

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

ARREST

**nr. 256.068 van 20 maart 2023
in de zaak A. 230.817/IX-9712**

In zake: Johan BAETEN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Pieter Jongbloet
kantoor houdend te 3010 Leuven
Oude Diestsesteenweg 13
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Steve Ronse en Deborah Smets
kantoor houdend te 8500 Kortrijk
Beneluxpark 27B
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 28 april 2020, strekt tot de nietigverklaring van:
- het besluit van de administrateur-generaal van het agentschap Wonen-Vlaanderen van de Vlaamse overheid van 5 november 2019 waarbij Johan Baeten met uitwerking vanaf 1 november 2019 wordt teruggezet in de graad van adjunct van de directeur;
 - het besluit van de administrateur-generaal van het agentschap Wonen-Vlaanderen van 31 oktober 2019 waarbij de dienstaanwijzing van Johan Baeten met ingang van 1 november 2019 wordt gewijzigd van de afdeling Decentrale Aansturing naar het agentschap Wonen-Vlaanderen;

- het besluit van de administrateur-generaal van het agentschap Wonen-Vlaanderen van 31 oktober 2019 waarbij de standplaats van Johan Baeten met ingang van 1 november 2019 wordt gewijzigd naar Brussel.

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 Melissa Celis heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 6 maart 2023.

Staatsraad Bert Thys heeft verslag uitgebracht.

De verzoekende partij, advocaat Pieter Jongbloet, die verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Sam Vandoorne, die *loco* advocaten Steve Ronse en Deborah Smets verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Melissa Celis 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 op het ogenblik van het nemen van de bestreden besluiten vastbenoemd ambtenaar bij de afdeling Decentrale Aansturing van het agentschap Wonen-Vlaanderen van de Vlaamse overheid, met de graad van directeur (rang A2).

Voor het werkjaar 2018 is hem de evaluatie ‘voldoende’ toegekend.

3.2. Op 14 oktober 2019 heeft tussen de administrateur-generaal van het agentschap Wonen-Vlaanderen en verzoeker een “loopbaangesprek” plaats.

3.3. Tijdens de vergadering van het directiecomité van het agentschap Wonen-Vlaanderen van 15 oktober 2019, waarop verzoeker niet aanwezig is, wordt onder meer het volgende genotuleerd:

“Johan Baeten gaat een nieuwe uitdaging aan binnen Wonen-Vlaanderen. Hij zal vanaf 1 november het team lokale besturen te Brussel versterken. [...]. Johan zal geen deel meer uitmaken van het directiecomité.”

3.4. Op 18 oktober 2019 zendt de administrateur-generaal het volgende e-mailbericht, met als onderwerp “afspraken loopbaangesprek 14/10/2019”, aan verzoeker:

“Afgelopen maandag hielden we een loopbaangesprek. Tijdens dit gesprek zijn we overeengekomen dat je een andere functie zal opnemen binnen de organisatie. Vanaf 1 november 2019 zal je het team lokale besturen van de afdeling Woonbeleid versterken vanuit Brussel.

We zullen aan het dienstencentrum vragen om je standplaats te wijzigen naar Brussel vanaf 1 november. Hiervoor zal een besluit worden opgemaakt.

Deze en volgende week kan je gebruiken om in afstemming met [B.] en [T.N.], teamhoofd lokale besturen, invulling te geven aan je nieuwe functie. Op maandag 28 oktober om 14.00 uur plan ik een overlegmoment in om je nieuwe functie te concretiseren. Daarna zal deze vertaald worden naar een nieuwe functiebeschrijving en nieuw planningsdocument.

Gelieve in reply op deze mail je akkoord te bevestigen m.b.t. deze afspraken. [...].”

Verzoeker antwoordt per kerende: “Afspraak staat genoteerd in mijn agenda.”

3.5. Op 22 oktober 2019 zendt verzoeker het volgende e-mailbericht, met als onderwerp “[v]oorbereiding planningsgesprek volgende week”, aan de administrateur-generaal:

“Ik heb gisteren met [B.] en [T.] een voorbereidend gesprek gehad over mijn toekomstige taakinfilling binnen het team van lokale besturen.

De voorgestelde punten sloten zeker aan bij mijn interessesferen, maar de functie was geënt op A1-niveau. Uiteraard was mijn vorige functie als diensthoofd op A2-niveau (directeur), weliswaar gelinkt aan het managen van personeel.

Een A2-functie bij de afdeling Woonbeleid wordt uiteraard anders ingevuld (op basis van expertise).

Hoe [zie] jij concreet deze extra invulling, mocht ik kiezen voor de A2-functie? Meer juridisch werk, meer projectmatig werken of eventueel een internationale dimensie. Het verder uitdiepen van de procesbegeleiding (pool van de facilitatoren) zal ik, zoals afgesproken, ook verder opnemen.

P.S.

Naast een rechtendiploma heb ik vroeger ook een bijzondere licentie Internationaal en Europees recht behaald.”

Op 25 oktober 2019 antwoordt de administrateur-generaal:

“Momenteel kan ik nog geen definitieve voorstellen tot invulling van een A2 bezorgen. Het is wel zo dat er een expertisegraad wordt verwacht die zich onderscheidt van de andere A1-functiehouders binnen het team van [T.N.] en die gelijkaardig is aan de andere experts binnen de afdeling woonbeleid. Vermits je geen leidende functie hebt, is de te verwachten graad van expertise te vergelijken met de invulling die [A.] opneemt met het KSH. Ook in de functiefamilie-benadering wordt dit verschil tussen A1 en A2 benadrukt. Een van de belangrijkste verschillen is volgens mij:

Vanuit vakkennis fungeren als inhoudelijk aanspreekpunt. Beschikbaar stellen van kennis aan het team om het kennisniveau op peil te houden.

Je merkt dat dit een stevige verwachting is en ik hoop dat je overweging om eventueel toch een A2-invulling te vragen hiermee rekening houdt. Als we immers met een propere lei van start willen gaan, moet er volgens mij een juiste match zijn met je competenties. Ik hoop dat je mijn eerlijkheid hierbij niet kwalijk neemt, maar ik denk dat een A2-invulling potentiële risico’s inhoudt die een frisse start kunnen doorkruisen.

Denk je hier aub goed over na. Natuurlijk ben ik bereid om dit verder te bespreken.”

Verzoeker reageert per kerende:

“OK, bedankt voor de eerlijke feedback!

Ik heb er deze week ook over nagedacht en uiteraard ook het salariskompas geraadpleegd.

Ik ben er uit geraakt.

Het voorgestelde takenpakket van [T.] binnen het team van lokale besturen, maar dan wel aangevuld met het uitbouwen van het netwerk van facilitatoren binnen Wonen-Vlaanderen (conform de afspraken gemaakt op het DC) en ook het verdiepen van mijn verdere expertise in deze materie. Ik heb op 6 november al een spiegelgesprek gepland met de heer [S.] hierover.

Zoals u al begrepen hebt, kan ik mij vervolgens vinden [in] een verloning op A1-niveau.

Tot maandag op het planningsgesprek.”

Nog op 25 oktober 2019 laat de administrateur-generaal aan verzoeker weten:

“Dank voor je reactie Johan. Ik denk dat dit de beste keuze is en waardeer je afweging zeer sterk. Voor mij is het verleden hiermee volledig afgerond. Dit zal geen gevolgen kennen in je dossier of evaluatie.”

3.6. Op 28 oktober 2019 zendt de administrateur-generaal het volgende e-mailbericht aan verzoeker:

“Vandaag hielden we een vervolgggesprek om de afspraken gemaakt tijdens ons loopbaangesprek van 18/10 [versta: 14/10] (zie hieronder) en tijdens het overleg dat je de afgelopen weken had met [T.N.], te concretiseren. We sprake het volgende af:

- Vanaf 1 november 2019 word je toegewezen aan het team lokale besturen in Brussel. Hiervoor zal een besluit voor een standplaatswijziging worden opgemaakt.

- Het takenpakket dat je zal opnemen is terug te vinden in bijlage. Dit takenpakket bevindt zich op een A1 niveau. Je gaat akkoord met een vrijwillige terugzetting naar de graad van adjunct van de directeur (A1). Je jaren schaalanciënniteit opgebouwd als A2, worden overgedragen naar je nieuwe loonschaal. Er wordt een besluit opgemaakt voor de vrijwillige terugzetting in graad, die zal ingaan op 1 november 2019.

- In afstemming met [T.] en [B.] zal het takenpakket vertaald worden naar een nieuwe functiebeschrijving en nieuw planningsdocument.

Gelieve deze afspraken te bevestigen, [...]”

Dezelfde dag antwoordt verzoeker:

“Ik neem kennis van de inhoud van deze mail.
Ik bevestig hierbij de afspraken van het vervolggesprek.”

3.7. Op 31 oktober 2019 neemt de administrateur-generaal een besluit waarbij de statutaire dienstaanwijzing van verzoeker met ingang van 1 november 2019 wordt gewijzigd van de afdeling Decentrale Aansturing naar het agentschap Wonen-Vlaanderen.

Dat is het tweede bestreden besluit.

3.8. Eveneens op 31 oktober 2019 neemt de administrateur-generaal een besluit waarbij de standplaats van verzoeker met ingang van 1 november 2019 wordt gewijzigd naar Brussel.

Dat is het derde bestreden besluit.

3.9. Op 5 november 2019 neemt de administrateur-generaal een besluit waarbij verzoeker met uitwerking vanaf 1 november 2019 wordt teruggezet in de graad van adjunct van de directeur en een salaris wordt toegekend in salarisschaal A113.

Dat is het eerste bestreden besluit.

Het steunt op de volgende motieven:

“Gelet op het Vlaams Personeelsstatuut van 13 januari 2006, artikel VI 66 en VI 67;

Gelet op het besluit van de administrateur-generaal van het agentschap Wonen-vlaanderen van 19 januari 2010 houdende de benoeming van de heer Johan Baeten in de graad van directeur met ingang van 1 februari 2010;

Overwegende dat de heer Johan Baeten verzoekt vrijwillig teruggezet te worden in de graad van adjunct van de directeur;

Overwegende het gunstig advies van het bevoegde managementorgaan van de entiteit Wonen-vlaanderen van 14 oktober 2019 waarbij het bevoegde managementorgaan van de entiteit Wonen-vlaanderen instemt met de vraag van de heer Johan Baeten tot terugzetting in de graad van adjunct van de directeur.”

IV. Rechtsmacht van de Raad van State

Exceptie

4. De verwerende partij werpt in haar memorie van antwoord op dat de Raad van State niet bevoegd is om van het beroep kennis te nemen.

Zij betoogt dat “[d]e bestreden beslissing [...] een beslissing betreft tot inwilliging van het verzoek van [verzoeker] tot vrijwillige terugzetting [in] graad conform artikel VI.66 van het Vlaams Personeelsstatuut”. Volgens haar vergt een dergelijke beslissing geen individuele, constitutieve handeling, maar vloeit ze voort uit de toepasselijke regelgeving. Aldus is “de bestreden beslissing” een louter declaratieve beslissing. Indien verzoeker meent dat die beslissing niet wettig is, dan rijst er een geschil waarvan het werkelijk en rechtstreeks voorwerp een subjectief recht betreft, waarvoor de gewone hoven en rechtbanken bevoegd zijn.

5. In haar laatste memorie doet de verwerende partij nog gelden dat uit de toepasselijke regelgeving ontegensprekelijk blijkt dat er in dit geval sprake is van een louter declaratieve beslissing waarbij de verwerende partij geen beoordelingsvrijheid heeft. Zij licht toe dat artikel VI 66, eerste lid, van het Vlaams personeelsstatuut (VPS) aan de betrokken ambtenaar een keuzevrijheid verleent, maar dat – zo blijkt volgens haar dan weer uit artikel VI 67 van het VPS – het voor de betrokken overheid anders is. Op die overheid rust immers ontegensprekelijk een gebonden bevoegdheid tot het inwilligen van het verzoek.

De verwerende partij benadrukt dat het loutere feit dat verzoeker thans de omstandigheden betwist waarin het verzoek werd ingediend, daaraan geen afbreuk doet.

Beoordeling

6. Krachtens artikel 14, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State doet de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, bij wijze van arresten, uitspraak over de beroepen tot nietigverklaring wegens overtreding van hetzij substantiële, hetzij op straffe van nietigheid voorgeschreven vormen, overschrijding of afwending van macht, ingesteld tegen de akten en reglementen van de onderscheiden administratieve overheden.

Die bevoegdheid wordt bepaald door het werkelijk en rechtstreeks voorwerp van het beroep tot nietigverklaring (Cass. 8 september 2016, C.11.0455.F en C.11.0457.F).

Uit de artikelen 144, eerste lid, en 145 van de Grondwet volgt dat de geschillen over subjectieve rechten – altijd, wat de geschillen over burgerlijke rechten betreft en in beginsel, wat de geschillen over politieke rechten betreft – tot de rechtsmacht van de hoven en rechtbanken behoren. Onder voorbehoud van een – in dit geval niet bestaande – toewijzing van bevoegdheid inzake politieke rechten, is de Raad van State dan ook niet bevoegd om kennis te nemen van beroepen tot nietigverklaring waarvan het werkelijk en rechtstreeks voorwerp een geschil over subjectieve rechten betreft.

Het bestaan van een subjectief recht veronderstelt dat de eiser zich beroept op een welbepaalde juridische verplichting die een regel van objectief recht rechtstreeks aan een derde oplegt en bij de nakoming waarvan die partij belang heeft. Een partij kan zich ten aanzien van de administratieve overheid enkel op een dergelijk recht beroepen, als de bevoegdheid van die overheid volledig gebonden is (Cass. 9 december 2016, C.16.0057.N).

De Raad van State heeft bijgevolg enkel rechtsmacht indien de bestreden beslissing een constitutieve beslissing is waarbij de overheid gebruik maakt van haar discretionaire beoordelingsbevoegdheid. Hij heeft géén

rechtsmacht als het gaat om een beslissing waarbij de overheid louter vaststelt dat de betrokkene voldoet aan de wettelijk of reglementair vastgestelde voorwaarden waaruit een subjectief recht voortvloeit voor diegene die deze voorwaarden vervult.

7. In dit geval blijkt verzoeker met zijn beroep in hoofdzaak het besluit van de administrateur-generaal van 5 november 2019 te betwisten betreffende zijn terugzetting in de graad van adjunct van de directeur.

Dat besluit steunt op de artikelen VI 66 en VI 67 van het VPS.

Artikel VI 66, eerste lid, van het VPS luidt:

“De vastbenoemde ambtenaar kan op zijn verzoek tijdens zijn loopbaan eenmaal om functionele of persoonlijke redenen teruggezet worden in graad. [...]”

Artikel VI 67 van het VPS luidt op het ogenblik van het nemen van het eerste bestreden besluit:

“De vrijwillige terugzetting in graad wordt toegekend door de benoemende overheid voor de graad waarin de ambtenaar wordt teruggezet, na advies van het bevoegde managementorgaan van de entiteit, raad of instelling.”

Uit een lezing van deze bepalingen in hun onderlinge samenhang blijkt dat de ambtenaar “op zijn verzoek” door de overheid kan worden teruggezet in graad, na advies van het managementorgaan van de betrokken entiteit. Nog daargelaten dat verzoeker in dit geval betwist dat hij (vrijwillig) om een terugzetting in graad heeft verzocht, kan uit de voormelde bepalingen hoe dan ook geen gebonden bevoegdheid in hoofde van de overheid tot het verlenen van een terugzetting in graad op verzoek worden onderkend. De beslissing die de overheid ter zake neemt, omvat een discretionaire beoordeling na advies van het bevoegde managementorgaan, wat met zich meebrengt dat de betrokken

ambtenaar geen subjectief recht op een vrijwillige terugzetting in graad kan doen gelden.

8. Uit het voorgaande volgt dat het voorliggende beroep geen geschil tot voorwerp heeft over een subjectief recht dat volledig en dwingend wordt geregeld door het VPS. Het beroep valt derhalve wel onder de rechtsmacht van de Raad van State.

De exceptie is niet gegrond.

V. Ontvankelijkheid van het beroep

Exceptie

9. De verwerende partij werpt in haar memorie van antwoord een exceptie van onontvankelijkheid van het beroep op, gesteund op het ontbreken van het rechtens vereiste belang in hoofde van verzoeker.

Zij betoogt dat “de terugplaatsing in rang van [verzoeker] van directeur naar adjunct van de directeur gebeurde in gezamenlijk overleg”. Verzoeker “is zélf akkoord gegaan met de terugplaatsing in rang” en “[e]en partij die instemt met de bestreden beslissing verliest zijn belang om een procedure bij [de Raad van State] in te stellen”.

“Voor de volledigheid” wijst de verwerende partij nog op het volgende:

- verzoeker voert sinds eind 2019 zijn nieuwe functie van adjunct van de directeur uit en hij doet dit volledig naar behoren. Pas bijna zes maanden na de functiewissel stelt hij zijn beroep in, wat “manifest haaks [staat] op het dagdagelijks handelen van [verzoeker]”. Uit het feit dat verzoeker uitvoering heeft gegeven aan de bestreden beslissing moet worden afgeleid dat hij hierin berust. Nadien kan hij geen wettig belang meer doen gelden bij de Raad van State.

- het door verzoeker ter staving van zijn belang aangevoerde financiële nadeel behelst een belang dat hij kan doen gelden in het kader van een burgerlijke vordering tot schadevergoeding, die tot de bevoegdheid van de gewone hoven en rechtbanken behoort.
- verzoeker laat na het aangevoerde financiële nadeel te onderbouwen.
- de morele genoegdoening die een gebeurlijke vernietiging door de Raad van State zou vormen, is onvoldoende ter staving van het belang bij de gevraagde vernietiging.
- waar verzoeker poneert dat het akkoord onder druk tot stand is gekomen, is er naar zijn opvatting sprake van een wilsgebrek, waarvoor de gewone hoven en rechtbanken bevoegd zijn. Verzoeker legt overigens geen enkel stuk ter staving van dit wilsgebrek voor.

10. In haar laatste memorie merkt de verwerende partij op dat “het [verzoeker] zelf is die [...] verzocht heeft om over te gaan tot een terugzetting in graad”, zodat hij “zijn eigen nadeel [...] zelf in de hand [heeft] gewerkt”. Dat hij meer dan zes maanden later hierop wenst terug te komen, kan niet worden aanvaard. Volgens de verwerende partij kan bovendien niet worden meegegaan in de betwisting van het feit dat verzoeker het verzoek tot terugzetting in graad uit eigen beweging heeft ingediend.

Beoordeling

11. Bij het onderzoek van het belang bij het beroep waarover verzoeker overeenkomstig artikel 19 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moet beschikken, dient te worden nagegaan of de bestreden besluiten verzoeker een concreet nadeel hebben toegebracht en of de eventuele vernietiging van die besluiten hem een voordeel kan opleveren.

De bestreden besluiten zetten verzoeker, die de graad van directeur had, terug in de graad van adjunct van de directeur en passen diens gevolgde salarisschaal, dienstaanwijzing en standplaats aan. Het kan

bezwaarlijk worden betwist dat ze aldus de rechtstoestand van verzoeker wezenlijk wijzigen. Verzoeker heeft er een persoonlijk en rechtstreeks belang bij om een dergelijke wijziging van zijn rechtstoestand met een beroep tot nietigverklaring te bestrijden, opdat hij zijn voorheen bestaande gunstiger rechtstoestand zou herwinnen.

De omstandigheden die de verwerende partij ter staving van de door haar opgeworpen exceptie “[v]oor de volledigheid” aanvoert, doen aan dat belang geen afbreuk. Zo kan aan verzoeker niet worden tegengeworpen dat hij de bestreden besluiten in afwachting van de uitspraak over zijn beroep “volledig naar behoren” uitvoert. Dat verzoeker zijn beroep pas bijna zes maanden na de functiewissel heeft ingesteld, is voor de beoordeling van zijn belang bij het beroep niet ter zake, aangezien aan verzoeker niet mag worden verweten dat hij de beroepstermijn voor de Raad van State bijna volledig heeft benut. De mogelijkheid voor verzoeker om een burgerlijke vordering tot schadevergoeding in te stellen bij de gewone hoven en rechtbanken, neemt niet weg dat de terugzetting in graad hem een financieel nadeel berokkent. Dat de morele genoegdoening van een eventueel vernietigingsarrest ontoereikend zou zijn ter staving van verzoekers belang is dan ook niet dienstig. Dat er in dit geval sprake zou zijn van een wilsgebrek waarvoor de gewone hoven en rechtbanken bevoegd zouden zijn, kan ook al niet worden bijgevalen, nu de bestreden besluiten eenzijdige administratieve rechtshandelingen zijn die, aangezien ze grievend zijn voor verzoeker, door hem bij de Raad van State met een beroep tot nietigverklaring kunnen worden bestreden.

12. De exceptie is niet gegrond.

VI. Onderzoek van het eerste en tweede middel tezamen

Standpunt van de partijen

13.1. Verzoeker voert in een *eerste middel* de schending aan van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ en van het zorgvuldigheidsbeginsel als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur. Hij voert tevens het gebrek aan van “rechtens vereiste feitelijke grondslag”.

Verzoeker betoogt dat het eerste bestreden besluit weliswaar vermeldt dat hij heeft verzocht om vrijwillig te worden teruggezet in de graad van adjunct van de directeur, maar dat dit uit geen enkel element van het administratief dossier kan worden afgeleid. Uit de bij zijn beroep gevoegde stukken blijkt integendeel dat hij zich slechts akkoord verklaarde met de hem opgedrongen terugzetting in graad, na aandringen van de administrateur-generaal en na diens dreigement dat het aandringen op een functie in de graad van directeur “potentiële risico’s inhoudt die een frisse start kunnen doorkruisen”.

Verzoeker wijst er voorts op dat een besluit tot terugzetting in graad een beslissing is met individuele draagwijdte en dus uitdrukkelijk gemotiveerd moet zijn. De aangehaalde motieven moeten ook juist zijn. In dit geval stelt het enige motief dat het bestreden besluit schraagt, dat verzoeker zelf om zijn terugzetting in graad heeft verzocht, maar dit motief is manifest onjuist.

Een besluit dat vermeldt dat het betrokken personeelslid om het genomen besluit heeft verzocht, terwijl zulks niet blijkt uit het administratief dossier en zelfs wordt tegengesproken door de stukken van het dossier, is bovendien onzorgvuldig opgesteld, zodat ook het zorgvuldigheidsbeginsel is geschonden.

Het ontbreekt het bestreden besluit ten slotte volgens verzoeker om de hiervóór aangegeven redenen ook nog aan “rechtens vereiste feitelijke grondslag”.

13.2. De verwerende partij antwoordt op het eerste middel dat “de bestreden beslissing” een declaratieve beslissing is en dat zij bij het nemen ervan

slechts over een gebonden bevoegdheid beschikt. Bij een dergelijke bevoegdheid voldoet een administratieve overheid aan de op haar rustende motiveringsplicht indien louter wordt verwezen naar de toepasselijke regelgeving en de feitelijke toestand die de toepassing van de regel uitlokt. Volgens haar is dat in dit geval zo gebeurd.

Zij voegt eraan toe dat uit het administratief dossier blijkt dat artikel VI 66 van het VPS correct werd toegepast.

13.3. In haar laatste memorie doet de verwerende partij nog gelden dat uit de e-mails van 28 oktober 2019 blijkt dat verzoeker “zeer duidelijk wist wat de contouren van de terugzetting in graad [zouden] inhouden”, nu er “woordelijk [wordt] aangegeven dat (i) de standplaats zou wijzigen, (ii) het niveau zou wijzigen van een A2 naar een A1 en (iii) er een nieuwe loonschaal zou zijn”.

14.1. Verzoeker voert in een *tweede middel* de schending aan van artikel VI 66 van het VPS.

Hij betwist dat hij op eigen verzoek werd teruggezet in graad. Daarentegen heeft hij hieromtrent onder druk van zijn overste zijn akkoord betuigd, terwijl artikel VI 66 van het VPS uitdrukkelijk bepaalt dat een vastbenoemd ambtenaar enkel op zijn verzoek tijdens zijn loopbaan eenmaal, om functionele of persoonlijke redenen, kan worden teruggezet in graad.

Verzoeker herhaalt dat uit de feiten, het administratief dossier en de stukken die hij bij zijn beroep heeft gevoegd, klaar en duidelijk blijkt dat hij nooit heeft verzocht om vrijwillig te worden teruggezet in graad, maar dat hij daarentegen “zo goed als onverholen werd gedwongen met de terugzetting akkoord te gaan omdat een A2-invulling ‘potentiële risico’s’ [zou] inhouden ‘die een frisse start kunnen doorkruisen’”.

Bovendien, zo vervolgt verzoeker, is het helemaal onmogelijk dat het bevoegde managementorgaan, waarvan sprake in “artikel VI 66” (versta: artikel VI 67) van het VPS, al op 14 oktober 2019 zou hebben ingestemd met zijn beweerd verzoek om vrijwillig te worden teruggezet in graad. Hij heeft immers nooit een dergelijk verzoek ingediend. Daarbij komt nog dat de wijziging van betrekking die hem werd opgedrongen, slechts een eerste keer ter sprake kwam op 14 oktober 2019 en hij slechts op 25 oktober 2019 onder druk van de administrateur-generaal de opgedrongen terugzetting in graad heeft aanvaard.

Verzoeker wijst er ten slotte op dat het VPS voorts niet in een andere mogelijkheid tot terugzetting in graad voorziet dan op vraag van de ambtenaar of als de (op twee na zwaarste) tuchtstraf.

14.2. De verwerende partij antwoordt dat een vrijwillige terugzetting in graad, waarvan gewag wordt gemaakt in artikel VI 66 van het VPS, aan de hand van de woorden ‘op verzoek van’ dient te worden onderscheiden van de tuchtsanctie ‘terugzetting in graad’. Een terugzetting in graad bij tuchtmaatregel betreft een eenzijdig door de tuchtoverheid opgelegde beslissing, terwijl een terugzetting in graad zoals bepaald in artikel VI 66 van het VPS een beslissing betreft mits tussenkomst van de betrokken ambtenaar.

Zij stelt dat de woorden ‘op verzoek van’ niet al te letterlijk dienen te worden geïnterpreteerd en toegepast. Een en ander blijkt volgens haar ook uit de redenen waarom tot een vrijwillige terugzetting in graad kan worden besloten, namelijk omwille van persoonlijke redenen of functionele redenen.

De verwerende partij argumenteert dat uit de correspondentie tussen de partijen blijkt dat er op 14 oktober 2019 een opvolgingsgesprek heeft plaatsgevonden, tijdens hetwelk het functioneren van verzoeker in zijn functie aan bod is gekomen. Meer nog, verzoeker heeft naar aanleiding van dat gesprek zelf zijn akkoord gegeven om een andere functie binnen de dienst op te nemen. De daaropvolgende dagen hebben er diverse gesprekken plaatsgevonden om de exacte

invulling van de nieuwe functie te bepalen. Volgens de verwerende partij is uit de correspondentie tussen partijen zeer duidelijk te begrijpen dat verzoeker volledig achter het traject tot toewijzing van een nieuwe functie stond en er in die zin zonder meer sprake is van een “vrijwillig” verzoek tot terugzetting in graad om functionele redenen.

Beoordeling

15. De artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ verplichten het bestuur ertoe zijn eenzijdige bestuurshandelingen met individuele strekking uitdrukkelijk te motiveren en daartoe in de akte op een afdoende wijze de juridische en feitelijke overwegingen op te nemen die aan de beslissing ten grondslag liggen.

Uit zijn uiteenzetting van het eerste en tweede middel blijkt dat verzoeker de motieven waarop het eerste bestreden besluit steunt, uit dat besluit zelf heeft kunnen vernemen, met andere woorden dat de motivering van dat besluit hem afdoende heeft toegelaten te begrijpen op grond van welke feitelijke en juridische gegevens het besluit is genomen. In zijn eerste middel voert hij immers aan dat een motief van het eerste bestreden besluit onjuist is. Uit de uiteenzetting van het eerste en tweede middel blijkt dan weer dat verzoeker de toepassing betwist van de artikelen VI 66 en VI 67 van het VPS, in het bijzonder de juistheid van het gegeven dat hij heeft verzocht om vrijwillig te worden teruggezet in de graad van adjunct van de directeur en dat het managementorgaan van het agentschap Wonen-Vlaanderen op 14 oktober 2019 een gunstig advies heeft verstrekt over dat beweerde verzoek. Verzoeker betwist aldus de deugdelijkheid van de opgegeven motieven en voert alsoo wezenlijk de schending aan van de materiële motiveringsplicht. Beide besproken middelen zullen dan ook in het bijzonder vanuit dat oogpunt nader worden beoordeeld.

16. De materiële motiveringsplicht houdt in dat elke administratieve rechtshandeling moet worden gedragen door motieven die in feite juist en in rechte

aanvaardbaar zijn en die daarom bij de uitoefening van het wettigheidsstoezicht moeten kunnen worden gecontroleerd.

Het zorgvuldigheidsbeginsel houdt onder meer in dat de overheid haar beslissing op een zorgvuldige wijze moet voorbereiden. Dit impliceert dat de beslissing dient te steunen op werkelijk bestaande feiten die met de vereiste zorgvuldigheid werden vastgesteld.

17.1. Het eerste bestreden besluit steunt wezenlijk op de overweging dat verzoeker “verzoekt vrijwillig teruggezet te worden in de graad van adjunct van de directeur”.

17.2. Uit het administratief dossier kan worden afgeleid dat op 14 oktober 2019 een loopbaangesprek heeft plaatsgehad tussen de administrateur-generaal van het agentschap Wonen-Vlaanderen en verzoeker. Dit blijkt in het bijzonder uit de e-mail van 18 oktober 2019 van de administrateur-generaal aan verzoeker, met als onderwerp ‘afspraken loopbaangesprek 14/10/2019’. Dit e-mailbericht vermeldt dat tijdens het gesprek werd overeengekomen dat verzoeker vanaf 1 november 2019 een andere functie zou opnemen (binnen het team Lokale Besturen van de afdeling Woonbeleid) en dat verzoekers standplaats zou worden gewijzigd naar Brussel. Wat uit dat e-mailbericht echter geenszins blijkt, is dat tijdens het loopbaangesprek van 14 oktober 2019 ook reeds de terugzetting in graad van verzoeker ter sprake zou zijn gekomen. Dat verzoeker niet op de hoogte ervan was dat de tijdens dat loopbaangesprek overeengekomen wijziging van dienstaanwijzing en standplaats gepaard zou gaan met een vrijwillige terugzetting in graad, blijkt uit het e-mailbericht dat verzoeker op 22 oktober 2019 naar de administrateur-generaal zendt, na een gesprek met het teamhoofd Lokale Besturen over de toekomstige invulling van zijn nieuwe functie. In dat e-mailbericht geeft verzoeker te kennen dat het voor hem slechts naar aanleiding van dat gesprek met het teamhoofd Lokale Besturen duidelijk is geworden dat de voorgestelde functie “was geënt op A1-niveau”, maar óók dat hij nog een mogelijkheid zag te “kiezen voor de

A2-functie”. Pas nadat de administrateur-generaal op 25 oktober 2019 heeft geantwoord dat “een A2-invulling potentiële risico’s inhoudt die een frisse start kunnen doorkruisen” lijkt verzoeker in te zien dat de administrateur-generaal de andere optie voor ogen heeft en stelt hij zich te kunnen vinden in “een verloning op A1-niveau”.

Uit de zo-even geschetste gegevens volgt vooreerst dat uit niets blijkt dat verzoeker zelf een verzoek zou hebben geformuleerd om te worden teruggezet in graad. Pas nadat het voor hem duidelijk was geworden dat de voorgestelde wijziging van dienstaanwijzing en standplaats gepaard zou gaan met een functie die niet gesitueerd was op “A2-niveau” en hij zich daarover bij de administrateur-generaal nader had geïnformeerd en laatstgenoemde in niet mis te verstane bewoordingen een toelichting had verstrekt, heeft verzoeker zich akkoord verklaard met “een verloning op A1-niveau”. Een aldus verkregen akkoord kan niet worden gelijkgesteld met een verzoek van het personeelslid zoals bedoeld in artikel VI 66, eerste lid, van het VPS. De toelichting bij artikel VI 66 van het VPS maakt in dat verband overigens gewag van een “aanvraag van de ambtenaar”. Een dergelijk verzoek of een dergelijke aanvraag veronderstelt een initiatief van de betrokken ambtenaar, terwijl in dit geval het initiatief moet worden toegeschreven aan de verwerende partij.

De verwerende partij spreekt in haar memorie van antwoord niet tegen dat een dergelijk verzoek niet van verzoeker is uitgegaan. Zij stelt enkel dat verzoeker volledig achter het traject tot toewijzing van een nieuwe functie stond en leidt daar dan zonder meer uit af dat er sprake is van een vrijwillig verzoek tot terugzetting in graad om functionele redenen. Het is echter niet omdat verzoeker zich tijdens het loopbaangesprek van 14 oktober 2019 heeft kunnen vinden in een wijziging van dienstaanwijzing en standplaatswijziging, dat daaruit meteen ook kan worden afgeleid dat hij zelf vrijwillig wenste te worden teruggezet in graad. De omstandigheid dat verzoeker op 28 oktober 2019 de afspraken van het vervolgggesprek met de administrateur-generaal en aldus de optie van een functie

op “A1-niveau” heeft bevestigd, laat evenmin toe aan te nemen dat de terugzetting in graad er op verzoek van verzoeker is gekomen.

Het standpunt van de verwerende partij in haar memorie van antwoord dat “de woorden ‘op verzoek van’ [...] niet al te letterlijk [dienen] te worden geïnterpreteerd en toegepast” kan niet worden bijgevalen. Het ligt immers in de rede dat de regelgever met het vereiste van een eigen verzoek van de ambtenaar precies een duidelijk onderscheid heeft willen bewerkstelligen met de terugzetting in graad bij tuchtmaatregel, waarbij het initiatiefrecht de tuchtoverheid toebehoort.

18.1. Het eerste bestreden besluit neemt voorts in overweging “het gunstig advies van het bevoegde managementorgaan van de entiteit Wonen-vlaanderen van 14 oktober 2019 waarbij het bevoegde managementorgaan van de entiteit Wonen-vlaanderen instemt met de vraag van [verzoeker] tot terugzetting in de graad van adjunct van de directeur”.

18.2. Zo-even werd reeds vastgesteld dat geen vraag van verzoeker tot het verkrijgen van een terugzetting in de graad van adjunct van de directeur overeenkomstig artikel VI 66 van het VPS voorligt, zodat niet kan worden ingezien dat het bevoegde managementorgaan daarover een advies kan hebben verstrekt, zoals nochtans is voorgeschreven door artikel VI 67 van het VPS. Het door de verwerende partij neergelegde administratief dossier bevat overigens zo geen advies.

19. Uit wat voorafgaat moet worden besloten dat het eerste bestreden besluit niet op deugdelijke motieven is gesteund en op een onzorgvuldige wijze is tot stand gekomen waar het vermeldt en ervan uitgaat dat verzoeker zelf heeft verzocht om te worden teruggezet in de graad van adjunct van de directeur en dat het bevoegde managementorgaan van het agentschap Wonen-Vlaanderen op 14 oktober 2019 heeft ingestemd met de vraag van verzoeker om te worden teruggezet in de graad van adjunct van de directeur.

20. Voor zover de verwerende partij nog opwerpt dat het eerste bestreden besluit een louter declaratieve beslissing betreft, wordt dit tegengesproken door hetgeen reeds is uiteengezet bij de beoordeling van de rechtsmacht van de Raad van State om over het beroep uitspraak te doen.

21. Het eerste en tweede middel, tezamen genomen, zijn gegrond.
VII. Omvang van de uit te spreken vernietiging

22. Het gegrond bevinden van het eerste en tweede middel, tezamen genomen, dient te leiden tot de nietigverklaring van het eerste bestreden besluit.

Aangezien uit het feitenrelaas blijkt dat het tweede en het derde bestreden besluit – alhoewel van vroegere datum – onlosmakelijk samenhangen met het eerste bestreden besluit, dienen ze minstens ter wille van de duidelijkheid van het rechtsverkeer evenzeer het lot van de nietigverklaring te ondergaan.

Dat verzoeker akkoord zou zijn gegaan met de inhoud van het tweede en het derde bestreden besluit, die voorafgaan aan het eerste bestreden besluit en om die reden geen gevolgakte daarvan zouden zijn, zoals de verwerende partij in haar laatste memorie nog doet gelden, doet niet anders besluiten.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt:

- het besluit van de administrateur-generaal van het agentschap Wonen-Vlaanderen van de Vlaamse overheid van 5 november 2019 waarbij Johan Baeten met uitwerking vanaf 1 november 2019 wordt teruggezet in de graad van adjunct van de directeur;
- het besluit van de administrateur-generaal van het agentschap Wonen-Vlaanderen van 31 oktober 2019 waarbij de dienstaanwijzing van

Johan Baeten met ingang van 1 november 2019 wordt gewijzigd van de afdeling Decentrale Aansturing naar het agentschap Wonen-Vlaanderen;

- het besluit van de administrateur-generaal van het agentschap Wonen-Vlaanderen van 31 oktober 2019 waarbij de standplaats van Johan Baeten met ingang van 1 november 2019 wordt gewijzigd naar Brussel.

2. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 20 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro, die verschuldigd is aan de verzoekende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van twintig maart tweeduizend drieëntwintig, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Geert Van Haegendoren,

kamervoorzitter,

Bruno Seutin,

staatsraad,

Bert Thys,

staatsraad,

bijgestaan door

Vera Wauters,

griffier.

De griffier

De voorzitter

Vera Wauters

Geert Van Haegendoren