep niet tot de aanwijzing van Raymonda Verdyck als afdelingshoofd van de afdeling Studietoelagen kan worden uitgebreid, omdat de niet-verlenging van het mandaat van de verzoekster als afdelingshoofd enerzijds en “de vacaturebeslissing aangaande de betrekking van afdelingshoofd”, samengaand met de aanwijzing van een nieuw afdelingshoofd, anderzijds, geen complexe administratieve rechtshandeling uitmaken.

5.3. De verzoekster repliceert in haar memorie van wederantwoord dat de bestreden beslissingen dermate verweven zijn dat zij samen één complexe administratieve rechtshandeling uitmaken. De vacaturebeslissing vloeit immers rechtstreeks voort uit de beslissing om het mandaat van de verzoekster niet te verlengen. Hetzelfde verband bestaat tussen de vacaturebeslissing en de nieuwe aanwijzing. De verwerende partij geeft trouwens zelf toe dat de vacaturebeslissing en de nieuwe aanwijzing van een afdelingshoofd een complexe administratieve rechtshandeling uitmaken, zodat het duidelijk is dat de verzoekster haar vordering tot die aanwijzing kan uitbreiden.

Beoordeling

5.4. Krachtens artikel 2, § 1, 2/, van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling administratie (thans: de afdeling bestuursrechtspraak) van de Raad van State, zoals het ten tijde van het indienen van het voorliggende beroep van toepassing was, moet het voorwerp van het vernietigingsberoep in het inleidend verzoekschrift worden

aangegeven. De toevoeging in de loop van de procedure van andere voorwerpen moet in beginsel worden afgewezen, aangezien ze met het principe van het contradictoir debat onbestaanbaar is.

Wel wordt aangenomen dat het voorwerp van het vernietigingsberoep tijdens de procedure kan worden uitgebreid tot later genomen beslissingen die het aangevochten besluit als directe rechtsgrond hebben.

In het arrest Muspratt, nr. 69.884 van 28 november 1997, heeft de Raad van State de voorwaarden waaronder het voorwerp van het beroep tijdens de procedure kan worden uitgebreid als volgt omschreven:

“Overwegende dat het onderwerp van een beroep tot nietigverklaring kan worden uitgebreid, zelfs ambtshalve, tot de handelingen die er het logische en noodzakelijke gevolg van zijn, zoals de definitieve benoemingen die volgen op toelatingen tot de proeftijd; dat op een bestreden besluit steunende nagekomen handelingen die niet het logische en noodzakelijke gevolg van dat besluit zijn, eveneens nietig kunnen worden verklaard, in welk geval de rechtszekerheid vereist dat ze aangevochten worden binnen de termijn die gesteld is om een beroep tot nietigverklaring in te stellen, hetzij met een verzoekschrift tot nietigverklaring, hetzij met een processtuk dat regelmatig is ingediend binnen die termijn; dat het immers aan verzoeker behoort blijk te geven van zijn belang om de nietigverklaring te verkrijgen van de nagekomen handelingen, aangezien de samenhang tussen de bestreden handeling en de nagekomen handelingen niet zodanig nauw is dat mag worden aangenomen dat uit het belang om de eerste handeling aan te vechten het belang voortvloeit om de volgende handelingen aan te vechten.” (vertaling)

De Raad van State ziet geen reden om in de voorliggende zaak anders te oordelen.

Het besluit van de secretaris-generaal van het departement Onderwijs van 26 maart 2001 waarbij Raymonda Verdyck tot afdelingshoofd van de afdeling Studietoelagen werd aangewezen, werd bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 22 mei 2001. Dit aanstellingsbesluit betreft een nagekomen beslissing, die steunt op de door de verzoekster bestreden beslissingen om haar mandaat als afdelingshoofd van de afdeling Studietoelagen niet stilzwijgend te verlengen en het mandaat opnieuw vacant te verklaren. Overeenkomstig de hiervoor aangehaalde rechtspraak kon deze nagekomen beslissing door verzoekster worden aangevochten, hetzij met een verzoekschrift tot nietigverklaring dat werd ingediend binnen de termijn om een beroep tot nietigverklaring in te stellen, hetzij met een processtuk dat regelmatig werd ingediend binnen die termijn. De verzoekster

vermocht dan ook het voorwerp van het voorliggende beroep middels haar verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging, dat op 28 juni 2001 werd ingediend, uit te breiden tot het voormelde aanstellingsbesluit.

VI. Ontvankelijkheid

6. De staatsraad-verslaggever heeft met aangetekende brieven van 26 oktober 2009 bij de partijen geïnformeerd naar nieuwe feitelijke of juridische ontwikkelingen die zich sedert de indiening van de laatste memories hebben voorgedaan en die enige weerslag zouden kunnen hebben op de verdere behandeling van de zaak.

De verwerende partij heeft met een brief van 4 november 2009 medegedeeld dat aan de verzoekster bij besluit van de waarnemend secretaris-generaal van het departement Onderwijs van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap van 31 oktober 2003, met ingang van 1 januari 2004, op haar verzoek, eervol ontslag werd verleend uit haar ambt van directeur, terwijl zij bij hetzelfde besluit werd gemachtigd haar aanspraak op pensioen te laten gelden en de eretitel van haar ambt te dragen.

De verzoekster heeft dienvolgens geen materieel belang meer bij haar beroep, vermits een nietigverklaring van de bestreden beslissingen er niet meer kan toe leiden dat zij het mandaat van afdelingshoofd van de afdeling Studietoelagen alsnog kan uitoefenen. Wel kan zij nog een moreel belang laten gelden, aangezien haar door de bestreden beslissingen een verdere uitoefening van de functie die zij bekleedde, is ontzegd.

Verzoeksters mandaat van afdelingshoofd van de afdeling Studietoelagen verstreek op 31 december 2000. Krachtens artikel VIII 76octies van het besluit van de Vlaamse regering van 24 november 1993 houdende organisatie van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap en regeling van de rechtspositie van het personeel (hierna: het Vlaams personeelsstatuut) kon het stilzwijgend worden verlengd. Een dergelijke verlenging werd haar echter niet toegestaan, omdat zij “er [...] niet (of te weinig) in [slaagt], mee te werken aan het herdenken van het stelsel van studietoelagen en nog minder dit te plaatsen binnen het beleid t.a.v. hogescholen en universiteiten, het S.O. of het levenslang leren”, waaruit werd besloten dat zij “onvoldoende waarborgen biedt om de uitdagingen van de afdeling en het beleidsterrein in de periode 2001-2006 creatief te beantwoorden”. Aldus werd

in zekere mate een ongunstig oordeel geveld over het functioneren van de verzoekster en haar creatieve capaciteiten. In deze bijzondere omstandigheid ziet de Raad van State reden om in hoofde van de verzoekster het bestaan van een moreel belang aan te nemen, dat niet is teloorgegaan door het feit van haar inruststelling.

VII. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunten van de partijen

7.1. De verzoekster voert in het middel de schending aan van artikel VIII 76octies van het Vlaams personeelsstatuut, doordat de beslissing tot niet-verlenging van haar mandaat “uitsluitend en alleen genomen werd door de secretaris-generaal”, terwijl de beslissing om een einde te stellen aan het mandaat van een afdelingshoofd moet worden genomen door de leidend ambtenaar in overleg met de secretaris-generaal.

7.2. De verwerende partij antwoordt, samengevat, dat de directeur-generaal van de administratie Ondersteuning met een opdracht was belast en dat de desbetreffende beslissing, bij gebrek aan een leidend ambtenaar, derhalve door de secretaris-generaal moest worden genomen, ter vrijwaring van de continuïteit van de openbare dienst en teneinde te beletten dat ieder afdelingshoofd stilzwijgend een verlenging van zijn mandaatfunctie verkreeg.

7.3. De verzoekster repliceert in haar memorie van wederantwoord dat de mogelijkheid bestond om de beslissing te laten nemen door directeur-generaal G. Janssens die haar tweede evaluator was en als leidend ambtenaar was aangewezen.

7.4. In haar laatste memorie laat de verzoekster nog gelden dat de verwerende partij op het ogenblik van de beslissing tot niet-verlenging van haar mandaat ervan uitging dat er een leidend ambtenaar was, aangezien in de brief van 1 december 2000 waarmee die beslissing aan de verzoekster werd medegedeeld, is vermeld dat de beslissing genomen was na overleg tussen de leidend ambtenaar en de secretaris-generaal.

Beoordeling

7.5. Artikel VIII 76octies van het Vlaams personeelsstatuut luidt als volgt:

“De aanwijzing tot afdelingshoofd is een mandaat voor zes jaar, meermaals met dezelfde duur verlengbaar. De verlenging gebeurt stilzwijgend.

Het mandaat wordt ambtshalve beëindigd bij een functioneringsevaluatie die met onvoldoende wordt besloten.

De leidend ambtenaar kan in overleg met de secretaris-generaal een einde stellen aan het mandaat hetzij om functionele redenen hetzij op vraag van het afdelingshoofd zelf.

In dat geval wordt voor de betrokken ambtenaar een gepaste dienstaanwijzing vastgesteld door de bevoegde overheid.”

Vastgesteld moet worden dat het Vlaams personeelsstatuut niet uitdrukkelijk bepaalt welke overheid over de eventuele niet-verlenging van het mandaat van een afdelingshoofd dient te beslissen. Artikel VIII 76octies, derde lid, van het Vlaams personeelsstatuut heeft slechts betrekking op de voortijdige beëindiging van een lopend mandaat, maar niet op de niet-verlenging ervan. Naar analogie met die bepaling mag evenwel worden aangenomen dat de beslissing tot niet-verlenging van een mandaat in beginsel eveneens door de leidend ambtenaar, in overleg met de secretaris-generaal, dient te worden genomen.

Te dezen was de directeur-generaal van de administratie Ondersteuning met ingang van 1 juli 1998 tijdelijk aangesteld als IT-manager van het ministerie. Van 1 augustus 1998 tot 31 augustus 1999 was directeur-generaal G. Janssens belast met de feitelijke leiding van de administratie Ondersteuning. Deze directeur-generaal was toen verzoeksters eerste evaluator. Nadien trad hij op als tweede evaluator en was de secretaris-generaal de eerste evaluator en onmiddellijke hiërarchische meerdere van de verzoekster. Het blijkt dus niet dat directeur-generaal G. Janssens op het ogenblik van de beslissing tot niet-verlenging van verzoeksters mandaat leidend ambtenaar was van de verzoekster.

Artikel VIII 76sexies, § 1, laatste lid, van het Vlaams personeelsstatuut bepaalt dat indien er geen leidend ambtenaar is, de aanwijzing van het afdelingshoofd gebeurt door de secretaris-generaal.

Bij ontstentenis van een bepaling in andere zin, mag worden aangenomen dat de secretaris-generaal in een dergelijk geval eveneens bevoegd is,

zowel voor de eventuele voortijdige beëindiging van een lopend mandaat als voor de niet-verlenging van een mandaat.

De secretaris-generaal was dan ook bevoegd om, bij afwezigheid van de leidend ambtenaar van de administratie Ondersteuning, tot de niet-verlenging van het mandaat van de verzoekster te beslissen.

Het middel is niet gegrond.

B. Tweede middel

Standpunten van de partijen

8.1. De verzoekster voert in het middel de schending aan van artikel VIII 76octies van het Vlaams personeelsstatuut en van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen.

Zij betoogt, samengevat, dat er geen functionele redenen waren om haar mandaat als afdelingshoofd niet te verlengen, of dat deze redenen minstens niet blijken uit de desbetreffende beslissing. Deze beslissing is niet afdoende gemotiveerd, omdat er geen concrete elementen, laat staan fouten of tekortkomingen in hoofde van de verzoekster worden vastgesteld, waaruit zou blijken waarom zij “onvoldoende waarborgen biedt om de uitdagingen van de afdeling en het beleidsterrein in de periode 2001-2006 creatief te beantwoorden”.

8.2. De verwerende partij antwoordt, samengevat, dat er functionele redenen moeten zijn om een lopend mandaat voortijdig te beëindigen, maar dat dergelijke redenen niet noodzakelijk zijn om een beslissing te nemen tot niet-verlenging van het mandaat. Evengoed kan het mandaat niet worden verlengd omwille van organisatorische of, zoals te dezen het geval was, beleidsmatige redenen.

De verwerende partij laat voorts gelden dat het middel niet ontvankelijk is, in zoverre de verzoekster de schending van de formele motiveringswet aanvoert, aangezien uit haar brief van 8 december 2000 aan de secretaris-generaal blijkt dat zij de motieven van de beslissing kende.

De verwerende partij stelt ten slotte vast dat de verzoekster niet de schending van de materiële motiveringsplicht aanvoert.

8.3. De verzoekster repliceert in haar memorie van wederantwoord dat zij niet betwist dat beleidsredenen de beslissing tot niet-verlenging van het mandaat van afdelingshoofd kunnen verantwoorden, maar dat de precieze motieven van deze beslissing dan ter kennis moeten worden gebracht en uit de beslissing zelf moeten blijken. In de brief van 1 december 2000 wordt de beslissing tot niet-verlenging van het mandaat van de verzoekster gemotiveerd op basis van haar functioneren en niet op andere gronden, maar deze motivering is niet afdoende, aangezien ze een louter willekeurige mening van de secretaris-generaal betreft, die op geen enkele wijze wordt onderbouwd en door de verzoekster werd weerlegd in haar schrijven van 8 december 2000.

De verzoekster betwist voorts dat zij niet de schending van de materiële motiveringsplicht zou aanvoeren. Te dezen wijst zij erop dat ook de formele motiveringswet voorschrijft dat de motivering afdoende moet zijn.

8.4. In haar laatste memorie laat de verzoekster nog gelden dat zij tot op het ogenblik van de beslissing tot niet-verlenging van haar mandaat de functie van afdelingshoofd steeds perfect heeft ingevuld en dat uit de constructie die de secretaris-generaal heeft opgezet om haar mandaat niet te verlengen geen enkele nieuwigheid blijkt, vergeleken met de functie die zij steeds heeft uitgeoefend. Dat aan de functie zelf niets wijzigt, wordt volgens de verzoekster bevestigd door het feit dat bij de oproep tot de kandidaten in januari 2001 in wezen geen andere competenties van de kandidaten werden vereist. De verzoekster besluit dat de beslissing tot niet-verlenging van haar mandaat niet afdoende gemotiveerd kan zijn door het feit dat de functie zou wijzigen.

Beoordeling

8.5. Zoals bepaald in artikel VIII 76octies van het Vlaams personeelsstatuut gebeurt de aanwijzing tot afdelingshoofd voor een mandaat van zes jaar, dat meermaals met dezelfde duur verlengbaar is. De verlenging gebeurt stilzwijgend.

Een mandaatfunctie is dus in wezen tijdelijk. In een dergelijk stelsel heeft de overheid een discretionaire bevoegdheid om bij het verstrijken van

de mandaatperiode te beoordelen of de betrokkene het mandaat mag voortzetten. Hierbij kan zowel rekening worden gehouden met de wijze waarop de betrokkene het voorbije mandaat heeft uitgeoefend, als met de opdrachten die door de afdeling in de volgende periode moeten worden vervuld. Het is dan ook niet vereist dat, om de niet-verlenging van een mandaat te verantwoorden, aan de betrokkene “fouten of tekortkomingen” kunnen worden aangewreven.

8.6. Uit de brief van 1 december 2000 aan de verzoekster blijkt dat de conclusie van de secretaris-generaal dat de verzoekster “onvoldoende waarborgen biedt om de uitdagingen van de afdeling en het beleidsterrein in de periode 2001-2006 creatief te beantwoorden” vooreerst gesteund is op de vaststelling dat de problematiek van de studietoelagen in de toekomst moet worden verbreed tot de studiefinanciering. Vervolgens wordt vermeld dat de evaluatieverslagen tijdens haar mandaat duidelijk aantonen dat zij op het vlak van de uitbetalingen van de studietoelagen een belangrijke verbetering heeft gerealiseerd, positief gebruik makend van de aangeboden nieuwe middelen en faciliteiten, maar dat zij er niet of te weinig in slaagde “mee te werken aan het herdenken van het stelsel van studietoelagen en nog minder dit te plaatsen binnen het beleid t.a.v. hogescholen en universiteiten, het S.O. of het levenslang leren”.

De secretaris-generaal heeft aldus op een afdoende wijze de redenen uiteengezet op grond waarvan tot de niet-verlenging van het mandaat van verzoekster werd beslist. De omstandigheid dat de functie van afdelingshoofd niet wezenlijk veranderd zou zijn en dat van de kandidaten geen andere competenties werden vereist, doet daaraan geen afbreuk.

8.7. Het middel is niet gegrond.

C. Derde middel

Standpunten van de partijen

9.1. De verzoekster voert in het middel de schending aan van de beginselen van behoorlijk bestuur, met name van de hoorplicht.

Zij betoogt vooreerst dat zij niet de mogelijkheid heeft gehad om zich met kennis van zaken te verdedigen, omdat de overheid nooit concrete

gegevens heeft medegedeeld waarop zij zich meende te mogen steunen om tot haar beslissing te komen.

Voorts laat de verzoekster gelden dat de beslissing blijkens de brief van de secretaris-generaal van 1 december 2000 werd genomen in gezamenlijk overleg met directeur-generaal G. Janssens, die echter niet aanwezig was toen zij op 16 november 2000 voor een gesprek met de secretaris-generaal werd ontboden. De genoemde directeur-generaal heeft bijgevolg nooit het standpunt en de argumenten van de verzoekster aanhoort.

9.2. De verwerende partij wijst er vooreerst op dat de beëindiging van het mandaat na zes jaar, statutair gezien, de regel is en dat slechts uit praktische overwegingen werd voorzien in een stilzwijgende verlenging, opdat niet telkens een uitdrukkelijke beslissing tot verlenging zou moeten worden genomen. Het is volgens haar in deze context dat de hoorplicht moet worden gezien.

Zij zet vervolgens uiteen dat de beslissing om voor de afdeling Studietoelagen voor de toekomst meer de nadruk te leggen op de beleidsvoorbereiding dan op de beleidsuitvoering, op zich niet direct te maken heeft met de persoon van de verzoekster en dat de beslissing tot niet-verlenging van het mandaat van de verzoekster slechts zeer ten dele met haar functioneren in het verleden te maken heeft.

Met deze gegevens voor ogen, werd volgens de verwerende partij naar behoren aan de hoorplicht voldaan toen de verzoekster op 16 november 2000 de gelegenheid kreeg om de concrete invulling van haar mandaatfunctie met de secretaris-generaal te bespreken. De afwezigheid van directeur-generaal G. Janssens bij dit gesprek vermag -zo stelt de verwerende partij- rechteens geen enkele rol te spelen. Overigens kon de verzoekster na dit gesprek nog alle mogelijke bijkomende argumenten aan de secretaris-generaal laten kennen, wat zij niet heeft gedaan.

9.3. De verzoekster repliceert in haar memorie van wederantwoord dat, zelfs indien er sprake zou zijn van een beleidswijziging, de beslissing volledig gebaseerd is op haar functioneren, met name op het feit dat zij niet zou voldoen op het vlak van beleidsvoorbereiding, zodat de hoorplicht onverkort van toepassing is. Zij stelt dat zij niet de mogelijkheid heeft gehad om op een nuttige wijze voor haar belangen op te komen, aangezien zij vóór het gesprek van 16 november 2000 niet

ervan op de hoogte was dat de niet-verlenging van haar mandaat werd overwogen, en het na dit gesprek geen zin meer had om haar argumenten mede te delen, vermits de beslissing toen reeds was genomen.

9.4. In haar laatste memorie benadrukt de verzoekster dat zij vooraf niet de draagwijdte kende van het gesprek dat op 16 november 2000 met haar zou worden gehouden en dat voorts uit de notulen van de vergadering van de directieraad van 24 november 2000 de verklaring blijkt van de secretaris-generaal dat hij de verzoekster reeds op 16 november 2000 had ingelicht over de genomen beslissing.

Beoordeling

9.5. Het is een beginsel van behoorlijk bestuur dat tegen niemand een ernstige maatregel kan worden genomen die gegrond is op zijn persoonlijk gedrag en die van aard is om zijn belangen ernstig aan te tasten, zonder dat hem de gelegenheid wordt geboden om zijn standpunt op een nuttige wijze te doen kennen.

Alhoewel het mandaat van afdelingshoofd in beginsel voor zes jaar wordt toegekend en derhalve tijdelijk is, dient de beslissing tot niet-verlenging van het mandaat niettemin te worden beschouwd als een beslissing waardoor de rechtstoestand van de betrokkene in ongunstige zin wordt gewijzigd. Bij ontstentenis van een dergelijke beslissing wordt het mandaat immers, krachtens artikel VIII 76octies, eerste lid, van het Vlaams personeelsstatuut, stilzwijgend voor een periode van zes jaar verlengd.

Uit de motivering van de beslissing blijkt bovendien dat ze mede gegrond is op een beoordeling van de wijze waarop de verzoekster haar mandaat heeft uitgeoefend. De verzoekster moest dan ook de gelegenheid hebben om op een nuttige wijze voor haar belangen op te komen.

9.6. Te dezen hebben de secretaris-generaal en de directeur-generaal L. Van Buyten op 16 november 2000 met de verzoekster een gesprek gehad omtrent het voornemen van de secretaris-generaal om haar mandaat als afdelingshoofd niet te verlengen. Voor zover de verzoekster tijdens dat gesprek onvoldoende voorbereid zou geweest zijn om op een nuttige wijze haar standpunt te laten kennen, moet met de verwerende partij worden opgemerkt dat zij ook na dat gesprek en voordat de beslissing tot niet-verlenging van haar mandaat werd genomen, nog de kans heeft

gehad om haar argumentatie aan de verwerende partij kenbaar te maken, wat zij klaarblijkelijk niet heeft gedaan. Uit niets blijkt dat, zoals de verzoekster beweert, de beslissing om haar mandaat niet te verlengen op 16 november 2000 al was genomen.

De secretaris-generaal heeft zijn beslissing bovendien mede gesteund op de evaluatieverslagen van de verzoekster, waarover zij eveneens haar schriftelijke opmerkingen heeft kunnen meedelen.

De verzoekster heeft derhalve voldoende de gelegenheid gehad om haar argumenten kenbaar te maken.

9.7. Uit de nota van 24 november 2000 aan de directieraad blijkt ten slotte dat de secretaris-generaal over de mogelijke verlenging of beëindiging van het mandaat van de verzoekster overleg heeft gepleegd met, onder meer, directeur-generaal G. Janssens, die gedurende een bepaalde periode de feitelijke leiding heeft gehad van de administratie Ondersteuning en die optrad als tweede evaluator van de verzoekster. De verzoekster laat ten onrechte gelden dat zij niet door deze directeur-generaal werd gehoord. De hoorplicht vereist immers niet dat de verzoekster werd gehoord door al degenen die door de secretaris-generaal ter voorbereiding van de beslissing werden geraadpleegd.

9.8. Het middel is niet gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekster wordt verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing en van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 347,06 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 25 januari 2010,
door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

André Vandendriessche,	kamervoorzitter,
Daniël Moons,	staatsraad,
Bert Thys,	staatsraad,
bijgestaan door	
Vera Wauters,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Vera Wauters

André Vandendriessche