

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 199.369 van 7 januari 2010
in de zaak A. 177.319/IX-5443**

In zake : Marie-Christine DE PRETER
wonende te Jette
J. Vandervleetstraat 12
alwaar woonplaats wordt gekozen

tegen :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de minister van
Financiën

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 2 oktober 2006, strekt tot de nietigverklaring van het ministerieel besluit van 29 augustus 2006 waarbij Yves COSTERS met ingang van 1 december 2005 wordt bevorderd tot de weddeschaal 10S3 en wordt gemuteerd naar de betrekking van eerstaanwezend inspecteur bij een fiscaal bestuur, dienstchef te Brussel DE.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Eerste auditeur-afdelingshoofd Marc Lefever heeft een verslag opgesteld.

De verzoekster heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 23 november 2009.

Staatsraad Daniël Moons heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Ingrid Martens, die verschijnt voor de verzoekster, en inspecteur Jan De Vleeschouwer, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Marc Lefever 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. Op het tijdstip van het bestreden besluit is de verzoekster eerstaanwendend inspecteur bij de Administratie der Douane en Accijnzen.

3.2. Bij bericht van 5 november 2004 worden verscheidene betrekkingen van eerstaanwendend inspecteur bij een fiscaal bestuur, dienstchef vacant verklaard, waaronder de betrekking van dienstchef te Brussel DE (ontvangkantoor Brussel douane entrepot) en de betrekking van dienstchef bij de dienst Brussel Opsporingen.

De verzoekster stelt zich op 30 november 2004 kandidaat voor beide betrekkingen.

3.3. In een nota van 1 juni 2005, gericht aan het personeelscomité Belastingen en Invordering, stelt de administrateur der douane en accijnzen voor om de betrekking te Brussel DE toe te wijzen aan de onmiddellijk na de verzoekster gerangschikte kandidaat Y. C.

De keuze om Y. C. voor te stellen en niet de verzoekster is als volgt gemotiveerd:

“De derde gerangschikte kandidaat, namelijk mevrouw De Preter Marie-Christine, eerstaanwendend inspecteur bij een fiscaal bestuur, bij besluit van de Directeur-generaal der douane en accijnzen van 3 juli 2002, ingevolge een klacht wegens morele pesterijen, in het belang van de dienst werd overgeplaatst van de opsporingsinspectie te Brussel naar de Nationale Opsporingsdirectie te Brussel.

Sindsdien is haar algemene houding omtrent de haar toevertrouwde taken weinig overtuigend en komt zij derhalve over als een onbetrouwbaar ambtenaar.

Bijgevolg en op basis van bovenstaande elementen, meen ik dat mevrouw De Preter Marie-Christine, niet de geschiktheid noch de verdienste heeft de taken van een eerstaanwend inspecteur bij een fiscaal bestuur, dienstchef op zich te nemen.

Bijgevolg stel ik voor de vierde gerangschikte kandidaat, namelijk de heer C. Y., eerstaanwend inspecteur bij een fiscaal bestuur die sedert 1 november 2000 ter beschikking werd gesteld van het Kabinet van de Koning te bevorderen in de weddenschaal 10S3 en hem te muteren naar de betrekking van eerstaanwend inspecteur bij een fiscaal bestuur, dienstchef te Brussel DE. Betrokkene blijft ter beschikking gesteld van het Kabinet van de Koning.

Rekening houdende met de geschiktheid en verdienste wordt de heer C. Y. niet voorbijgegaan door de na hem gerangschikte kandidaten.”

Ook voor de betrekking te Brussel Opsporingen wordt de verzoekster niet voorgesteld. Dit wordt als volgt gemotiveerd:

“de vierde gerangschikte kandidaat, namelijk mevrouw De Preter Marie-Christine, eerstaanwend inspecteur bij een fiscaal bestuur, bij besluit van de Directeur-generaal der douane en accijnzen van 3 juli 2002, ingevolge een klacht wegens morele pesterijen, in het belang van de dienst werd overgeplaatst van de opsporingsinspectie te Brussel naar de Nationale Opsporingsdirectie te Brussel.

Het feit dat zij, door het thans toekennen van hoger genoemde bevordering de leiding zou krijgen over het personeel waar zij voorheen zelf deel van uitmaakte en waar de interpersoonlijke spanningen tussen mevrouw De Preter en verscheidene ambtenaren geleid hebben tot organisatorische en functionele problemen binnen die dienst, dient te allen prijze vermeden te worden. Mevrouw De Preter werd overigens om die reden overgeplaatst naar de Nationale Opsporingsdirectie.

Rekening houdende met bovenstaande elementen meen ik mevrouw De Preter niet te kunnen voorstellen voor een bevordering in de graad van eerstaanwend inspecteur bij een fiscaal bestuur, dienstchef te Brussel (Opsporingen).”

Op 24 juni 2005 volgt het personeelscomité Belastingen en Invordering het voorstel en stelt zij voor om Y. C. te benoemen te Brussel DE en een derde kandidaat te Brussel Opsporingen. Het comité neemt de hierboven weergegeven motiveringen integraal over.

3.4. Nadat zij met een schrijven van 30 september 2005 in kennis is gesteld van dit voorstel en van de redenen die eraan ten grondslag liggen, tekent de verzoekster met een brief van 6 oktober 2005 bezwaar aan.

Na de verzoekster te hebben gehoord, verwerpt het personeelscomité Belastingen en Invordering op 22 november 2005 haar bezwaar. De notulen van die zitting geven de bespreking van het bezwaarschrift als volgt weer:

“Op de vraag van de heer V. naar tegenargumenten antwoordt een lid dat de heer C. inderdaad verder op het kabinet van de Koning zal tewerkgesteld blijven, maar dat hij in die hoedanigheid zijn aanspraken op bevordering en mutatie bij de Administratie der douane en accijnzen behoudt en zijn tewerkstelling aldaar derhalve geen beletsel kan vormen om hem de voorgestelde bevordering toe te kennen. Met betrekking tot de problemen op de Opsporingsinspectie is een grondig onderzoek gebeurd door een extern bureau, dat heeft vastgesteld dat de terugkeer van mevrouw DE PRETER naar die dienst onmogelijk was. Mevrouw DE PRETER minimaliseert deze problematiek dan ook ten onrechte.

Een ander lid wenst te weten of haar bewering over de schuldvraag in de door haar aangehaalde beslissing juist is, waarop bevestigend wordt geantwoord. Evenwel wordt opgemerkt dat tegen haar nog een gerechtelijk onderzoek wegens pesterijen lopende is.

Een derde lid stelt hierop dat de mogelijkheid derhalve bestaat dat dit gerechtelijk onderzoek alsnog kan uitmonden in het opstarten van een tuchtprocedure tegen betrokkene en besluit hieruit dat haar terugkeer naar die dienst in de huidige omstandigheden dan ook niet aangewezen is.

Op de vraag naar haar actueel functioneren merkt een lid op dat betrokkene, luidens de bevindingen van haar huidige dienstchef, de haar toegewezen taken niet naar behoren uitvoert of zelfs helemaal niet uitvoert en zij zeker niet in staat is om een dienst te dirigeren.

Op de vraag van een lid of mevrouw DE PRETER kennis heeft gekregen van het resultaat van het door het extern bureau op de Opsporingsdirectie uitgevoerde onderzoek wordt medegedeeld dat haar zelfs een afschrift van het eindverslag van dit bureau werd bezorgd, zodat zij bezwaarlijk kan blijven beweren dat deze zaak onvoldoende of zelfs helemaal niet zou zijn onderzocht.

Het Personeelscomité komt op basis van de aangehaalde elementen tot het besluit dat de terugkeer van mevrouw DE PRETER naar de Opsporingsinspectie te Brussel in de huidige omstandigheden uitgesloten is, temeer daar zij er in de aldaar te begeven betrekking, de verantwoordelijkheid zou moeten dragen voor de leiding van die dienst.

Gelet op haar huidig gebrekkig functioneren en haar tekort aan leidinggevende kwaliteiten, is zij evenmin de aangewezen persoon om de leiding op zich te nemen van een belangrijk ontvangkantoor als dit te Brussel DE, waaraan enkele tientallen medewerkers verbonden zijn.”

Deze beslissing van het comité en de hierboven aangehaalde passage uit de notulen worden bij schrijven van 7 december 2005 meegedeeld aan de verzoekster.

3.5. Bij ministerieel besluit van 29 augustus 2006 wordt Y. C. met ingang van 1 december 2005 bevorderd door verhoging in weddeschaal tot de schaal 10S3 en gemuteerd naar de betrekking van eerstaanwendend inspecteur, dienstchef te Brussel DE.

Dit is het bestreden besluit.

IV. Onderzoek van de middelen

Enig middel

Standpunt van de partijen

4.1. In een enig middel voert de verzoekster de schending aan van de materiële motiveringsplicht. De aangehaalde motieven zijn volgens haar niet deugdelijk en vinden geen steun in de werkelijkheid.

Zij viseert de door het personeelscomité gehanteerde motivering, met name dat zij werd overgeplaatst in het belang van de dienst en sindsdien als onbetrouwbaar overkomt en dat zij de haar toegewezen taken niet naar behoren uitvoert en niet in staat is om een dienst te leiden.

De verzoekster is van mening dat geen rekening kan worden gehouden met het feit dat zij werd overgeplaatst in het belang van de dienst, nu dit een ordemaatregel betrof waarbij nooit de schuldvraag is gesteld en evenmin een volledig onderzoek naar de feiten is gebeurd noch een tuchtprocedure is opgestart. Bovendien wijst zij er op dat die overplaatsing vier jaar geleden gebeurde en dit naar aanleiding van problemen met bepaalde collega's op de dienst opsporingsinspectie te Brussel, terwijl de bevorderingsbetrekking zich niet in deze dienst situeert.

Verder stelt zij dat niet wordt aangegeven waarom zij onbetrouwbaar zou zijn en dat dit niets meer is dan een loutere bewering.

Ook haar gebrekkig functioneren wordt volgens haar geenszins onderbouwd met feiten. Zij stelt dat haar nooit is meegedeeld dat zij gebrekkig zou functioneren en dat zij nooit een negatieve evaluatie of nota heeft gekregen, zodat zij geen idee heeft waarop de overheid zich baseert. Bovendien is deze stelling

volgens haar in strijd met het feit dat zij in 2003 nog een evaluatie “zeer goed” heeft gekregen.

Voorts meent zij te zijn overgeplaatst in het belang van de dienst en niet omwille van een gebrek aan leidinggevende capaciteiten en voert zij aan dat geen rekening is gehouden met het feit dat haar werk op de nationale opsporingsdiensten bemoeilijkt werd door de omstandigheid dat zij geen contact mocht hebben met de lokale opsporingsdiensten.

4.2. De verwerende partij antwoordt dat uit de stukken van het dossier blijkt dat niet de overplaatsing in het belang van de dienst maar wel de houding van de verzoekster op de werkvloer, in de daaropvolgende periode het motief is om haar niet te benoemen.

Verder schrijft de verwerende partij dat uit de context waarin het woord “onbetrouwbaar” is gebruikt door het personeelscomité kan worden afgeleid dat daarmee op enigszins onhandige wijze wordt verwezen naar de houding van de verzoekster, wat de haar toevertrouwde taken betreft.

Volgens de verwerende partij is het de wijze waarop de verzoekster haar taken uitvoert sedert haar overplaatsing die bepalend is voor de beslissing om haar niet voor te stellen voor bevordering. De verwerende partij wijst op een advies van 10 februari 2005 van de dienstchef van de verzoekster waarin wordt vastgesteld dat zij zich weinig inzet voor haar taken en waarin wordt verwezen naar een vorig verslag van 27 september 2004 waarin in detail wordt ingegaan op haar functioneren. De verwerende partij betoogt dat de verzoekster in haar verzoekschrift geen concrete elementen aanbrengt die zouden toelaten te twifelen aan het verslag van haar dienstchef en dat ook de bewering dat de verzoekster nooit werd gewezen op tekortkomingen wordt tegengesproken door haar dienstchef in diens verslagen van 27 september 2004 en 10 februari 2005.

Voorts merkt de verwerende partij op dat de laatste evaluatie “zeer goed” van de verzoekster de periode 1999-2000 betreft, zijnde vóór haar overplaatsing in 2002. Volgens de verwerende partij kan die evaluatie dan ook niet als een relevant element worden beschouwd om de motivering van het hier aangevochten besluit in vraag te stellen.

4.3. De verzoekster repliceert dat de verwerende partij wel degelijk haar overplaatsing inroept als motief om haar niet voor te stellen. Indien men met dat element geen rekening zou hebben gehouden, dan zou men het volgens de verzoekster niet steeds opnieuw vermelden. Met name wordt zowel in het aanvankelijk voorstel van 24 juni 2005 als in de latere bij brief van 7 december 2005 meegedeelde beslissing verwezen naar de morele pesterijen, het lopende gerechtelijk onderzoek en de overplaatsing in het belang van de dienst.

In de reactie van de verwerende partij om het gebruik van het woord “onbetrouwbaar” af te zwakken, ziet de verzoekster het bewijs van het feit dat deze beoordeling geen steun vindt in de werkelijkheid en dat zij wel betrouwbaar is, zodat met dit argument volgens haar geen rekening kon worden gehouden.

Verder stelt de verzoekster dat haar positieve evaluatie voor de periode 1999-2000, toen zij nog een dienst leidde, aantoonst aan dat zij wel degelijk geschikt is om een dienst te leiden. Sinds haar overplaatsing heeft zij geen dienst meer geleid, zodat volgens haar niet kan worden geoordeeld dat zij daartoe niet geschikt is.

Wat het advies van haar dienstchef van 10 februari 2005 en 27 september 2004 betreft, betoogt de verzoekster dat de memorie van antwoord van de verwerende partij enkel algemene beweringen bevat en geen concrete feiten die haar gebrekkig functioneren aantonen.

4.4. In haar laatste memorie schrijft de verzoekster dat het verslag van de gewestelijk directeur van 27 september 2004 haar nooit werd betekend en dat zij dus geen kennis had van de inhoud ervan en zich er nooit tegen heeft kunnen verweren. Het zou slechts via de procedure voor de Raad van State zijn dat dit document plots boven komt. De verzoekster meent dat het bestreden besluit niet gebaseerd kan zijn op een verslag dat haar onbekend is en dat ook de omstandigheid dat in geen enkele beslissing van het personeelscomité wordt verwezen naar dit verslag doet besluiten dat het geen deel uitmaakt van de motivering van het bestreden besluit.

Ook houdt de verzoekster voor dat de inhoud van bedoeld verslag, zijnde een verklaring van de gewestelijk directeur, niet zonder meer voor waar kan worden aangenomen, nu dit door geen enkel ander stuk wordt bevestigd of bewezen.

Beoordeling

5.1. Uit de stukken van het dossier blijkt dat de verzoekster in de loop van 2002 in het belang van de dienst werd overgeplaatst van de inspectie Brussel Opsporingen naar de nationale opsporingsdirectie en dit naar aanleiding van problemen die waren ontstaan in de genoemde inspectie. Daarbij, waarop uitdrukkelijk werd gewezen bij de bespreking door het personeelscomité van verzoeksters bezwaar, werd de schuldvraag open gelaten.

Op 27 september 2004 en dus vóór de betrokken vacature, stelde de gewestelijk directeur die de leiding heeft van de nationale opsporingsdirectie D.A. een verslag op betreffende verzoeksters wijze van dienen sinds haar overplaatsing naar zijn directie. Uit dat verslag blijkt dat de verzoekster zeer moeilijk te motiveren was voor de taken die haar werden opgelegd, dat ze er geen of nauwelijks werk van maakte en dat ze er dus niet in slaagde om zich nuttig te maken voor haar dienst. De gewestelijk directeur concludeert in dat verslag dat de verzoekster geen besef heeft van de inhoud van de taken die haar worden opgedragen en dat zij die taken ten onrechte van iedere inhoud ontdaan acht.

Dezelfde gewestelijk directeur geeft op 10 februari 2005 een advies over verzoeksters kandidatuur. Hij verwijst daarin naar zijn verslag van 27 september 2004 en herhaalt dat hij daarin duidelijk maakte dat de verzoekster weinig resultaat boekte in de taken die haar werden toevertrouwd. Toch geeft hij een gunstig advies voor een betrekking buiten haar oorspronkelijke dienst (Opsporingsinspectie Brussel DA) in de hoop dat de baremieke bevordering en haar integratie in een nieuwe werkomgeving haar zouden kunnen motiveren om zich opnieuw in te zetten voor haar werk.

Op grond van dat advies oordeelt het personeelscomité dat verzoeksters algemene houding ten overstaan van de haar toevertrouwde taken weinig overtuigend is en dat zij derhalve overkomt als een onbetrouwbaar ambtenaar. Op basis daarvan oordeelt het personeelscomité dat zij niet de geschiktheid noch de verdiensten heeft om de taken van dienstchef op zich te nemen.

De verwerende partij schrijft terecht dat het feit dat de verzoekster werd overgeplaatst niet als nadelig element wordt vermeld. Wat als negatief element

in aanmerking wordt genomen is, afgeleid uit het geheel van het dossier, dat zij zich sinds haar overplaatsing niet meer heeft kunnen motiveren voor de taken die haar werden opgedragen. Het is om die reden dat wordt gesteld dat zij noch de verdiensten, noch de geschiktheid heeft om te functioneren als eerstaanwezend inspecteur, dienstchef.

5.2. De verwerende partij kan worden gevolgd waar zij voorhoudt dat het personeelscomité met het woord “onbetrouwbaar” op een enigszins onhandige wijze verwijst naar het feit dat de verzoekster weinig overtuigend overkomt in haar algemene houding omtrent de haar toevertrouwde taken. Inderdaad moet deze term worden gelezen in het kader van de gehele zin waarvan hij deel uitmaakt, met name: “Sindsdien is haar algemene houding omtrent de haar toevertrouwde taken weinig overtuigend en komt zij derhalve over als een onbetrouwbaar ambtenaar”. Wat bedoeld wordt is geen moraliteitsoordeel, maar wel dat men er niet op kan vertrouwen dat de verzoekster haar taken ter harte neemt. Dit laatste wordt in voldoende mate aangetoond door de gewestelijk directeur in zijn verslag van 27 september 2004.

De verzoekster voert ten onrechte aan dat het verslag van 27 september 2004 van de gewestelijk directeur geen deel zou uitmaken van de motivering van het bestreden besluit. Uit het dossier blijkt immers dat de gewestelijk directeur in zijn advies van 10 februari 2005 met betrekking tot de kandidatuur van de verzoekster uitdrukkelijk verwijst naar de inhoud van zijn verslag van 27 september 2004 en ook de conclusie van laatstgenoemd verslag herhaalt, met name dat de verzoekster sinds haar overplaatsing weinig blijkt geeft van taakgerichte motivatie. Aldus maakt het verslag van 27 september 2004 onrechtstreeks deel uit van de bevorderingsprocedure en kan er dienstig naar worden verwezen ter ondersteuning van de beoordeling van de verzoekster.

Evenmin kan de verzoekster worden gevolgd waar zij beweert dat het verslag van 27 september 2004 haar nooit is medegedeeld zodat ze zich er niet heeft tegen kunnen verdedigen. Uit de stukken van het dossier blijkt immers dat dit verslag is opgesteld teneinde een brief van 23 juni 2004 van de toenmalige raadsman van de verzoekster te kunnen beantwoorden. In de antwoordbrief van 24 november 2004 gericht aan voornoemde raadsman werd uitgebreid geciteerd uit het verslag van 27 september 2004 en werd onder meer aangevoerd dat de gewestelijk directeur meermaals met de verzoekster een onderhoud heeft gehad teneinde haar te

motiveren om een positieve houding aan te nemen wat de taken betreft, die haar werden toevertrouwd. De verzoekster was dan ook minstens op de hoogte van de inhoud van het verslag en kan bezwaarlijk volhouden dat zij nooit is gewezen op haar gebrekkig functioneren.

Voorts heeft de evaluatie “zeer goed” van de verzoekster in 2003 betrekking op de periode 1999-2000 en dus op een periode vóór verzoeksters overplaatsing in het belang van de dienst. Deze evaluatie blijkt te dateren van de periode waarin de verzoekster, zoals door de gewestelijk directeur wordt toegegeven, nog heel goed presteerde. Zij zegt evenwel niets over de wijze van presteren sindsdien en het is niet onredelijk om te overwegen dat een ambtenaar die er niet in slaagt zich te motiveren voor de taken die hem worden opgedragen, niet geschikt is om te worden bevorderd tot een leidinggevende functie.

Het middel is niet gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwierpt het beroep.

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

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 7 januari 2010, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

André Vandendriessche,	kamervoorzitter,
Daniël Moons,	staatsraad,
Bert Thys,	staatsraad,
met bijstand van	
Wim Geurts,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Wim Geurts

André Vandendriessche