

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 230.706 van 31 maart 2015
in de zaak A. 205.378/X-15.926.**

In zake : Kathleen VERHOEVEN
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Wim Van Roeyen
 kantoor houdend te 9051 Sint-Denijs-Westrem
 Drie Koningenstraat 3
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

1. HAVILAND, intergemeentelijk samenwerkingsverband
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Frank Judo en Bert Van Herreweghe
 kantoor houdend te 1000 Brussel
 Keizerslaan 3
 bij wie woonplaats wordt gekozen
2. het VLAAMSE GEWEST
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Bart Staelens
 kantoor houdend te 8000 Brugge
 Gerard Davidstraat 46/1
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 25 juni 2012, strekt tot de
nietigverklaring van:

1° het besluit van 1 maart 2012 van het directiecomité van het intergemeentelijk
samenwerkingsverband Haviland om Kathleen Verhoeven vanaf 1 maart 2012
in disponibilliteit wegens ambtsopheffing te plaatsen, en

2° de “beslissing” van 27 april 2012 van de commissaris van de Vlaamse
regering om niet tegen het besluit van 1 maart 2012 op te treden.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 221.024 van 16 oktober 2012 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing verworpen.

Verzoekster heeft een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

De verwerende partijen hebben een memorie van antwoord ingediend en verzoekster heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur Diane Mareen heeft een verslag opgesteld.

Verzoekster heeft een laatste memorie ingediend. De verwerende partijen hebben een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 5 december 2014.

Kamervoorzitter Johan Lust heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Lieselot Popelier, die *loco* advocaat Wim Van Roeyen verschijnt voor verzoekster, advocaat Bert Van Herreweghe, die verschijnt voor de eerste verwerende partij, en advocaat Samuel Mens, die *loco* advocaat Bart Staelens verschijnt voor de tweede verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Diane Mareen 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. Op 3 oktober 2011 geeft de raad van bestuur van het intergemeentelijk samenwerkingsverband Haviland zijn principiële goedkeuring aan het herstructureringsplan dat door een deskundige van het studiebureau ABIC werd opgesteld. Het plan moet tegemoetkomen aan onder meer de vaststelling dat de activiteiten van Haviland maand na maand verlies genereren. De raad van bestuur mandateert het directiecomité “tot het nemen van alle beslissingen die nodig zijn voor het uitvoeren van dit plan”. Het directiecomité dient maandelijks de vooruitgang van het plan aan de raad van bestuur te rapporteren.

Ter uitvoering van deze herstructurering keurt het directiecomité op 27 oktober 2011 onder meer de vervanging van de artikelen 194, 195 en 197 van het personeelsstatuut goed, evenals de opheffing van de dienst Grond en Panden, waarin verzoekster werkzaam is. Op 17 november 2011 keurt het directiecomité een nieuwe personeelsformatie goed.

De raad van bestuur neemt op 21 november 2011 kennis van de beslissingen die het directiecomité op 27 oktober 2011 en 17 november 2011 nam.

Naar aanleiding van een klacht van het Vrij Syndicaat voor het Openbaar Ambt tegen de beslissing van het directiecomité van 27 oktober 2011 inzake de wijziging van het personeelsstatuut omdat er niet over onderhandeld of overlegd is geworden met de representatieve vakorganisaties, schorst de commissaris van de Vlaamse regering op 25 januari 2012 de betrokken wijzigingen aan het personeelsstatuut.

Het directiecomité beslist op 9 februari 2012 om het geschorste besluit tot wijziging van het personeelsstatuut in te trekken.

Het directiecomité deelt de intrekking met een brief van 17 februari 2012 mee aan de commissaris van de Vlaamse regering, eraan

toevoegend dat de intrekking tot gevolg heeft dat de artikelen van de rechtspositieregeling ongewijzigd blijven.

Blijkens zijn antwoord van 22 februari 2012 is de commissaris van de Vlaamse regering van mening dat de rechtspositieregeling ten gevolge van de intrekking alleen ongewijzigd is gebleven tot 21 november 2011, omdat dan de raad van bestuur besliste de wijzigende bepalingen van het directiecomité “over te nemen”. Eenzelfde “redenering” blijkt ook uit een brief van de commissaris van 21 februari 2012.

Op 1 maart 2012 beslist het directiecomité om verzoekster, in het kader van de opheffing van de dienst Grond en Panden in disponibiliteit wegens ambtsopheffing te plaatsen vanaf 1 maart 2012. Het wordt haar met een brief van dezelfde datum ter kennis gebracht.

IV. Afstand

4. Verzoekster verklaart in de memorie van wederantwoord afstand te doen van het beroep in zoverre het de tweede bestreden beslissing betreft.

V. Onderzoek van het tweede middel

Standpunt van de partijen

5. Verzoekster voert in een tweede middel de schending aan van artikel 69 van het decreet van 6 juli 2001 ‘houdende de intergemeentelijke samenwerking’ (hierna: decreet van 6 juli 2001) en van artikel 194 van het administratief statuut van Haviland.

Verzoekster licht toe dat de bestreden beslissing haar in disponibiliteit plaatst ofschoon er geen bepaling in het administratief statuut bestaat die in de mogelijkheid daartoe voorziet. Verzoekster diende in staat van

wedertewerkstelling te worden geplaatst, wat inhoudt dat, overeenkomstig artikel 194, derde lid, van het bestaande administratief statuut, de periode van het eerste jaar wordt gelijkgesteld met een periode van dienstactiviteit. In de plaats echter is haar meegedeeld dat zij niet langer in actieve dienst is.

Ten onrechte gaat het directiecomité ervan uit dat de artikelen 194 en 195 van het administratief statuut gewijzigd zijn zodat een disponibiliteit wegens ambtsopheffing mogelijk is. Dit strijdt immers met de beslissing van de regeringscommissaris van 25 januari 2012 tot schorsing van alle beslissingen van het directiecomité met betrekking tot de wijzigingen van het personeelstatuut en met de eigen beslissing van het directiecomité om deze beslissingen in te trekken. Door die intrekking is de “eventuele bekrachtigingsbeslissing” van de raad van bestuur van 21 november 2011 zonder voorwerp geworden, nog daargelaten de vraag “of de raad van bestuur op 21 november 2011 niet louter op de hoogte werd gebracht van de beslissingen van het Directiecomité van 27 oktober 2011 [onder meer tot wijziging van het personeelsstatuut] zonder dat die daarom ook formeel bekrachtigd werden”.

Zoals uit artikel 69 van het decreet van 6 juli 2001 volgt, is de raad van bestuur bevoegd voor alle personeelsaangelegenheden en kan die bevoegdheid niet worden gedelegeerd aan het directiecomité. Voor een delegatie bestaat er enkel een decretale basis wat de uitvoering van het administratief en geldelijk statuut, in het kader van het individuele personeelsbeheer, betreft. Het wijzigen zelf van het administratief statuut valt daar niet onder. De loutere mededeling aan de raad van bestuur ontnemt de beslissing tot wijziging van het administratief statuut niet haar onwettig karakter.

6. De eerste verwerende partij repliceert in de memorie van antwoord dat ten tijde van de bestreden beslissing van 1 maart 2012 het vernieuwde personeelsstatuut van toepassing was. De raad van bestuur had op 21 november 2011 beslist om dit gewijzigde personeelsstatuut aan te nemen. Aangezien de raad van bestuur bevoegd is om het personeelsstatuut vast te stellen

en er tegen de beslissing geen toezichtmaatregel werd genomen, “kreeg dat nieuwe personeelsstatuut onverkort uitwerking vanaf 21 november 2011”.

De vaststelling dat het besluit van het directiecomité van 27 oktober 2011 op 9 februari 2012 werd ingetrokken, doet geen afbreuk aan de autonome beslissing die de raad van bestuur op 21 november 2011 heeft genomen en waarbij de raad van bestuur “de twee beslissingen van het directiecomité uitdrukkelijk [heeft] hernomen”.

Op grond van het gewijzigde personeelsstatuut kon, aldus nog de eerste verwerende partij, het directiecomité vervolgens probleemloos overgaan tot de indisponibiliteitstelling wegens ambtsopheffing van verzoekster. Op grond van de delegatie op 3 oktober 2011 van de raad van bestuur aan het directiecomité om alle beslissingen te nemen die nodig zijn voor het uitvoeren van het herstructureringsplan, heeft het directiecomité op 1 maart 2012 beslist om verzoekster in disponibiliteit te stellen. Een dergelijke maatregel kan als een maatregel van individueel personeelsbeheer worden beschouwd in de zin van het meer vermelde artikel 69.

7. In de laatste memorie merkt de eerste verwerende partij in de eerste plaats op dat de bestreden indisponibiliteitstelling is gebaseerd, niet op een wijziging van het administratief statuut, maar op de gewijzigde personeelsformatie en het nieuwe organogram van Haviland, zoals goedgekeurd door een definitief geworden beslissing van het directiecomité van 17 november 2011, nadien bevestigd door de raad van bestuur op 21 november 2011. Vermits het directiecomité gemandateerd was tot het nemen van alle beslissingen die nodig zijn voor het uitvoeren van het herstructureringsplan, mocht het op 17 november 2011 de gewijzigde personeelsformatie vaststellen en een nieuw organogram goedkeuren, en dan verzoekster in disponibiliteit stellen. De raad van bestuur diende daarover op 21 november 2011 geen beslissing meer te nemen.

Voorts benadrukt de eerste verwerende partij dat de raad van bestuur zich in zijn beslissing van 21 november 2011 wel degelijk de

herstructureringsmaatregelen van het directiecomité heeft eigen gemaakt. De enige logische verklaring waarom de raad van bestuur uitvoeringsbeslissingen van het directiecomité uitdrukkelijk herneemt, is dat hij zich de inhoud ervan eigen wenst te maken.

Ten slotte verwijst de eerste verwerende partij nog naar de stelling van de regeringscommissaris dat de beslissing van de raad van bestuur van 21 november 2011 tot wijziging van het administratief statuut uitvoerbaar is, wat inhoudt dat ze noch de wet, noch het algemeen belang schaadt. Zij ziet geen reden “waarom Haviland het standpunt van haar toezichhoudende overheid over de rechtsgeldigheid van de beslissing van 21 november 2011 verder in vraag had moeten stellen”.

Beoordeling

8. Zoals de brief van 1 maart 2012 waarmee de bestreden beslissing aan verzoekster is meegedeeld, uitdrukkelijk vermeldt, is die beslissing het gevolg “van de opheffing van de functie als diensthoofd grondbeleid en de bijhorende schrapping uit de personeelsformatie van Haviland”.

Deze opheffing van verzoeksters ambt mag dan wel de oorzaak zijn van de “disponibiliteit wegens ambtsopheffing”, zij is er niet de basis van. Die juridische grondslag voor verzoeksters indisponibiliteitstelling put de eerste verwerende partij uit de bepalingen van het personeelsstatuut omtrent het statutaire lot van wie zijn ambt ziet opgeheven worden. Concreet beroept de eerste verwerende partij zich op de gewijzigde artikelen 194 en volgende van het personeelsstatuut, die zij in de brief van 1 maart 2012 toelicht.

Volgens het besproken middel, evenwel, mocht op 1 maart 2012 van de gewijzigde artikelen 194 en volgende geen gebruik worden gemaakt en moest integendeel toepassing zijn gemaakt van de vorige versie van die artikelen.

9. De wijziging van de artikelen is op 27 oktober 2011 door het directiecomité beslist, in het kader van het mandaat dat dit directiecomité op 3 oktober 2011 van de raad van bestuur had gekregen “tot het nemen van alle beslissingen die nodig zijn voor het uitvoeren van [het herstructurerings]plan”.

Maar nadat de beslissing van 27 oktober 2011 eerst op 25 januari 2012 door de commissaris van de Vlaamse regering in haar uitvoering is geschorst geworden, is ze daarna op 9 februari 2012 door het directiecomité weer ingetrokken. Ze werd hiermee retroactief uit het rechtsverkeer weggenomen.

10. Ten onrechte meent de eerste verwerende partij dat intussen de raad van bestuur op 21 november 2011 zich de beslissing van het directiecomité van 27 oktober 2011 tot wijziging van de artikelen 194 en volgende van het personeelsstatuut heeft “eigen” gemaakt en dat hij ze eigenmachtig en uitdrukkelijk heeft hernomen.

Vindt de eerste verwerende partij voor deze stelling weliswaar bijval in brieven van de commissaris van de Vlaamse regering van 21 en 22 februari 2012, volgens welke de raad van bestuur op 21 november 2011 de beslissing van het directiecomité tot wijziging van het personeelsstatuut zou hebben “overgenomen”, het is een zienswijze die zich in het geheel niet laat verenigen met de klare en duidelijke termen van het stuk 8 van de eerste verwerende partij, zijnde de notulen van de raad van bestuur van 21 november 2011.

Daarin worden onder het opschrift “Maatregelen ter uitvoering van de herstructurering van Haviland: *toelichting*” onder meer de maatregelen vermeld die het directiecomité op 27 oktober 2011 heeft genomen onder de hoofding “Maatregelen ter uitvoering van de herstructurering van Haviland: *goedkeuring*” (cursivering door de Raad van State).

Het relaas van de toegelichte maatregelen wordt nog eens extra voorafgegaan door:

“In gevolge de beslissing tot herstructurering door de raad van bestuur van 3 oktober 2011 heeft het Directiecomité op 27 oktober de volgende beslissingen genomen.”

De notulen van de vergadering van 21 november 2011 van de raad van bestuur sluiten finaal af met de vermelding:

“De raad neemt kennis van de beslissingen die door het Directiecomité in het kader van de haar door de raad toevertrouwde bevoegdheden ter uitvoering van het herstructureringsplan werden genomen.”

Verre van de beslissingen van het directiecomité op enigerlei wijze tot de zijne te maken, neemt de raad van bestuur er alleen maar akte van naar aanleiding van het verslag dat het directiecomité erover geeft. Met dat verslag doet het directiecomité niets anders dan uitvoering geven aan de beslissing van de raad van bestuur van 3 oktober 2011 waarmee niet alleen het directiecomité gemandateerd is geworden tot het nemen van alle beslissingen die nodig zijn voor het uitvoeren van het herstructureringsplan, maar waarbij aan het directiecomité ook wordt opgedragen wat volgt:

“Het Directiecomité zal maandelijks de vooruitgang van het plan aan de Raad van bestuur rapporteren.”

11. Overigens is, sinds de intrekking op 9 februari 2012 van de beslissing van het directiecomité van 27 oktober 2011 tot wijziging van het personeelsstatuut, de “kennisneming” door de raad van bestuur op 21 november 2011 in die mate zonder voorwerp geworden.

12. Uit wat voorafgaat, volgt dat de bestreden beslissing zich ten onrechte baseert op de gewijzigde artikelen 194 en volgende van het personeelsstatuut en aldus onder meer het artikel 194 in zijn vorige redactie schendt.

Het middel is in de besproken mate gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van 1 maart 2012 van het directiecomité van het intergemeentelijk samenwerkingsverband Haviland om Kathleen Verhoeven vanaf 1 maart 2012 in disponibiliteit wegens ambtsopheffing te plaatsen.

2. De Raad van State stelt de afstand van het beroep vast wat de “beslissing” van 27 april 2012 van de commissaris van de Vlaamse regering betreft om niet tegen het voormelde besluit van 1 maart 2012 op te treden.

3. Het intergemeentelijk samenwerkingsverband Haviland wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring en de vordering tot schorsing, begroot op 350 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van eenendertig maart 2015, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
bijgestaan door	
Silvan De Clercq,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Silvan De Clercq

Johan Lust