

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 203.065 van 19 april 2010
in de zaken A. 176.945/IX-5431
A. 177.106/IX-5436**

In zake: Martine VAN SANDE
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Pascal Lahousse
kantoor houdend te Mechelen
Leopoldstraat 64
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

1. de CVBA VLAAMS SELECTIECENTRUM VOOR HET
OVERHEIDSPERSONEEL (Jobpunt Vlaanderen)
2. de VLAAMSE GEMEENSCHAP, vertegenwoordigd door de
Vlaamse Regering
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Patrick Devers,
kantoor houdend te Gent,
Kouter 71-72
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van de beroepen

1. Het beroep in de zaak A. 176.945/IX-5431, ingesteld op 20 september 2006, strekt tot de nietigverklaring van “de beslissing zoals aan verzoekende partij meegedeeld per schrijven d.d. 20 juli 2006, dat het profiel van verzoekende partij in onvoldoende mate in overeenstemming blijkt te zijn met het gevraagde functieprofiel”.

Het beroep in de zaak A. 177.106/IX-5436, ingesteld op 25 september 2006, strekt tot de nietigverklaring van “de beslissing van de Vlaamse Regering d.d. 25 juli 2006 houdende aanstelling van de heer Sami Souguir als leidend ambtenaar [lees: algemeen directeur] bij het Agentschap Binnenlands Bestuur, zoals gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad d.d. 4 augustus 2006”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 168.776 van 12 maart 2007 zijn de beide zaken samengevoegd en zijn de vorderingen tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissingen verworpen.

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

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

Adjunct-auditeur Joke Goris heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 29 maart 2010.

Staatsraad Bert Thys heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Pascal Lahousse, die verschijnt voor de verzoekster, en advocaat Hendrik Vermeire, die loco advocaat Patrick Devers verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Marc Lefever heeft een met dit arrest andersluidend 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. In het Belgisch Staatsblad van 4 april 2006 verschijnt een oproep tot de kandidaten voor de aanwerving van een adjunct-leidend ambtenaar voor het Agentschap Binnenlands Bestuur, Beleidsdomein Bestuurszaken, van de Vlaamse overheid.
- 3.2. Tweeëntwintig kandidaten, waaronder de verzoekster, dienen hun kandidatuur in.
- 3.3. Na een voorafgaand onderzoek van de curricula vitae worden dertien kandidaten, waaronder de verzoekster, tot de verdere selectieprocedure toegelaten.
- 3.4. Op basis van “een verkennend gesprek” met het selectiebureau De Witte & Morel worden acht kandidaten, waaronder de verzoekster, toegelaten tot de volgende selectieproef.
- 3.5. Bij de beoordeling van een “managementcase” komt een externe jury van twee experts tot de conclusie dat de verzoekster niet voldoet aan het niveau van de functie.
- 3.6. De test leidinggevende en functiespecifieke competenties op basis van de functieomschrijving, zoals die wordt beoordeeld door twee consultants van het externe selectiebureau, de “sterkten/zwakten-analyse” op basis van de functieomschrijving en de beoordeling van de managementcase, geven samen als eindconclusie dat de verzoekster niet geschikt wordt bevonden voor de te begeven betrekking.
- 3.7. Blijkens een nota “debriefing na test leidinggevende en functiespecifieke competenties” van 4 juli 2006 blijft op dat ogenblik enkel Sami Souguir over als geschikte kandidaat voor de te begeven betrekking.

3.8. Met een brief van 20 juli 2006 deelt Jobpunt Vlaanderen aan de verzoekster het volgende mee:

“[...]

Recent heeft u deelgenomen aan de test leidinggevende en functiespecifieke competenties in het kader van bovenstaande selectieprocedure. Tijdens deze test werden de competenties die voor deze vacature werden vooropgesteld geëvalueerd. Ook werd uw functie-inhoudelijk inzicht getoetst. Rekening houdend met deze criteria blijkt uw profiel in onvoldoende mate in overeenstemming te zijn met het gevraagde functieprofiel.

Indien u hierover bijkomende informatie wenst, kan u na de beslissing van de Vlaamse regering hierover contact opnemen met het selectiekantoor De Witte en Morel [...]. U zal dan telefonisch feedback krijgen.
[...]

Dit is de bestreden beslissing in de zaak A.176.945/IX-5431.

3.9. Op 25 juli 2006 beslist de Vlaamse regering Sami Souguir aan te stellen tot algemeen directeur bij het Agentschap voor Binnenlands Bestuur.

Dit is de bestreden beslissing in de zaak A.177.106/IX-5436.

Ze wordt bij uittreksel bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 4 augustus 2006.

IV. Aanduiding van de verwerende partijen

Standpunt van de partijen

4. In de beide zaken werpt de eerste verwerende partij op dat zij buiten de zaak moet worden gesteld omdat “uit het feitenrelaas overduidelijk blijkt dat door Jobpunt Vlaanderen geen enkele beslissing werd genomen”. Zij betoogt dat zij op 20 juli 2006 slechts vanuit haar reglementaire taak van bemiddeling, begeleiding en coördinatie aan de verzoekster een bericht heeft gezonden met betrekking tot de gang van zaken in de selectieprocedure. Dit bericht hield in dat het externe selectiebureau tot een eindbeoordeling was gekomen, derwijze dat de verzoekster niet op de lijst van de geschikte kandidaten voorkwam.

5. De verzoekster repliceert in haar memorie van wederantwoord dat de eerste verwerende partij wel degelijk beslissingen heeft genomen die voor haar nadelig zijn, aangezien zij daardoor niet meer in aanmerking kwam als

kandidaat voor de betrokken functie. Zij voegt hieraan toe dat de vernietiging van een voorbereidende handeling op zich kan worden gevorderd wanneer deze handeling een definitief nadeel berokkent en de verzoekster uit de vernietiging ervan een voordeel kan halen.

Beoordeling

6. Artikel V 7 van het besluit van de Vlaamse regering van 13 januari 2006 houdende vaststelling van de rechtspositie van het personeel van de diensten van de Vlaamse overheid (hierna: het Vlaams Personeelsstatuut), zoals van toepassing ten tijde van de bestreden beslissingen, luidde als volgt:

“§ 1. De kandidaten worden geselecteerd in functie van de criteria bepaald in de artikelen V 5 en V 6 door of met bemiddeling van het Vlaams agentschap voor Rekrutering en Selectie.

§ 2. Indien voor de toepassing van § 1 beroep gedaan wordt op een selectiebureau, legt de Vlaamse minister bevoegd voor de bestuurszaken het selectiebureau dat voorgedragen wordt door het Vlaamse agentschap voor Rekrutering en Selectie ter bekrachtiging voor aan de Vlaamse regering.

§ 3. Het Vlaams agentschap voor Rekrutering en Selectie stelt aan de opdrachtgever een lijst met geschikte kandidaten voor.”

Uit deze bepalingen blijkt dat de selectie van de kandidaten gebeurt door toedoen van het Vlaams agentschap voor Rekrutering en Selectie, thans Jobpunt Vlaanderen, hetzij doordat het zelf die selectie uitvoert, hetzij doordat het daarvoor beroep doet op een extern selectiebureau. In de beide gevallen wordt de lijst van geschikte kandidaten door Jobpunt Vlaanderen aan de opdrachtgever voorgelegd.

Deze verantwoordelijkheid van Jobpunt Vlaanderen voor de selectie wordt bevestigd door de stukken van het administratief dossier waaruit blijkt dat bij de selectie van leidinggevend externe selectiebureaus “worden ingehuurd op basis van een door Jobpunt Vlaanderen [...] gegunde raamovereenkomst”.

In de voorliggende zaak heeft Jobpunt Vlaanderen de selectie van de kandidaten gegund aan het selectiebureau De Witte & Morel. De beslissingen die in het kader van de selectie door het selectiebureau werden genomen, moeten aan Jobpunt Vlaanderen worden toegerekend, zo ook de beslissing dat “[verzoeksters] profiel in onvoldoende mate in overeenstemming [blijkt] te zijn met het gevraagde

functieprofiel”, die door Jobpunt Vlaanderen met een brief van 20 juli 2006 aan de verzoekster werd meegedeeld. Het rapport dat de eindconclusie van de selectie bevat, namelijk dat de verzoekster niet geschikt is, omdat ze in onvoldoende mate beschikt over de vereiste competenties om de functie van adjunct-leidend ambtenaar op te nemen, vermeldt als hoofding overigens niet alleen de naam van het selectiebureau, maar evenzeer van Jobpunt Vlaanderen.

Weliswaar gebeurden de selectieverrichtingen van Jobpunt Vlaanderen te dezen in opdracht van de Vlaamse overheid, de tweede verwerende partij, maar dit neemt niet weg dat Jobpunt Vlaanderen best geplaatst is om het verweer omtrent de wettigheid van die verrichtingen te voeren, zodat het als verwerende partij in de zaak behouden moet blijven.

V. Ontvankelijkheid van het beroep in de zaak A. 176.945/IX-5431

Standpunt van de partijen

7. De verwerende partijen werpen in hun memorie van antwoord twee excepties van onontvankelijkheid op.

Zij betogen vooreerst dat het beroep niet ontvankelijk is, omdat de bestreden “beslissing” van 20 juli 2006 slechts de mededeling is van een louter voorbereidende handeling van het externe selectiebureau en om die reden geen aanvechtbare beslissing uitmaakt. Zij stellen dat de tweede verwerende partij de resultaten van de test op 20 juli 2006 nog niet tot de hare had gemaakt, maar dat slechts heeft gedaan met haar beslissing van 25 juli 2006 waarbij Sami Souguir wordt aangesteld tot algemeen directeur. Enkel deze aanstellingsbeslissing is volgens de verwerende partijen aanvechtbaar bij de Raad van State.

Voorts laten zij gelden dat door de Raad van State nog niet werd beslist tot een samenvoeging van de beide zaken voor wat de beroepen tot nietigverklaring betreft, zodat de verzoekster, na de verwerping van haar vorderingen tot schorsing, voor elk van de beroepen tot nietigverklaring een afzonderlijk verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging had moeten indienen. De verzoekster heeft evenwel slechts één verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging ingediend. Weliswaar maakt de verzoekster daarin melding van de rolnummers van de beide zaken, maar dit volstaat niet, aangezien er nog geen

samenvoeging is gebeurd. Volgens de verwerende partijen moet dienvolgens worden besloten tot de afstand van het geding in de tweede zaak, met rolnummer A. 177.106/IX-5436. Indien dat gebeurt, zo stellen de verwerende partijen, moet bovendien worden vastgesteld dat de verzoekster geen ontvankelijk beroep tot nietigverklaring heeft ingesteld tegen de eindbeslissing van de complexe administratieve verrichting, waardoor zij niet meer over het rechtens vereiste belang beschikt bij de vernietiging van de zogenaamde tussenbeslissing van 20 juli 2006 die in de eerste zaak, met rolnummer A. 176.945/IX-5431, wordt bestreden.

8. De verzoekster repliceert in haar memorie van wederantwoord op de tweede exceptie dat het dispositief van het arrest nr. 168.776 van 12 maart 2007 over haar vorderingen tot schorsing duidelijk tot de samenvoeging van de beide zaken beslist. Zij stelt dat zij ingevolge deze samenvoeging slechts één verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging moest indienen.

9. In hun laatste memorie laten de verwerende partijen met betrekking tot de eerste exceptie nog gelden dat het externe selectiebureau niet deelneemt aan het besluitvormingsproces en dat de opdrachtgever slechts een keuze kan maken uit de overgemaakte lijst van de geschikt bevonden kandidaten nadat hij de beoordeling van het selectiebureau omtrent de geschiktheid van de kandidaten tot de zijne heeft gemaakt. Dat is te dezen gebeurd in de beslissing van de Vlaamse regering van 25 juli 2006 betreffende de aanstelling van Sami Souguir tot algemeen directeur. De verwerende partijen herhalen dat alleen die beslissing aanvechtbaar is.

Beoordeling

10. Krachtens artikel 14, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moet een beroep tot nietigverklaring een administratieve rechtshandeling als voorwerp hebben. Onder een rechtshandeling in de zin van de voormelde wetsbepaling moet worden verstaan een handeling waarbij wordt beoogd rechtsgevolgen te doen ontstaan of te beletten dat zij tot stand komen, met andere woorden waarbij wordt beoogd wijzigingen aan te brengen in een bestaande rechtstoestand dan wel zodanige wijzigingen te beletten.

11. De verzoekster vordert de nietigverklaring van de beslissing die haar met een brief van 20 juli 2006 door Jobpunt Vlaanderen werd meegedeeld,

luidens dewelke na onderzoek is gebleken dat “[haar] profiel in onvoldoende mate in overeenstemming [is] met het gevraagde functieprofiel”.

Luidens artikel V 7, § 3, van het Vlaamse Personeelsstatuut stelt Jobpunt Vlaanderen aan de opdrachtgever een lijst met geschikte kandidaten voor. Artikel V 8, § 2, voegt daaraan toe dat de opdrachtgever een kandidaat uit de lijst kiest en dat indien de opdrachtgever geen kandidaat uit de lijst kiest de procedure wordt heropgestart.

Te dezen heeft de beslissing dat het profiel van de verzoekster in onvoldoende mate in overeenstemming is met het gevraagde functieprofiel, tot gevolg dat zij niet wordt opgenomen in de lijst van geschikte kandidaten. Dit impliceert dat de verzoekster niet in de vacante functie kan worden benoemd. De opdrachtgever is weliswaar niet verplicht om een kandidaat uit de voorgestelde lijst te kiezen, maar indien hij geen kandidaat uit die lijst kiest, wordt de procedure heropgestart. Een eventueel heropgestarte procedure maakt echter een volledig nieuwe procedure uit, die losstaat van de procedure waarin de kandidatuur van de verzoekster niet verder in aanmerking wordt genomen. In de laatstgenoemde procedure heeft de bestreden beslissing voor de verzoekster alleszins tot gevolg dat zij wordt uitgesloten van een mogelijke benoeming.

De beslissing dat het profiel van de verzoekster in onvoldoende mate in overeenstemming is met het gevraagde functieprofiel, heeft derhalve voor haar een grievend karakter. Het is voor de verzoekster dan ook een aanvechtbare beslissing in de zin van artikel 14, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

In tegenstelling tot wat de verwerende partijen beweren, is de voormelde beslissing onmiddellijk grievend voor de verzoekster en is ze dat niet pas geworden doordat de Vlaamse regering zich in haar beslissing van 25 juli 2006 betreffende de aanstelling van Sami Souguir tot algemeen directeur de beoordeling van het selectiebureau eigen heeft gemaakt. In de mate dat het selectiebureau oordeelt over de geschiktheid van de kandidaten, handelt het immers namens de verwerende partijen en moet het als zodanig worden geacht deel te nemen aan de besluitvorming.

De eerste exceptie is niet gegrond.

12. Wat de tweede exceptie betreft, moet worden vastgesteld dat het arrest nr. 168.776 van 12 maart 2007 uitdrukkelijk tot de samenvoeging van de beide zaken heeft beslist. Deze samenvoeging geldt evenzeer voor de procedure tot nietigverklaring, zodat de verzoekster na de verwerping van haar vorderingen tot schorsing ermee kon volstaan één verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging in te dienen.

De verzoekster heeft met een op 12 april 2007 ter post aangetekend verzonden schrijven dan ook rechtsgeldig een dergelijk verzoekschrift ingediend.

De tweede exceptie is evenmin gegrond.

VI. Ontvankelijkheid van het beroep in de zaak A. 177.106/IX-5436

13. De verwerende partijen herhalen in hun memorie van antwoord onder de rubriek “onontvankelijkheid” dat de verzoekster na het arrest nr. 168.776 van 12 maart 2007 over haar vorderingen tot schorsing geen afzonderlijk verzoek tot voortzetting van de rechtspleging heeft ingediend voor elk van haar beroepen. Volgens de verwerende partijen impliceert dit dat in de voorliggende zaak de afstand van het geding moet worden vastgesteld.

14. Bij de beoordeling van de tweede exceptie in de zaak A. 176.945/IX-5431 werd er reeds op gewezen dat de verzoekster met een aangetekend schrijven van 12 april 2007 rechtsgeldig één verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging heeft ingediend.

Voor zover de verwerende partijen te dezen een exceptie van onontvankelijkheid van het beroep beogen op te werpen, is ze niet gegrond.

VII. Onderzoek van de middelen in de zaak A.176.945/IX-5431

Eerste middel

Standpunt van de partijen

15. De verzoekster voert in het middel de schending aan van de beginselen van behoorlijk bestuur in het algemeen en van de formele motiveringsplicht bedoeld in de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen in het bijzonder.

Zij betoogt dat uit de bestreden beslissing op geen enkele wijze kan worden afgeleid waarom haar profiel in onvoldoende mate in overeenstemming is met het gevraagde functieprofiel.

16. De verwerende partijen repliceren dat de brief van Jobpunt Vlaanderen van 20 juli 2006 geen “beslissing” is, en derhalve ook geen bestuurshandeling in de zin van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen. Zelfs indien die brief in verband zou worden gebracht met een tussenbeslissing, dan is hij volgens de verwerende partijen nog altijd niet meer dan een bericht dat niet aan de formele motiveringsplicht is onderworpen.

De verwerende partijen stellen ten slotte dat de eindbeslissing van de Vlaamse regering van 25 juli 2006 wel degelijk volkomen invulling geeft aan de formele motiveringsplicht door verwijzing naar de nota aan de Vlaamse regering en naar de daarbij behorende stukken, waaronder de rapportering van het externe selectiebureau.

Beoordeling

17. Zoals hiervóór gesteld, is de beslissing dat het profiel van de verzoekster in onvoldoende mate in overeenstemming is met het gevraagde functieprofiel, een administratieve rechtshandeling die voor de verzoekster rechtsgevolgen heeft, doordat ze haar uitsluit van een mogelijke benoeming.

Deze beslissing is dan ook onderworpen aan de formele motiveringsplicht opgelegd door de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen.

18. De artikelen 2 en 3 van de genoemde wet verplichten de overheid in de akte de juridische en feitelijke overwegingen op te nemen die aan de beslissing ten grondslag liggen, en dat op een “afdoende” wijze. Het afdoende karakter van de

motivering betekent dat de motivering pertinent moet zijn, dit wil zeggen dat ze duidelijk met de beslissing te maken moet hebben, en dat ze draagkrachtig moet zijn, dit wil zeggen dat de aangehaalde redenen moeten volstaan om de beslissing te dragen.

De belangrijkste bestaansreden van de motiveringsplicht, zoals die wordt opgelegd door de voormelde wet van 29 juli 1991, bestaat erin dat de betrokkene in de hem aanbelangende beslissing zelf de motieven moet kunnen aantreffen op grond waarvan ze werd genomen, derwijze dat blijkt, of minstens kan worden nagegaan of de overheid is uitgegaan van gegevens die in rechte en in feite juist zijn, of zij die gegevens correct heeft beoordeeld, en of zij op grond daarvan in redelijkheid tot haar beslissing is kunnen komen, opdat de betrokkene met kennis van zaken zou kunnen uitmaken of het aangewezen is de beslissing met een annulatieberoep te bestrijden.

19. De brief van 20 juli 2006 waarmee de bestreden beslissing aan de verzoekster wordt meegedeeld, vermeldt slechts dat verzoeksters profiel in onvoldoende mate in overeenstemming is met het gevraagde functieprofiel.

Deze kennisgeving is nietszeggend en kan geenszins worden beschouwd als een afdoende motivering van de ongeschiktheid van de verzoekster voor de functie van algemeen directeur bij het Agentschap voor Binnenlands Bestuur.

Vermits bij de beoordeling van de naleving van de formele motiveringsplicht slechts rekening kan worden gehouden met de motieven die aan de betrokkene ter kennis zijn gegeven, moet worden besloten dat te dezen de genoemde motiveringsplicht is geschonden. De enkele omstandigheid dat de verzoekster de mogelijkheid heeft gehad om “telefonisch feedback” te vragen kan daaraan niet verhelpen.

Het middel is gegrond.

VIII. Gegrondheid van het beroep in de zaak A. 177.106/IX-5436

20. De beslissing die wordt bestreden met het beroep in de zaak A. 176.945/IX-5431 is een voorbeslissing in het kader van een complexe

administratieve verrichting, die haar eindresultaat vindt in de beslissing van de Vlaamse regering van 25 juli 2006 betreffende de aanstelling van Sami Souguir tot algemeen directeur bij het Agentschap Binnenlands bestuur. Deze eindbeslissing maakt het voorwerp uit van het beroep in de zaak A. 177.106/IX-5436.

De hiervóór vastgestelde onwettigheid van de voormelde voorbeslissing tast ook de rechtsgeldigheid aan van de eindbeslissing. De vernietiging van de voorbeslissing dient derhalve te leiden tot de vernietiging van de eindbeslissing.

BESLISSING

- 1. De Raad van State vernietigt de beslissing, meegedeeld met een brief van 20 juli 2006 aan Martine Van Sande, dat haar profiel in onvoldoende mate overeenstemt met het gevraagde functieprofiel.**
- 2. De Raad van State vernietigt de beslissing van de Vlaamse regering van 25 juli 2006 waarbij Sami Souguir wordt aangesteld tot algemeen directeur bij het Agentschap Binnenlands Bestuur.**
- 3. Dit arrest dient bij uittreksel te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als de vernietigde beslissing van de Vlaamse regering.**
- 4. De verwerende partijen worden verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing en het beroep tot nietigverklaring, begroot op 700 euro, elk voor de helft.**

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 19 april 2010,
door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

André Vandendriessche,	kamervoorzitter,
Bert Thys,	staatsraad,
Pierre Barra,	staatsraad,
bijgestaan door	
Wim Geurts,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Wim Geurts

André Vandendriessche