

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 234.408 van 18 april 2016
in de zaak A. 207.831/IX-8101**

In zake: Mark WOUTERS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Sofie Cauwenberghs, Noël Devos en
Guido Van den Eynde
kantoor houdend te 2440 Geel
Diestseweg 155
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

het AUTONOOM GEMEENTEBEDRIJF STEDELIJK
ONDERWIJS ANTWERPEN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Jim Deridder
kantoor houdend te 2018 Antwerpen
Mechelsesteenweg 210 A bus 10
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 31 januari 2013, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van de raad van bestuur van het autonoom gemeentebedrijf Stedelijk Onderwijs Antwerpen van 30 november 2012 tot beëindiging van het mandaat van Mark Wouters als divisiedirecteur secundair onderwijs en algemeen directeur stedelijk onderwijs.

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.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Luc Vermeire 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 21 maart 2016.

Kamervoorzitter Geert Van Haegendoren heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Rachel Smans, die *loco* advocaten Sofie Cauwenberghs, Noël Devos en Guido Van den Eynde verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Jim Deridder, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Luc Vermeire 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. Verzoeker is aan de vooravond van de bestreden beslissing vast benoemd en gesubsidieerd personeelslid bij de verwerende partij (hierna ook: het AG SO) met de rang van (school)directeur in het secundair onderwijs en belast met het mandaat van algemeen directeur en divisiedirecteur secundair onderwijs.

3.2. De voorzitter van de raad van bestuur van het AG SO stelt op 26 oktober 2012 het volgende feitenverslag op:

“Feiten:

Op de tweedaagse van het directiecomité van 7 en 8 juni 2010 werd afgesproken dat bedrijfswagens toekennen voor privégebruik, niet tot de bevoegdheid van het individuele lid van het directiecomité, behoort en dat woon-werkverkeer steeds een privéverplaatsing is. Er werd afgesproken dat beslissingen over bedrijfswagens worden genomen op basis van transparantie, gelijkwaardigheid en conform de regelgeving inzake fiscale afdrachten voor woon-werkverkeer.

Er werd ook beslist dat pas als de oefening over de functieclassificatie (en remuneratie) op het niveau van de groep Antwerpen achter de rug is, zal worden bekeken wat er voor de leden van het directiecomité mogelijk is.

Deze afspraak werd genomen naar aanleiding van een discussie in het directiecomité over de bestelling door de heer Mark Wouters van een voertuig voor de divisie secundair onderwijs. Het was de bedoeling dat dit voertuig enkel door de heer Mark [W]outers zou worden gebruikt, vooral voor dienstverplaatsingen maar ook voor woon-werkverkeer.

Naar aanleiding van de afspraken in juni 2010 werd de bestelling geannuleerd.

In de periode na juni 2010 kon de heer Mark Wouters beschikken over een dienstvoertuig van de pool dienstwagens voor dienstverplaatsingen. Er werd afgesproken dat hij dit voertuig ook mocht gebruiken voor woon-werkverplaatsingen op voorwaarde dat dit fiscaal werd geregulariseerd. Het voertuig moest echter ter beschikking blijven van de pool, op de ogenblikken dat het niet door de heer Wouters gebruikt werd.

Op het directiecomité van 16 januari 2012 en in een email van de bedrijfsdirecteur van 26 januari 2012 werden deze afspraken nogmaals herhaald. Naar aanleiding hiervan nam de dienst HR van het service- en coördinatiecentrum initiatief om het privé-gebruik ook fiscaal in orde te brengen. De heer Mark Wouters heeft toen meegedeeld dat hij onder die voorwaarden geen gebruik meer wenste te maken van een dienstvoertuig voor woon-werkverkeer. Hij heeft toen meegedeeld dat hij een andere oplossing zou vinden.

Wij hebben vastgesteld dat de heer Mark Wouters sinds het voorjaar met een nieuw voertuig, met nummerplaat 1-DBD-610, kwam werken. De leden van het directiecomité gingen ervan uit dat dit een privé-voertuig was. Dit is misschien niet met zoveel woorden gezegd maar algemeen werd aangenomen. Het gaat hier immers om een voertuig dat geen uiterlijke kenmerken van het Stedelijk Onderwijs Antwerpen draagt (zoals voorzien in de car policy van het AG SO die door de raad van bestuur op 16 december 2011 is goedgekeurd).

De tweede week van oktober 2012 stelde de financieel directeur van het AG SO vast dat het voertuig, met nummerplaat 1-DBD-610, geregistreerd is op naam van AG SO en dat ook de verzekering ervan namens AG SO werd afgesloten. Het gaat dus om een geanonimiseerd voertuig van

AG SO. Dit gebeurde naar aanleiding van een vraag rond het al dan niet verschuldigd zijn van de belasting op in verkeersstelling.

AG SO vermoedt dat de heer Mark Wouters, tegen alle afspraken in, een voertuig heeft aangekocht 'type 4': zijnde: 'een voertuig zonder uiterlijke kenmerken van het Stedelijk Onderwijs Antwerpen. Dit voertuig is toegewezen aan een personeelslid die het voertuig mag gebruiken voor zowel beroeps- als privédoeleinden. Deze toelating wordt gegeven door de Raad van bestuur van het AG SO en blijft duren tot expliciete ander beslissing door de Raad van Bestuur.'"

Op dezelfde dag stelt de voorzitter van de raad van bestuur verzoeker in kennis van de beslissing van de raad van bestuur om tegen hem een tuchtprocedure op te starten en van het voornemen om verzoeker in afwachting van de resultaten daarvan preventief te schorsen.

3.3. Op 5 november 2012 beslist de raad van bestuur tot de preventieve schorsing van verzoeker. Het beroep daartegen heeft de kamer van beroep op 28 november 2012 afgewezen.

3.4. Op 12 november 2012 neemt de raad van bestuur kennis van het tuchtverslag en hij beslist vervolgens om verzoeker op te roepen voor een tuchtverhoor onder de overweging om de tuchtsanctie van de blaam op te leggen. De raad van bestuur beslist voorts dat verzoeker "er ook wordt op gewezen dat [de raad van bestuur] overweegt om een einde te stellen aan zijn mandaat van divisiedirecteur secundair onderwijs en zijn daaraan onlosmakelijk verbonden gesubsidieerd mandaat van algemeen directeur stedelijk onderwijs" en dat aan verzoeker wordt gevraagd of hij in het kader hiervan wenst te worden gehoord door de raad van bestuur.

Op 30 november 2012 wordt verzoeker gehoord over het voorstel van blaam en over het voornemen om een einde te stellen aan zijn mandaat.

Eveneens op 30 november 2012 beslist de raad van bestuur om verzoeker niet de tuchtsanctie van de blaam op te leggen maar wel om met toepassing van artikel 44*decies*, § 2, 1°, van het decreet van 27 maart 1991 'betref-

fende de rechtspositie van sommige personeelsleden van het gesubsidieerd onderwijs en de gesubsidieerde centra voor leerlingenbegeleiding' (hierna: het rechtspositiedecreet) verzoekers mandaat van divisiedirecteur secundair onderwijs en het daaraan verbonden mandaat van algemeen directeur op te zeggen met ingang van de datum van betekening van de beslissing en met een opzegperiode van drie maanden.

Verzoeker stelt op 14 december 2012 tegen deze beslissing beroep in bij de kamer van beroep voor het gesubsidieerd officieel onderwijs en op 31 januari 2013 vordert hij de nietigverklaring ervan met het thans voorliggende annulatieberoep bij de Raad van State.

3.5. Op 20 februari 2013 verklaart de kamer van beroep het bij haar ingestelde beroep onontvankelijk wegens onbevoegdheid van de kamer.

Tegen die beslissing stelt verzoeker bij de Raad van State het annulatieberoep in, gekend onder rolnummer A. 208.492/IX-8080. Bij arrest nr. 234.407 van heden verwerpt de Raad van State dit beroep.

IV. Verzoek tot samenvoeging

4. De voormelde zaak A. 208.492/IX-8080 en de huidige zaak zijn beide door de Raad op dezelfde dag opgeroepen voor behandeling op de openbare terechtzitting, ze zijn beide ook diezelfde dag in beraad genomen en er wordt in de beide zaken op dezelfde dag uitspraak gedaan. Een reden om ze daarenboven ook formeel samen te voegen is niet voorhanden, zodat het verzoek van de verwerende partij daartoe wordt afgewezen.

V. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

5. In een eerste middel betoogt verzoeker dat de kamer van beroep zich ten onrechte onbevoegd heeft verklaard, zodat zijn rechten van verdediging zijn geschonden.

6. De verwerende partij werpt in de memorie van antwoord op dat het middel onontvankelijk is, want immers niet gericht tegen de in de huidige procedure bestreden beslissing van 30 november 2012 van haar raad van bestuur maar wel tegen de met een afzonderlijk beroep aangevochten beslissing van 20 februari 2013 van de kamer van beroep. De vraag of de kamer van beroep bevoegd is om kennis te nemen van een beroep tegen de beslissing van 30 november 2012 heeft geen uitstaans met de regelmatigheid van die laatstgenoemde beslissing, zodat het middel onmogelijk tot de nietigverklaring van de hier bestreden beslissing van 30 november 2012 kan leiden. Die beslissing kan niet in haar regelmatigheid worden geraakt doordat een beroepsorgaan met een beperkte bevoegdheid zich – beweerdelijk ten onrechte – onbevoegd heeft verklaard. De grief dat de bestreden beslissing van 30 november 2012 een maatregel zou zijn waarvoor de kamer van beroep zich bevoegd diende te verklaren, is een middel dat verzoeker moet aanvoeren in het beroep dat hij heeft ingesteld tegen de beslissing van de kamer van beroep.

7. In zijn memorie van wederantwoord repliceert verzoeker dat de raad van bestuur besliste de maatregel te vermommen als ware het geen tuchtstraf, dat het deze fictie is die ertoe leidde dat de kamer van beroep zich onbevoegd verklaarde en die hem ertoe noopte de beslissing te betwisten bij de Raad van State. Door voormelde fictie mist hij immers de mogelijkheid om de beslissing ten gronde te betwisten in beroep, wat leidt tot een schending van de rechten

van verdediging. Aldus is de stelling van de verwerende partij als zou hij niet argumenteren tegen de beslissing van 30 november 2012 niet correct.

Beoordeling

8. Daargelaten de vraag of dit middel, dat is gericht tegen een andere beslissing van een andere overheid, de onregelmatigheid van de thans bestreden beslissing kan aantonen en ook daargelaten de vraag of een verzoekende partij belang heeft bij een middel, waarvan de gegrondheid de verwerping van het beroep impliceert omdat de bestreden beslissing dan geen eindbeslissing en dus geen voor vernietiging vatbare rechtshandeling is, volstaat het om vast te stellen dat de Raad van State in zijn arrest nr. 234.407 van heden reeds voor recht heeft gezegd dat de kamer van beroep zich op goede gronden onbevoegd heeft verklaard.

9. Het middel wordt verworpen.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

10. Het tweede middel is geput uit de schending “van het zorgvuldigheidsbeginsel, van het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel, het motiveringsbeginsel, het redelijkheidsbeginsel [en] van de rechten van verdediging”.

De toelichting bij het middel beslaat ongeveer vijftwintig bladzijden, die verzoeker inleidend als volgt samenvat:

“Het zorgvuldigheidsbeginsel speelt onder meer een rol bij de interpretatie van een rechtsnorm of de kwalificatie van begrippen. In casu werd dit beginsel geschonden bij de interpretatie van het begrip bedrijfswagen zoals hierna toegelicht.

De schending van het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel blijkt uit het gegeven dat de rechtsonderhorige verschalkt werd in zijn rechtmatig vertrouwen. Van een behoorlijk, zorgvuldig handelend bestuurder mag

worden verwacht dat de burger in beginsel moet kunnen vertrouwen op een vaste gedragslijn van de overheid of op toezeggingen of beloften die de overheid in een concreet geval heeft gedaan. In casu werd dit beginsel geschonden aangezien de heer Wouters handelde conform toelating van bedrijfsdirecteur [N.] en conform de bevoegdheidsmatrix zoals hierna toegelicht.

De bestreden beslissing is behept met een gebrek aan pertinente, relevante en draagkrachtige motieven. De motievencontrole houdt achtereenvolgens in: het onderzoek naar het bestaan van de motieven, vervolgens naar dat van de feitelijke juistheid van de motieven, naar de juridische juistheid van de motieven en naar het al dan niet bestaan van een redelijke verhouding tussen motieven en inhoud van de beslissing. Dit laatste is een omschrijving van het redelijkheidsbeginsel. In casu werd dit beginsel geschonden doordat de weerhouden motieven in strijd zijn met de realiteit zoals hierna toegelicht én door het woord van de ene (in casu de heer [T.]) te laten primeren op het woord van de andere (in casu de heer Wouters) en louter op basis van diens woord het tweede beweerdelijk feit, quod non, te weerhouden als tuchtfeit.

Een beslissing is onwettig indien die beslissing niet gedragen kan worden, in rechte of in feite, door de ervoor ingeroepen motieven of indien het om een beslissing gaat waarvan het niet denkbaar is dat enige zorgvuldig handelende overheid ze zou kunnen nemen. Zulks geldt in casu zoals hierna toegelicht.”

Eerst gaat verzoeker in op de “feiten voorwerp van de tuchtprocedure”. Die zijn volgens hem weerlegd in zijn verweernota’s voor de tuchtoverheid, die hij nogmaals letterlijk overneemt in het inleidend verzoekschrift. Door “voormelde beweerdelijke feiten” toch als tuchtfeiten te “weerhouden”, zo beoogt verzoeker, “ging de tuchtoverheid de grenzen van haar discretionaire bevoegdheid te buiten en handelde zij als een kennelijk onredelijke overheid, reden waarom de tuchtstraf vernietigd dient te worden, te meer daar ook de motieven vermeld in de bestreden beslissing de beslissing niet schragen en aldus ook het motiveringsbeginsel geschonden werd”. Inzake wat verzoeker noemt “het eerste beweerdelijke tuchtfeit” – “Ondanks duidelijke afspraken in het directiecomité en de car-policy, heeft de heer Mark Wouters met middelen van de divisie secundair onderwijs een voertuig aangekocht dat diende voor zijn woonwerkverplaatsingen, wat neerkomt op het aankopen van een bedrijfswagen” – argumenteert verzoeker dat dit geen tuchtfeit is bij gebreke aan een ‘bedrijfswagen’, dat hij een niet-voertuiggebonden toelating had voor het gebruik van een dienstwagen voor woon-werkverkeer tot de functieclassificatie en remuneratie achter de rug was en

dat de aankoop van een wagen behoorde tot zijn bevoegdheden als divisiedirecteur zoals blijkt uit de bevoegdheidsmatrix. Over het “tweede beweerdelijke tuchtfact” – “De heer Mark Wouters heeft minstens nagelaten over deze aankoop duidelijk te communiceren zodat de fiscale regeling van dit voordeel niet kon worden uitgevoerd, wat hem een voordeel oplevert” – voert verzoeker samengevat aan dat de verwerende partij oorzaak en gevolg omdraait: verzoeker communiceert duidelijk, bevestigt zulks gelukkig nog per e-mail en als zijn boodschap niet wordt begrepen door de projectverantwoordelijke HR, wordt geconcludeerd dat indien deze laatste het niet begrepen heeft, het wel een onduidelijke communicatie in hoofde van verzoeker zal betreffen. De raad van bestuur gaat uit van de verkeerde veronderstelling dat verzoeker voorhield niet langer een voertuig van de inrichtende macht te gebruiken voor privé-verplaatsingen waardoor hij zich onttrokken zou hebben aan fiscale verrekening. In een e-mailbericht aan T. van 7 maart 2012 nochtans heeft verzoeker laten verstaan een divisievoertuig te zullen gebruiken voor woon-werkverplaatsingen en T. heeft in het tuchtdossier daarover verklaard daarop geen acht te hebben geslagen. Verzoeker betwist nog, zich ooit tegen een fiscale regeling verzet te hebben. Hij merkt op dat het door hem gebruikte dienstvoertuig bleef behoren tot de pool en door anderen kon worden gebruikt, wat ook effectief is gebeurd.

De raad van bestuur motiveert dat de beëindiging van het mandaat wordt gerechtvaardigd door de vaststelling dat verzoeker “het bestuur heeft misleid” en hij “veroordeelt” verzoeker “op grond van een beweerdelijk opzet, dat betwist wordt en niet bewezen werd terwijl hij uitgenodigd werd zich te verdedigen tegen [...] aantijgingen dewelke geen opzet impliceerden”. Aldus werden de rechten van verdediging geschonden. Van opzet is *in casu* geen sprake.

Dit alles wordt omstandig uitgewerkt.

Beoordeling

11. Het mandaatsysteem in kwestie is door de decreetgever in het rechtspositiedecreet geïntroduceerd bij decreet van 14 juli 1998 ‘houdende diverse maatregelen met betrekking tot het secundair onderwijs en tot wijziging van het decreet van 25 februari 1997 betreffende het basisonderwijs’.

Een mandaat is geen vaste benoeming.

Bovendien heeft de decreetgever noch bij voormeld decreet van 14 juli 1998, noch naderhand het tuchtrecht op het mandaatsysteem van overeenkomstige toepassing verklaard. In het voorontwerp van decreet werd nog wel in een ontworpen artikel 44*novies*, § 4, bepaald: “De bepalingen van Hoofdstuk IX – Tuchtregeling zijn van toepassing op personeelsleden belast met een mandaat” (*Parl.St.* Vl.Parl. 1997-98, nr. 1058/1, 109). Ook in een ontworpen artikel 44*octies* werd rekening gehouden met de mogelijkheid dat “het mandaat wordt beëindigd ingevolge een tuchtmaatregel” (*ibidem*). Dit was evenwel, na onder meer vragen en opmerkingen van de afdeling Wetgeving van de Raad van State (*Parl.St.* Vl.Parl. 1997-98, nr. 1058/1, 242-243), niet meer terug te vinden in de tekst van het ontwerp dat aan het Vlaams Parlement werd voorgelegd en dat uiteindelijk heeft geleid tot het meervermelde decreet van 14 juli 1998.

Hetzelfde decreet van 14 juli 1998 introduceert in het rechtspositiedecreet de “tijdelijke aanstelling van doorlopende duur” en voegt in het hoofdstuk over de tuchtregeling een artikel 63*bis* in, dat dit hoofdstuk wél van toepassing verklaart “op de personeelsleden van het gewoon en buitengewoon secundair onderwijs die tijdelijk aangesteld zijn voor doorlopende duur” – maar dus, ook in die uitdrukkelijke bepaling, niet op het mandaat. Latere wijzigingen van artikel 63*bis* van het rechtspositiedecreet bij decreten van 14 februari 2003 en 25 april 2014 hebben de toepassingssfeer van de tuchtregeling evenmin tot het mandaat uitgebreid.

Anderdeels is voor de beëindiging van het mandaat, zoals voor de ‘gewone’ tijdelijke aanstellingen, in de mogelijkheid van een beëindiging om dringende redenen voorzien, met de bijbehorende waarborgen die in artikel 25 van het rechtspositiedecreet zijn opgenomen voor de tijdelijken.

Nog steeds volgens het voorontwerp duurde het mandaat ten hoogste vier jaar en was het stilzwijgend hernieuwbaar. De decreetgever heeft evenwel ervoor geopteerd, anders dan oorspronkelijk gepland, om de periode van tijdelijkheid van het mandaat niet vooraf te preciseren in het decreet, zodat het mandaat geen tijdelijke aanstelling voor een bepaalde duur is, maar een aanstelling voor onbepaalde duur (artikel 44*decies*, § 1, van het rechtspositiedecreet).

De daarmee noodzakelijke tegenhanger is voor de decreetgever geweest, dat aan het mandaat te allen tijde een einde kan worden gesteld, mits dit wordt gemotiveerd en mits een opzeg van drie maanden wordt gegeven. Nergens heeft de decreetgever dit beëindigen aan andere voorwaarden onderworpen, bijvoorbeeld dat zulks uitsluitend zou kunnen wegens inbreuken op de deontologie. Enkel is bepaald dat de beëindiging alleszins moet volgen na een evaluatie ‘onvoldoende’.

Hieruit volgt ook, dat de vraag of aan een beslissing om een einde te stellen aan het mandaat motieven ten grondslag liggen om de betrokkene te bestraffen aan belang inboet. Tenzij de gedragingen van de betrokkene onder de noemer van de dringende redenen vallen – en dat is zeker niet het geval voor alle inbreuken op de plichtenleer – heeft het bestuur formeel nu eenmaal slechts één manier om zich van de mandaathouder te ontdoen. In die zin kan de verwerende partij bezwaarlijk worden verweten dat zij de bestreden maatregel zou hebben opgelegd met het verholen oogmerk om aan de tuchtprocedure en de daarbij behorende waarborgen voor het personeelslid te willen ontsnappen, nu die tuchtprocedure niet eens van toepassing kan zijn op het mandaat.

Hiermee is niet gezegd, dat motieven die kunnen leiden tot de beëindiging van een mandaat geen verband kunnen houden met gedragingen en handelingen van de betrokkene die een zodanige aard hebben dat ze als tuchtfeiten noodzakelijk ook afkleuren, buiten het mandaat, op het ambt waarin de (gewezen) mandaathouder vast benoemd is, en dus tot een tuchtprocedure aanleiding geven.

12. Verzoeker verliest uit het oog dat de verwerende partij finaal géén tuchtstraf heeft uitgesproken. In zoverre hij in de uitvoerige toelichting bij het middel minutieus betoogt dat de hem verweten handelingen geen tuchtfeiten zijn, of dat zijn rechten van verdediging zijn geschonden, mist dit betoog doel. Nog minder is er aanleiding om in te gaan op zijn vraag dat “de tuchtstraf vernietigd dient te worden”.

13.1. De beëindiging van het mandaat met opzegtermijn, waartoe de verwerende partij wel besloot, is een ordemaatregel waarvan de decreetgever enkel voorschrijft dat ze wordt “gemotiveerd”.

13.2. Die motiveringsplicht houdt in, uit oogpunt van de materiële motieven, dat voor de bedoelde beslissing rechtens aanvaardbare motieven moeten bestaan. Dit betekent onder meer dat die motieven steunen op werkelijk bestaande en concrete feiten die relevant zijn en met de vereiste zorgvuldigheid werden vastgesteld. Bovendien moet de overheid de gegevens die in rechte en in feite juist zijn, correct beoordelen en op grond van deze gegevens in redelijkheid tot een beslissing komen. Een beslissing schendt de materiële motiveringsplicht wanneer de motieven waarop ze steunt onjuist of onwettig zijn of de beslissing niet kunnen dragen. Het komt de Raad van State daarbij in principe niet toe het feitenonderzoek over te doen om zich aldus, wat de appreciatie van de zaak betreft, in de plaats te stellen van de administratie. Het behoort daarbij wel tot de bevoegdheid van de Raad van State na te gaan of de ingeroepen feiten werkelijk bestaan indien ze worden betwist. Indien wordt geoordeeld dat de beslissing

steunt op onbestaande, onvoldoende bewezen feiten, dan is het materiële motiveeringsbeginsel geschonden.

13.3. Bovendien beschikt de verwerende partij over een zeer ruime beoordelingsvrijheid. Verzoeker vergist zich, indien hij zou bedoelen te argumenteren dat aan een mandaat enkel een einde gesteld kan worden indien de mandaathouder laakbare feiten heeft gepleegd. Gewis kan zulks een aanleiding zijn, maar het decreet vermeldt in artikel 44*decies* nu eenmaal meerdere mogelijkheden tot beëindiging, apart, zoals de definitieve evaluatie ‘onvoldoende’, de beëindiging om dringende redenen én de beëindiging met opzeg van drie maanden. Die laatstgenoemde mogelijkheid tot beëindiging van het mandaat is een coherente tegenhanger van het gegeven dat het mandaat, zoals het is geconcipieerd, geldt voor onbepaalde duur. Terecht vermeldt de verwerende partij dan ook het vertrouwenskarakter van de mandaatfunctie en het is niet uitgesloten dat er om andere, niet aan tucht of evaluatie gebonden redenen een einde aan komt, bijvoorbeeld indien de beleidsvisie die de mandaathouder poogt waar te maken fundamenteel haaks staat op de doelstellingen van het schoolbestuur. De toelichting bij het ontworpen artikel dat artikel 44*decies* is geworden, vermeldt in dat verband als mogelijke redenen om aan het mandaat een einde te stellen “elementen inzake leiding geven, positionering t.o.v. de school e.a. Het gaat hier duidelijk niet om een negatieve evaluatie!” (*Parl.St.* VI.Parl. 1997-98, nr. 1058/1, 35). In zijn toelichting voor de bevoegde commissie is de minister zo mogelijk nog duidelijker, stellende: “de inrichtende macht kan te allen tijde een einde stellen aan het mandaat” (*Parl.St.* VI.Parl. 1997-98, nr. 1058/4, 8).

De decreetgever vond “van groot belang dat de lokale inrichtende macht de volledige verantwoordelijkheid draagt over de aanstelling of de beëindiging van het mandaat” (*Parl.St.* VI.Parl. 1997-98, nr. 1058/1, 34). Hij wijst ook erop, dat de functie weer opnemen waarin het personeelslid eerder benoemd was, moet kunnen “zonder het gevoel van ‘degradatie’”, het personeelslid “keert immers terug naar zijn job waarin hij voorheen was benoemd” (*ibidem*).

14. In de thans voorliggende zaak heeft de verwerende partij besloten om aan het mandaat van verzoeker een einde te stellen op grond van de volgende redengeving:

“De beëindiging van het mandaat wordt gerechtvaardigd door de vaststelling dat de heer Wouters, zoals hierboven uiteengezet, het bestuur heeft misleid met betrekking tot het privégebruik van een dienstvoertuig, alsook door het gegeven dat betrokkene er bij herhaling blijk heeft van gegeven op een eigen, ‘creatieve’ manier om te gaan met de financiële en beleidsmatige richtlijnen en beperkingen die door de raad van bestuur en/of het directiecomité werden opgelegd. Het blinde vertrouwen dat het bestuur in zijn divisiedirecteurs moet kunnen hebben, mede gelet op hun financiële bevoegdheden en vrij ruime beleidsvrijheid, is wat de heer Wouters betreft ernstig en onherstelbaar geschonden. De vastgestelde feiten tonen aan dat de heer Wouters regelmatig de grenzen van het toelaatbare opzoekt en deze, wanneer ze niet expliciet zijn geformaliseerd, ook overschrijdt. Dit strookt niet met de voorbeeldfunctie die uitgaat c.q. moet uitgaan van een personeelslid met de graad van divisiedirecteur of algemeen directeur.”

15.1. Met “de vaststelling dat de heer Wouters, zoals hierboven uiteengezet, het bestuur heeft misleid met betrekking tot het privégebruik van een dienstvoertuig” refereert de beslissing aan de volgende, eerder in dezelfde beslissing geformuleerde vaststelling met betrekking tot het gebruik van een dienstvoertuig:

“Door zijn handelen heeft de heer Wouters voorgehouden dat hij niet langer een voertuig van het bestuur zou gebruiken voor privéverplaatsingen, waardoor hij zich heeft onttrokken aan de fiscale verrekening van de voordelen die aan dat gebruik zijn verbonden. Door vervolgens een voertuig van de eigen divisie te gebruiken heeft hij het desondanks voortgezet privégebruik van een dienstvoertuig voor het directiecomité en de raad van bestuur verborgen gehouden.”

15.2. Met “het gegeven dat betrokkene er bij herhaling blijk heeft van gegeven op een eigen, ‘creatieve’ manier om te gaan met de financiële en beleidsmatige richtlijnen en beperkingen die door de raad van bestuur en/of het directiecomité werden opgelegd”, refereert de bestreden beslissing aan de volgende, eerder in dezelfde beslissing gemaakte vaststellingen:

“- In 2010 heeft de heer Wouters, als enige van de divisiedirecteurs, beslist om op de middelen van de eigen divisie een voertuig aan te kopen dat dienst zou doen als dienstwagen, minstens voor het woon-werkverkeer van betrokkene zou worden gebruikt. Dit initiatief werd genomen zonder enig overleg binnen het directiecomité of de raad van bestuur, en kwam uiteindelijk aan het licht bij controle door de rekenplichtige, die de aankoop heeft geannuleerd. Dit feit wordt door betrokkene niet betwist. De verrassende demarche van betrokkene heeft het directiecomité ertoe gebracht een formele beslissing omtrent dergelijke aankopen te nemen; hierop is bovenstaand reeds ingegaan;

- In het directiecomité was beslist dat de directeurs van de scholen recht hadden op hetzij een iphone, hetzij een ipad. Louter toevallig blijkt dat de heer Wouters aan de directeurs van zijn divisie secundair onderwijs, die reeds over een iphone beschikten, toch op budget van zijn divisie aangekochte ipads heeft uitgedeeld, en dit zonder de iphone te laten inleveren. De uitleg van betrokkene was dat de iphones ‘afgeschreven’ waren. Dit feit wordt door de heer Wouters evenmin betwist; hij stelt enkel dat hiermee in het raam van de huidige procedure geen rekening meer mag worden gehouden, omdat deze feiten reeds voorkomen in een evaluatie die met het eindoordeel ‘goed’ is afgesloten. De raad kan deze visie niet bijvallen. Terwijl het inderdaad juist is dat deze feiten thans niet meer als tuchtfeit kunnen worden aangehouden, moet erop worden gewezen dat de raad zulks ook niet doet. Het gegeven daarentegen, dat een bepaalde handeling – die te dezen overigens niet wordt betwist – werd gesteld in een periode die is afgesloten met een gunstige evaluatie, heeft niet tot gevolg dat dit feit moet geacht worden zich nooit te hebben voorgedaan. Het is de raad als tuchtoverheid niet verboden dit element mee in rekening te nemen bij de afweging van de verzachtende omstandigheden, waaronder de al dan niet voorbeeldige staat van dienst van betrokkene. De ‘doorschuifoperatie’ van iphone naar gewone gsm die betrokkene wenste door te voeren na het toebedelen van de ipads, wordt door geen enkel stuk gestaafd;

- Uit de verklaring van de [...] intern auditor, naar aanleiding van zijn onderzoek is gebleken dat de heer Wouters in 2011 en 2012 gemiddeld één keer per (werk)week extern ging lunchen of dineren met zijn twee coördinerend directeurs. De hieraan verbonden rekeningen vertegenwoordigen voor de betrokken periode een bedrag van bijna 4.000 euro, waarbij abstractie is gemaakt van de onkosten voor lunches en diners met externen, tijdens opleidingen en congressen of met meer dan vier deelnemers. Wat dit laatste betreft is het verweer van betrokkene feitelijk onjuist. Bovendien stelt de raad zich ernstige vragen bij de stelling dat het voormelde bedrag is besteed geworden aan ‘een wekelijks broodje’. Aangezien er geen bindende richtlijnen voor deze uitgaven zijn vastgelegd, worden deze feiten niet beschouwd als een tuchtvergrijp. Dit neemt evenwel niet weg dat zij ongunstig afkleuren op de budgettaire terughoudendheid die van een leidinggevende in de positie van betrokkene mag worden verwacht. Deze vaststellingen bevestigen de indruk dat betrokkene moeilijkheden ondervindt om de grenzen van de redelijkheid en kiesheid bij de besteding van overheidsgelden spontaan aan te voelen, en ter zake niet

handelt overeenkomstig de voorbeeldfunctie die hij heeft, ook wanneer er geen geformaliseerd bindend kader wordt opgelegd. Deze vaststelling is moeilijk te rijmen met het vertrouwen dat de raad van bestuur moet kunnen hebben in de divisiedirecteurs – gelet op hun budgettaire bevoegdheden – om ook zonder dergelijk bindend kader steeds te handelen overeenkomstig de kiesheid en terughoudendheid die van hen mag worden verwacht;

- Overigens, ook wanneer een dergelijk bindend kader wel voorhanden is, zoals bijvoorbeeld met betrekking tot ICT-aankopen die in principe via de opdrachthoudende vereniging Digipolis verlopen, blijkt uit het verslag van de interne auditor dat er door de heer Wouters eerder nonchalant met de regels wordt omgesprongen. In de onderzochte periode blijkt betrokkene voor meer dan 3.300 euro (de opgegeven lijst is niet exhaustief) aan ICT-aankopen te hebben verricht bij handelaars, zonder dat is aangetoond dat dezelfde aankoop bij/via Digipolis duurder zou zijn. De vaststellingen van de auditor worden door betrokkene niet betwist; het schriftelijke verweer dat het ging om aankopen die elders dan bij Digipolis goedkoper waren, wordt door geen enkel stuk gestaafd;

- Ten slotte toont het onderzoek van de auditor aan dat de heer Wouters, in strijd met een beslissing van het directiecomité van 4 juli 2011, heeft nagelaten in zijn divisie de regel door te voeren dat er uitsluitend met prepaid itunes kaarten mag worden gewerkt, om onbeperkt downloaden van apps te vermijden. De auditor stelde in de boekhouding van de jaren 2011 en 2012 vast dat er veel apps werden aangekocht binnen de divisie secundair onderwijs, waarbij het pedagogisch (of werkgerelateerd) nut van deze apps kan worden betwijfeld. Ook ter zake voert betrokkene geen inhoudelijk verweer.”

16. Wat de kwestie van de aankoop en het gebruik van het voertuig betreft, blijkt uit het administratief dossier dat er reeds gedurende enkele jaren heisa was in het directiecomité over het woon-werkverkeer door leden van dit directiecomité én over de gebrekkige communicatie of het gebrek aan overleg daaromtrent. In dat verband werd een bestelling door verzoeker van een voertuig voor de divisie secundair onderwijs in 2010 zelfs geannuleerd, werd een ‘car policy’ ingevoerd, werd aan verzoeker weliswaar een tijdelijke toestemming verleend om gebruik te maken van een dienstvoertuig voor woon-werkverplaatsingen maar onder de tweevoudige voorwaarde dat die wagen in de pool beschikbaar bleef voor anderen en dat er een correcte fiscale regeling voor zou gelden, werden van 2010 tot 2012 herhaaldelijk in de schoot van het directiecomité en met de bedrijfsdirecteur besprekingen gewijd aan het systematisch gebruik van de dienstvoertuigen – in juni 2010 naar aanleiding van de geannuleerde

aankoop van het divisievoertuig met de afspraak dat beslissingen worden genomen “op basis van transparantie” en met nog op 16 januari 2012 nadruk op de nood “aan creëren van duidelijkheid”. Verzoeker wist ook dat de fiscale regularisatie, die mede een element was in de discussie, niet in orde geraakte – wat ook daarvoor de reden was.

Uit alle voorliggende stukken kan niet anders worden afgeleid dan dat verzoeker bekend was met “de gevoeligheden terzake”, zoals hij zelf schrijft op bladzijde 25 van zijn verzoekschrift, en op overeenkomstig omzichtige wijze moest optreden. Verzoeker moest weten dat het passend ware om uitermate transparant zijn handelingen met betrekking tot zijn persoonlijk gebruik van dienstvoertuigen kenbaar te maken in en te overleggen met het directiecomité, des te meer als hij zulke voertuigen zelf aankocht – waarmee niet wordt betwist dat hij daartoe overeenkomstig de bevoegdheidsmatrix de bevoegdheid had, maar net dat moest reden zijn om er helder over te communiceren. De leidende ambtenaren moeten zijn zoals de vrouw van Caesar: boven alle verdenking verheven.

Dat verzoeker een goede verklaring zou hebben voor het gegeven dat de aankoop van een voertuig niet is opgenomen in het budget 2012 en niet voorkwam, minstens initieel, op de investeringslijst, is niet ter zake, gezien zijn onbetwiste bevoegdheid om de wagen aan te schaffen. Het verwijt dat verzoeker wordt gemaakt, is immers dat van hem verwacht mocht worden dat hij in het licht van de voorgeschiedenis die aankoop rapporteerde, aangezien het een wagen was die precies aangekocht werd met zijn woon-werkverplaatsingen voor ogen.

Het argument van verzoeker dat hij zich nooit tegen een fiscale regeling heeft verzet en dat hem niet verweten kan worden geen fiches te hebben ontvangen, leidt niet tot een andere conclusie want gaat eraan voorbij dat, gelet op de gevoerde polemieken, verwacht mocht worden dat hij het directiecomité actief zou inlichten over zijn beslissingen.

De verwerende partij stelt dat zij meer transparantie van verzoeker mocht verwachten en dat zij hem een gebrek daaraan kwalijk neemt. Zij oordeelt dat hij “zeer onzorgvuldig heeft gecommuniceerd”, “zo niet opzettelijk dan minstens door verregaande achteloosheid en onduidelijkheid”, en zij ziet daarin een aanleiding om het noodzakelijke vertrouwen tussen de mandaathouder en het bestuur te doen wankelen. In het licht van de hele historiek van het wagengebruik, is deze opvatting niet onredelijk te noemen.

17. In het verzoekschrift citeert verzoeker voorts zijn verweer tijdens zijn verhoor tegen de vijf wrijvingspunten die worden bedoeld onder de noemer creatief omgaan met opgelegde richtlijnen. Dit verweer is door de raad van bestuur in de bestreden beslissing op gemotiveerde wijze weersproken. Op die weerlegging dan weer, gaat verzoeker in het inleidend verzoekschrift niet meer in. Hij toont aldus niet aan dat de verwerende partij deze feiten onzorgvuldig heeft onderzocht of ze ten onrechte voor bewezen ziet.

18. Terecht betwist verzoeker niet de in de bestreden beslissing ingeroepen voorbeeldfunctie van een mandaathoudend personeelslid met de graad van divisiedirecteur of algemeen directeur noch het volgens die beslissing noodzakelijke “blinde vertrouwen” dat het bestuur in zijn divisiedirecteurs moet kunnen hebben mede gelet op hun financiële bevoegdheden en ruime beleidsvrijheid. Evenmin betwist hij dat de beschadiging van die voorbeeldfunctie of de ernstige en definitieve beschadiging van dat “blinde” vertrouwen in beginsel kan leiden tot een beëindiging van dergelijk mandaat met een opzegging van drie maanden.

Zoals hiervóór reeds is overwogen, beschikt de verwerende partij bij de beslissing om een mandaat met opzegging te beëindigen over een zeer ruime beoordelingsvrijheid, gelet op de aard van het mandaat. Het valt aan de Raad van State binnen het raam van zijn wettigheidstoezicht niet toe om zelf een beoordeling te maken van de feiten waarop die beslissing steunt.

Uit wat voorafgaat volgt dat verzoeker niet aantoonde dat de verwerende partij steunt op onjuiste feitelijke gegevens.

De Raad van State is in dat geval nog enkel bevoegd om desgevraagd na te gaan of de overheid die gegevens correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan binnen de perken van de redelijkheid tot haar besluit is gekomen.

Verzoeker overtuigt niet dat zulks niet het geval is.

19. Het middel is ongegrond.

C. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

20. Het derde middel is geput uit de schending van het proportionaliteitsbeginsel en het redelijkheidsbeginsel.

Verzoeker herhaalt dat hij niet ontslagen kan worden omdat hij “geen tekortkoming aan zijn plichten beging zoals hoger gedetailleerd uiteengezet”.

Vervolgens betoogt verzoeker dat een ontslag *in casu* disproportioneel zou zijn. Hij functioneerde sedert 1999 als directeur, vervolgens coördinerend directeur, ten slotte divisiedirecteur en hij verkreeg in die functies meer dan twaalf jaar lang telkens positieve beoordelingen, boekte meer dan goede resultaten, droeg grote verantwoordelijkheden en vervulde zijn bevoegdheden nauwgezet. De hem ten onrechte ten laste gelegde tekortkomingen en beweringen aangaande zijn integriteit zijn in strijd met de realiteit, zijn gebaseerd op veronderstellingen in plaats van op feiten en werden weerlegd. Uit voormelde veronderstellingen concluderen dat een ontslag de gepaste reactie zou zijn, is een rede-

lijke overheid onwaardig. Indien een ontslag overwogen zou worden, is het minste dat van een redelijke overheid verwacht kan worden een grondige evaluatie van het functioneren. Gegevens daterend van vóór de vorige evaluatie in maart-april 2012, met name de aankoop van de iPads, kunnen geen ontslagbeslissing schragen aangezien alle gegevens gekend ten tijde van de vorige evaluaties terecht gunstig beoordeeld werden. Verzoeker herhaalt dat hij de tenlasteleggingen heeft weerlegd in zijn verweerschrift voor de verwerende partij en hij citeert andermaal uit dit verweerschrift.

Beoordeling

21. Van een schending van het redelijkheidsbeginsel en van het proportionaliteitsbeginsel kan slechts sprake zijn wanneer een beslissing, waarvan is vastgesteld dat ze berust op deugdelijke grondslagen, inhoudelijk dermate van het normale beslissingspatroon afwijkt dat er een zodanige wanverhouding bestaat tussen die motieven en de inhoud van de beslissing, waardoor het ondenkbaar is dat een andere naar kennis en kunde redelijk bekwame en naar feitelijk optreden redelijk handelende overheid in dezelfde omstandigheden die beslissing zou nemen.

22. In de mate dat in dit middel dan ook “in hoofddorde” wordt aangevoerd dat verzoeker geen tekortkomingen aan zijn plichten beging of dat de tekortkomingen die de grondslag vormen voor de beslissing niet bewezen of weerlegd zijn, betreft dit de motiveringsplicht en wordt verwezen naar de beoordeling van het tweede middel.

23. Dat aan het mandaat enkel een einde gesteld mag worden na een – al dan niet grondige – evaluatie in de zin van het rechtspositiedecreet is een stelling die strijdt met de decreetgeving zelf, meer bepaald artikel 44^{decies}, §§ 2 en 3, zoals hiervóór toegelicht.

24. Gelet op wat hiervóór reeds is overwogen met betrekking tot de ruime appreciatiemarge van de verwerende partij, kan verzoeker de Raad voorts niet overtuigen dat de verwerende partij met de bestreden beslissing buiten de grenzen is getreden die deze beoordelingsvrijheid haar biedt.

25. Het middel is, voor zover ontvankelijk, ongegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende 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 18 april 2016, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Geert Van Haegendoren,	kamervoorzitter,
Bruno Seutin,	staatsraad,
Bert Thys,	staatsraad,
bijgestaan door	
Tiny Temmerman,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Tiny Temmerman

Geert Van Haegendoren