

**RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK**

**XIIe KAMER**

**A R R E S T**

**nr. 219.894 van 21 juni 2012  
in de zaak A. 197.109/XII-6264**

In zake: Linda DESMET  
die woonplaats kiest bij  
de bvba Francis Charlier Consulting  
met zetel te 8860 Lendeledede  
Langemuntelaan 1

tegen:

de VLAAMSE GEMEENSCHAP  
woonplaats kiezend bij  
de Juridische cel van de afdeling Advies en  
Ondersteuning onderwijspersoneel  
kantoor houdend te 1210 Brussel  
Koning Albert II laan 15 kamer 1 C 24

---

*I. Voorwerp van het beroep*

1. Het beroep, ingesteld op 16 juli 2010, strekt tot de nietigverklaring van de ongunstige beslissing van 20 mei 2010 van de bevoegde ambtenaar van het agentschap voor Onderwijsdiensten over de aanvraag van Linda Desmet tot erkenning als nuttige ervaring, van diensten die gepresteerd zijn als werknemer.

*II. Verloop van de rechtspleging*

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

Auditeur Jurgen Neuts heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij en de verwerende partij hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 5 juni 2012.

Staatsraad Geert Van Haegendoren heeft verslag uitgebracht.

Verzoekster en adjunct van de directeur Frederik Stevens, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Jurgen Neuts 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. Verzoekster is lerares in “Zonnebos”, een school van het Gemeenschapsonderwijs voor buitengewoon secundair onderwijs te ’s-Gravenwezel.

Verzoekster vraagt de erkenning als nuttige ervaring voor de specialiteit “verzorging” van door haar als werknemer in de privésector gepresteerde diensten.

Op het aanvraagformulier beschrijft de werkgever de door verzoekster destijds uitgeoefende taken als volgt:

- “Verzorgende -  
persoonsgericht: lichaamsverzorging, wassen en wondverzorging  
aan- & uitkleden,  
- begeleiding binnen- en buitenshuis, sociale contacten  
maaltijden bereiden: - per dag, per week  
- dieetvoeding bereiden, onderhoud keuken

huishoudelijk gericht: - onderhoud woonruimte  
- wassen, verstellen, strijken  
- boodschappen doen.”

Een tweede aanvraagformulier, uitgaande van een andere werkgever, somt quasi woordelijk dezelfde taken op.

Op 12 mei 2009 brengt de inspecteur negatief advies uit over de aanvraag van verzoekster. Hij motiveert zijn advies als volgt:

“De opgave van de opgedane activiteiten geeft geen onderbouwing voor het vak verzorgende zoals het op de verschillende onderwijs niveaus in zijn TV-, PV- en stage-aspecten dient aangepakt te worden.”

Met een brief van 29 mei 2009 wordt verzoekster van dit negatieve advies op de hoogte gebracht. Haar wordt gewezen, met verwijzing naar artikel 13 van het besluit van de Vlaamse regering van 7 oktober 1997 betreffende de nuttige ervaring als bekwaamheidsbewijs voor personeelsleden van het onderwijs, op de mogelijkheid om een herzieningsaanvraag in te dienen:

“De herzieningsaanvraag moet nieuwe of bijkomende elementen bevatten over de inhoud van de uitgeoefende opdrachten. Bij gebrek aan nieuwe of bijkomende elementen is de herzieningsaanvraag ongeldig.”

Verzoekster dient een herzieningsaanvraag in, waarbij zij in het overzicht van de taken die zij als werknemer heeft uitgeoefend, vermeldt:

- “Alle taken en competenties zoals beschreven in bijlage”, daarbij verwijzend naar een document van “taken verricht door een verzorgende”;
- “Alle taken die een gezinshulp verricht staan beschreven in bijlage”.

Op 9 april 2010 adviseert de inspecteur-generaal:

“Betrokkene heeft bijkomende gegevens toegevoegd aan de herzieningsaanvraag. Hieruit blijkt dat de bijkomende argumenten niet zwaar genoeg doorwegen voor de voornaamste onderdelen van de specialiteit verzorging. Het advies blijft negatief”.

Met een brief van 20 mei 2010 deelt het bestuur aan verzoekster mee dat een ongunstige beslissing werd genomen inzake haar aanvraag inzake nuttige ervaring, daarbij de motivering van het advies van de inspecteur-generaal herhalend.

#### *IV. Onderzoek van de middelen*

4. Verzoekster voert vier middelen aan.

##### *A. Eerste middel*

##### *Standpunt van de partijen*

5. In een eerste middel voert verzoekster de schending aan van de formele-motiveringsplicht. Zij wijst erop dat zij “bijkomende gegevens [heeft] toegevoegd aan de herzieningsaanvraag, te weten een taken- en competentielijst voor de functie van verzorgende die door de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen in 2003 is vastgelegd”. Hierop antwoordt het bestreden besluit alleen dat “de bijkomende argumenten niet zwaar genoeg doorwegen voor de voornaamste onderdelen van de specialiteit verzorging”. Een meer concrete of precieze motivering is niet beschikbaar. De overheid mag zich nochtans niet onttrekken aan de motiveringsplicht door vage bewoordingen te gebruiken en de motivering moet concreet en precies zijn. Het bestuur gaat niet in op de door haar bijkomend aangebrachte gegevens; niet valt te achterhalen of haar argumenten ernstig werden onderzocht en daadwerkelijk bij de besluitvorming betrokken.

6. Verwerende partij antwoordt daarop, in essentie, dat verzoekster bij haar herzieningsaanvraag enkel een lijst van taken en competenties heeft gevoegd, zonder de link te leggen naar de prestaties die zij bij de betrokken vzw's heeft uitgeoefend. Aangezien verzoekster haar herzieningsaanvraag niet concreet heeft gemotiveerd, kon de bestreden beslissing ook niet concreter en preciezer zijn. Verzoekster heeft ook geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid die artikel 13 van het besluit van 7 oktober 1997 biedt om gehoord te worden en om aan de beroepscommissie zelf duiding te geven bij haar herzieningsaanvraag.

7. Verzoekster repliceert dat verwerende partij niet nu ineens kan opwerpen dat haar herzieningsaanvraag niet concreet gemotiveerd is. Verwerende partij heeft de herzieningsaanvraag niet ongeldig verklaard, wat betekent dat ze als voldoende gemotiveerd is aanvaard. De administratie heeft overigens zelf aan de inspectie gevraagd opnieuw advies uit te brengen “rekening houdend met de aangebrachte argumenten”. Kennelijk hebben de argumenten van verzoekster niet kunnen overtuigen, maar over het waarom daarvan is in de bestreden beslissing niets te vinden. Bovendien is de vraag om gehoord te worden over de herzieningsaanvraag louter facultatief; verzoekster mocht zich beperken tot een schriftelijke vraag tot herziening. De afwezigheid van een hoorzitting ontslaat verwerende partij dan weer niet van de plicht tot motivering van haar beslissing.

8. Verwerende partij dupliceert dat het louter en alleen aan verzoekster is toe te schrijven als de motivering er geen blijk van geeft te zijn toegespitst op het concrete geval dat verzoekster aan het bestuur heeft voorgelegd. Verzoekster heeft er zich immers toe beperkt haar als werknemster uitgeoefende taken te herhalen en een lijst van taken en competenties bij te voegen zonder de link te leggen naar door haar zelf eerder uitgeoefende prestaties. Verzoekster kon dan ook niet verwachten dat de motivering van de bestreden beslissing meer concreet zou zijn.

### *Beoordeling*

9. Door de herzieningsaanvraag van verzoekster af te wijzen om de reden dat de bijkomende argumenten niet overtuigen, handhaaft verwerende partij haar weigering inhoudelijk om de oorspronkelijk aangevoerde redenen, namelijk dat “[de] opgave van de opgedane activiteiten [...] geen onderbouwing [geeft] voor het vak verzorgende zoals het op de verschillende onderwijs niveaus in zijn TV-, PV- en stage-aspecten dient aangepakt te worden”. De Raad van State stelt preliminair vast dat verzoekster in het middel omtrent de motieven enkel aan de orde brengt, de vraag of de formele-motiveringsplicht is nageleefd.

De artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen bepalen dat elke eenzijdige rechtshandeling met individuele strekking die uitgaat van een bestuur en die be-

oogt rechtsgevolgen te hebben voor één of meer bestuursorganen of voor een ander bestuursorgaan, in de akte de juridische en feitelijke overwegingen moet vermelden die aan de beslissing ten grondslag liggen, en dat deze afdoende moeten zijn. Uit deze bepalingen volgt dat enkel met de in het bestreden besluit vermelde redengeving rekening mag worden gehouden om de naleving van de formele-motiveringsplicht te toetsen.

Thans ligt het bijzondere geval voor van een administratieve beroepsprocedure. In zo een geval dient de formele-motiveringsplicht in hoofdzaak van het bestuur strenger te worden beoordeeld. Een administratieve beroepsprocedure dient er immers op gericht te zijn een antwoord te verschaffen op de elementen die een bestuurde tegen een voor hem ongunstige beslissing aanbrengt.

Over die beroepsprocedure leert artikel 13 van het voormeld besluit van 7 oktober 1997:

“§ 1. Het betrokken personeelslid kan binnen zestig dagen na het versturen van het aangetekend schrijven, de herziening vragen van het uitgebrachte advies. Deze herzieningsaanvraag moet alle bijkomende elementen bevatten over de inhoud van de taken die het heeft uitgeoefend tijdens de dienstperiodes waarvan de erkenning als nuttige ervaring wordt gevraagd of de argumenten waarop wordt gesteund om de herziening aan te vragen. De aanvraag tot herziening moet aangetekend worden toegezonden aan de bevoegde administratie. Het betrokken personeelslid wordt gehoord indien het daarom uitdrukkelijk verzoekt in de aanvraag tot herziening.

De herzieningsaanvraag is slechts geldig als ze gemotiveerd is. Enkel als de betrokkene nieuwe argumenten en/of fouten kan aantonen, is de herziening mogelijk.

§ 2. Indien binnen de voormelde termijn geen aanvraag tot herziening bij de bevoegde administratie wordt ingediend, wordt het advies van de inspectie gehandhaafd.

§ 3. Indien binnen de voormelde termijn wel een vraag tot herziening bij de bevoegde administratie toekomt, legt deze de aanvraag voor aan de inspecteur-generaal die na intern overleg hetzij het eerste advies bevestigt, hetzij het advies geheel of gedeeltelijk wijzigt.”

Uiteindelijk beslist de bevoegde ambtenaar.

10. Het modelformulier dat telkens is gebruikt voor de aanvraag, preciseert bij de betreffende rubriek:

“Geef een overzicht van de taken die de werknemer heeft uitgeoefend. Omschrijf zorgvuldig de aard van de uitgeoefende taken. Som de concrete activiteiten op. U mag die informatie ook opnemen in documenten die u bij dit formulier voegt. U parafeert dan elk document.”

Deze rubriek is gericht aan de werkgever: hij is het die de uitgeoefende taken moet attesteren en dus ook de eventuele bijlagen paraferen.

De Raad van State moet met verwerende partij vaststellen, dat verzoekster bij haar herzieningsaanvraag enkel haar uitgeoefende taken heeft herhaald op het formulier en er een -zelfs niet door de werkgever geparafeerde- lijst heeft bijgevoegd die *in abstracto* de taken opsomt van “een” verzorgende. Haar herzieningsaanvraag is ook in die zin opgesteld: niet is er te lezen dat verzoekster daadwerkelijk zelf al die taken heeft uitgevoerd of, zoals verwerende partij in de memories opmerkt, nergens is de link gelegd naar de door verzoekster zelf eerder uitgeoefende prestaties. In het verzoekschrift erkent verzoekster dat de bijgevoegde lijst een vier bladzijden tellende “taken- en competentielijst voor de functie van verzorgende” is die door de SERV in 2003 is vastgelegd. Drie van de vier bladzijden hebben overigens betrekking op competenties (“kennis hebben van...”) en slaan niet terug op taakuitoefening. Noch is die lijst een omschrijving, zorgvuldig, van de door verzoekster uitgeoefende taken, noch is het een opsomming van concrete activiteiten.

Ook valt de Raad van State verzoekster niet bij dat uit de vaststelling dat de administratie aan de inspectie een nieuw advies heeft gevraagd afgeleid moet worden dat haar herzieningsaanvraag wel degelijk concreet gemotiveerd was. Immers blijkt uit het aangehaalde artikel 13, § 3, van het besluit van 13 oktober 1997 dat een herzieningsaanvraag hoe dan ook opnieuw moet worden voorgelegd aan het advies van de inspectie. Wél terecht merkt verzoekster op, dat haar herzieningsaanvraag finaal door de bevoegde ambtenaar formeel niet ongeldig of onontvankelijk is verklaard.

11. Zoals hiervóór reeds opgemerkt, moet het middel van de schending van de formele-motiveringsplicht evenwel uitsluitend worden beoordeeld aan de hand van de in de bestreden beslissing zelf uitgedrukte motieven. Aldus dient vastgesteld dat verwerende partij in de bestreden beslissing aangeeft dat verzoekster “bijkomende gegevens [heeft] toegevoegd aan de herzieningsaanvraag” -versta: de lijst van de SERV- maar dat die “bijkomende argumenten niet zwaar genoeg doorwegen voor de voornaamste onderdelen van de specialiteit”. Deze motivering is vaag, louter affirmatief en kan dienst doen als passe-partoutantwoord voor eender welke aanvraag. Een dergelijke motivering geeft er geen blijk van te zijn toegespitst op het concrete geval dat verzoekster aan het bestuur heeft voorgelegd.

Dat argumenten “niet zwaar genoeg doorwegen” is reeds een gemeenplaats en verzoekster heeft het raden ernaar wat voor het bestuur “de voornaamste onderdelen” zijn van de specialiteit Verzorging. Dat haar “bijkomende argumenten” in de herzieningsaanvraag volgens verwerende partij onvoldoende concreet op de persoonlijke werksituatie van verzoekster gericht waren, kon verzoekster uit die motivering onmogelijk afleiden. Toen verzoekster zich over het instellen van het voorliggend annulatieberoep moest beraden kon zij zich bijgevolg niet met voldoende kennis van zaken in rechte weren tegen de beslissing, in strijd met het oogmerk van de formele-motiveringsverplichting.

12. Het eerste middel is in de aangegeven mate gegrond. Weliswaar zal verwerende partij na een nietigverklaring louter op de besproken grond, ermee kunnen volstaan de beslissing te hernemen en ze dit keer met inbegrip van de motieven ervan, aan verzoekster ter kennis te brengen.

#### *B. Tweede middel*

##### *Uiteenzetting van het middel*

13. In een tweede middel voert verzoekster de schending aan van het zorgvuldigheidsbeginsel en het beginsel *patere legem quam ipse fecisti*. Samengevat kan verzoekster zich niet vinden in het standpunt van het bestuur dat de beroepsbezigheden van verzoekster, die overeenstemmen met het beroepsprofiel

van de verzorgende zoals omschreven in de bijlage bij het besluit van de Vlaamse regering van 24 juli 1997 tot regeling van de erkenning en de subsidiëring van de diensten voor gezins- en bejaardenhulp en in een door de SERV vastgelegde tekst, geen onderbouwing geven voor het vak verzorgende, beroepsprofiel dat dan nog eens “uitstekend” overeenstemt met de ontwikkelingsdoelen die de Vlaamse overheid voor de OV3-leerlingen heeft vastgelegd. Zij was immers “gedurende meer dan 15 jaar actief als gezins- en bejaardenhulp / verzorgende in de privésector”. Verzoekster acht het “onmogelijk dat de overheid op basis van haar jarenlange ervaringen als verzorgende de voorgelegde taakstellingen en competenties afwijst als nuttige ervaring voor een leerkracht BGV, specialiteit Verzorging OV3”.

De verwerende partij handelt volgens verzoekster onzorgvuldig en miskent de door het bestuur uitgewerkte taakstellingen en competenties voor de verzorgende, die overeenstemmen met de competenties, bepaald voor de leerlingen waaraan verzoekster les geeft. Nochtans beschikt verzoekster als verzorgende precies over de juiste competenties en de juiste ervaring om de leerlingen de specialiteit Verzorging bij te brengen.

14. Verzoekster betoogt in haar memorie van wederantwoord dat zij in haar functie als verzorgende geconfronteerd werd “met alle aspecten van de job van verzorgende” en dat zij daarom heeft verwezen naar de lijst van de SERV. Zij maakt op die manier wel degelijk de link tussen haar tewerkstelling als verzorgende en de takenlijst die zij heeft toegevoegd. Zij noemt die handelwijze praktischer dan “punt per punt zelf de taken op te schrijven (met het risico om bepaalde aspecten te vergeten)”.

### *Beoordeling*

15. Verzoekster verliest uit het oog dat bij de aanvraag tot erkenning van nuttige ervaring bij de werkgever bij wie de diensten zijn gepresteerd wordt gevraagd naar “een overzicht van de taken die de werknemer heeft uitgeoefend”, een zorgvuldige omschrijving van “de aard van de uitgeoefende taken” en een opsomming van “de concrete activiteiten”.

De zorgvuldigheid die het bestuur in acht heeft genomen bij de totstandkoming van de bestreden beslissing, wordt mee bepaald door de zorgvuldigheid die de bestuurde aan de dag heeft gelegd om haar aanvraag concreet te staven.

Verzoekster beperkte zich in de herzieningsaanvraag tot een verwijzing naar “[a]lle taken en competenties zoals beschreven in bijlage”, dit is, volgens haar verklaring, een oplist van de taken en competenties van “de” verzorgende door de SERV. Daarbij wordt verzoekster -laat staan de werkgever - op geen enkel ogenblik concreet. Integendeel, zij verschuilt zich achter een abstracte opsomming van taken en -zoals gezien, vooral- van competenties die samen het beroepsprofiel van de verzorgende moeten vormen.

16. Het middel is ongegrond.

### *C. Derde middel*

#### *Uiteenzetting van het middel*

17. In een derde middel voert verzoekster de schending aan van het gelijkheidsbeginsel. Zij verwijst naar erkenning als nuttige ervaring van de dienstjaren van een gewezen collega met, volgens verzoekster, “nagenoeg dezelfde werkervaring”.

18. In haar memorie van wederantwoord spreekt verzoekster het verweer tegen dat haar oud-collega een beter onderbouwd aanvraagdossier heeft ingediend. Bij de vergelijking van de beide dossiers ziet verzoekster als enig verschil dat verzoekster een langere periode van ervaring als verzorgende kan voorleggen, hetgeen volgens haar net een pluspunt zou moeten zijn.

19. In haar laatste memorie merkt verzoekster nog op dat het dossier van haar collega “zonder twijfel voldoende, doch niet beter onderbouwd” is dan het hare.

## *Beoordeling*

20. Het auditoraatsverslag stelt:

“Als de auditeur-verslaggever bij de vergelijking van de aanvraagdossiers van verzoekster en haar oud-collega één verschilpunt opmerkt, is het wel dat de aanvraag van de oud-collega de concrete activiteiten -tot materiële handelingen toe- vermeldt die zij heeft verricht tijdens haar tewerkstelling bij een privéwerkgever. Bovendien kan die oud-collega van verzoekster een te dezen niet onbelangrijke didactische ervaring voorleggen: ‘een 8-tal dagdelen les gegeven aan personen in opleiding tot verzorgende + workshops aan collega’s [...]’.

Dit maakt dat verzoeksters aanvraag zich niet zonder meer laat vergelijken met deze van haar oud-collega.

Om die reden kan het middel niet worden aangenomen.”

21. Verzoekster ontkracht dit in haar laatste memorie niet.

Ook de Raad van State valt bij dat de aanvraag van verzoekster en die van haar gewezen collega zich niet zonder meer laten vergelijken.

22. Het middel is ongegrond.

### *D. Vierde middel*

23. Verzoekster doet in de laatste memorie uitdrukkelijk afstand van het vierde middel.

## **BESLISSING**

**1. De Raad van State vernietigt de ongunstige beslissing van 20 mei 2010 van de bevoegde ambtenaar van het agentschap voor Onderwijsdiensten over de aanvraag van Linda Desmet tot erkenning als nuttige ervaring, van diensten die gepresteerd zijn als werknemer.**

**2. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 175 euro.**

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 21 juni 2012,  
door de Raad van State, XIIe kamer, samengesteld uit:

|                        |                  |
|------------------------|------------------|
| Dierk Verbiest,        | kamervoorzitter, |
| Geert Van Haegendoren, | staatsraad,      |
| Pierre Barra,          | staatsraad,      |
| bijgestaan door        |                  |
| Bram Van Thillo,       | griffier.        |

**De griffier**

**De voorzitter**

**Bram Van Thillo**

**Dierk Verbiest**