

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 211.054 van 7 februari 2011
in de zaak A. 189.843/IX-6086**

In zake : Lieve BARRA
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat André Van Roosbroeck
kantoor houdend te Antwerpen
Desguinlei 6
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de minister van
Financiën

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 26 september 2008, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing waarbij namens de opleidingsdirecteur van de dienst Vorming van de Federale Overheidsdienst Financiën aan Lieve Barra wordt medegedeeld, bij schrijven van 29 juli 2008, dat het door haar op 30 juni 2008 gevraagde opleidingsverlof voor het volgen van een cursus Spaans niet wordt toegestaan.

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 verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 17 januari 2011.

Staatsraad Daniël Moons heeft verslag uitgebracht.

Advocaat André Van Roosbroeck, 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 ogenblik van de bestreden beslissing is de verzoekster tewerkgesteld als eerstaanwezend inspecteur bij de administratie der directe belastingen bij de directie Antwerpen I.

3.2. Op 30 juni 2008 vraagt de verzoekster opleidingsverlof aan voor het volgen van het derde jaar van een cursus Spaans, nadat zij voor de eerste twee jaren opleidingsverlof heeft gevraagd en gekregen. Zij motiveert haar aanvraag als volgt:

“Ik wens me te vervolmaken in de praktische kennis. Bij een voldoende kennis zou ik kunnen meedingen voor het programma Fiscalis. Ik verwijs hierbij ook naar de gedragslijn bepaald ingevolge de omzendbrief van

2 februari 1998, waarin alle talen van de EEG als verantwoord worden aanzien.”

3.3. Op 3 juli 2008 geeft de dienstchef van de verzoekster een negatief advies inzake de toekenning van het opleidingsverlof, omdat zij de aanwezigheid van de verzoekster als dienstleider zeer belangrijk acht en zij van oordeel is dat de kennis van de Spaanse taal niet nodig of noodzakelijk is voor verzoeksters functie. De dienstchef van de verzoekster stelt voorts dat de omzendbrief van 2 februari 1998 tien jaar oud is, en dat hij niet meer onverkort kan worden toegepast.

3.4. Met een schrijven van 29 juli 2008 deelt de opleidingsdirecteur aan de verzoekster mee dat het gevraagde opleidingsverlof niet wordt toegestaan omdat de beoogde opleiding niet in verband staat met de functie. Hij verwijst naar het negatief advies van de dienstchef van de verzoekster en naar het feit dat zij in haar motivatie niet aantoont dat de kennis van het Spaans noodzakelijk is voor haar huidige noch voor een toekomstige functie. De opleidingsdirecteur stelt voorts de argumentatie betreffende de deelname aan Fiscalis niet te kunnen bijtreden daar kennis van het Spaans niet vereist is voor deelname aan Fiscalis en de kandidaten voor Fiscalis intern een taalopleiding kunnen volgen met specifieke aandacht voor de fiscale terminologie, terwijl de cursus waarvoor zij een aanvraag doet geenszins is afgestemd op een fiscaal uitwisselingsprogramma.

Dit is de bestreden beslissing.

3.5. Met een schrijven van 21 augustus 2008 tekent de verzoekster tegen voormelde weigeringsbeslissing bezwaar aan bij de opleidingsdirecteur. Samengevat argumenteert de verzoekster wat volgt:

- Het Spaans is wel nuttig voor de dienst daar verzoeksters beroepsactiviteit bestaat uit het controleren van vennootschappen uit de voedingssector in Antwerpen en Zwijndrecht, een sector die sterk internationaal getint is. Daarenboven is Antwerpen één van de belangrijkste invoerhavens van Europa met veel trafiek

van voedingswaren uit Latijns-Amerika waarbij de invoer- en vrachtdocumenten, de facturen en de contracten desgevallend in het Spaans zijn opgesteld.

- De verzoekster verkreeg reeds twee jaar opleidingsverlof voor het volgen van een opleiding Spaans, waarbij haar chef wel van mening was dat de kennis van het Spaans, een Europese taal, de kwaliteit van de dienst steeds ten goede kwam.
- Vermits de kennis van het Spaans nuttig is voor het werk en het weinig waarschijnlijk is dat de verzoekster die taal in een toekomstige functie niet zal dienen te gebruiken is een opleiding Spaans wel een beroepsopleiding zoals gedefinieerd in artikel 76 van het koninklijk besluit van 19 november 1998, dat een hogere juridische waarde heeft dan de daaraan voorafgaande omzendbrief van 2 februari 1998.
- De verzoekster laat voorts gelden dat collega's met dezelfde graad en functie wel toestemming hebben verkregen om deeltijdse prestaties te leveren, zelfs tot 50%. Zij merkt ook op dat het goede beheer van de dienst en permanente aanwezigheid van de dienstleider niet noodzakelijk afhankelijke voorwaarden zijn, nu de huidige technologische middelen maken dat de verzoekster steeds bereikbaar is en in staat om in te grijpen indien zulks nodig zou zijn.

3.6. Met een e-mailbericht van 5 september 2008 vraagt de opleidingsdirecteur aan de directe chef van de verzoekster om concreet toe te lichten waarom zij verzoeksters aanwezigheid op de dienst vereist acht.

De directe chef van de verzoekster beantwoordt deze vraag met een e-mailbericht van 8 september 2008.

3.7. Met een brief van 24 september 2008 deelt de opleidingsdirecteur aan de verzoekster mee dat zijn oorspronkelijke weigering behouden blijft. Deze beslissing wordt als volgt gemotiveerd:

“Naar aanleiding van uw schrijven van 21/08/2008, ontvangen op 25/08/2008 werd uw dossier terug onderzocht.

Gezien uw dossier geweigerd werd op basis van het negatief advies van de dienstchef werd Mevr. Nuyens gecontacteerd om bijkomend advies i.v.m. uw argumenten.

Wat het eerste argument betreft, het feit of de kennis van Spaans nodig is voor uw huidige of toekomstige functie, stelt zij het volgende : ‘Kennis van het Spaans is niet nodig of noodzakelijk voor de functie. Op controle vennootschappen Antwerpen 7 gebeurt de communicatie in principe in het Nederlands. Voor geen enkel concreet fiscaal dossier op de dienst is aangetoond dat kennis van de Spaanse taal nodig zou zijn om het werk correct uit te voeren.

De aanvraag betreft een opleiding Spaans 3 (Richtgraad 2), die een voortzetting is van een eerder gevolgde opleiding waarbij een basisoniveau werd aangeleerd. Een meer gevorderde kennis van het Spaans is a fortiori niet vereist voor de functie. De cursus situeert zich in dit geval vooral in de privé-sfeer en kadert in de persoonlijke en intellectuele ontplooiing van de betrokkene.

In de motivatie van de aanvraag van mevrouw Barra vermeldt ze dat ze zou kunnen meedingen voor het programma ‘Fiscalis’. Voor zover mij bekend is ze niet geselecteerd voor een Fiscalisproject. Het betreft louter een theoretische mogelijkheid. Bovendien kan je ook zonder kennis van Spaans meedingen.’

In uw argumentatie in uw schrijven van 21/8/2008 wordt de noodzaak voor het volgen van dit niveau van de kennis van Spaans niet concreet aangetoond.

Ten tweede wat de omzendbrief van 02/02/1998 betreft verwijst u in uw aanvraag van 30/06/2008 zelf naar de omzendbrief als motivatie voor het bekomen van het opleidingsverlof, terwijl u in uw schrijven van 21/08/2008 de wettelijkheid ervan in twijfel trekt. Op geen enkele manier spreekt de inhoud van de nota het Koninklijk Besluit van 19/11/1998 tegen.

Wat betreft het derde argument nl. de toepassing van art. 77 van het K.B. van 19/11/1998 blijft Mevrouw Nuyens bij haar standpunt dat de opleiding onverenigbaar is met het belang van de dienst. Zij vermeldt hierover het volgende:

‘In de vraag tot herziening vermeldt mevrouw Barra dat collega's toestemming krijgen om deeltijdse prestaties te leveren. De deeltijdse prestaties worden deeltijds verloond. Opleidingsverlof daarentegen is bezoldigd. Het is immers logisch dat als een ambtenaar tijdens privé-uren een opleiding volgt die nuttig is en een meerwaarde biedt voor het werk, deze uren recupereert tijdens dagen dat er normaal gewerkt moest worden. Juist omdat het bezoldigd is, moet er weloverwogen gebruik van gemaakt worden (zonder misbruik).

Geen enkele van de andere vijf dienstleiders die onder bevoegdheid van mijn inspectie vallen hebben een aanvraag ingediend voor opleidingsverlof. Zij oefenen een gelijkaardige functie uit als mevrouw Barra (namelijk dienstleider van een controle vennootschappen in Antwerpen) en kunnen perfect functioneren zonder kennis van de Spaanse taal.

Uiteraard kan een dienstleider wel opleidingsverlof krijgen voor het volgen van cursussen enz., mits deze duidelijk en aantoonbaar verband houden met de

functie. Voor bijvoorbeeld een cursus ter vervolmaking van de leidinggevende vaardigheden of fiscale kennis zou ik wel positief adviseren.

Het feit dat er permanentie is op de dienst ook in geval van afwezigheid van de dienstleider (tijdens vakantieverlof enz.) doet geen afbreuk aan het feit dat deze afwezigheden best beperkt blijven. Bij afwezigheid worden een deel van de taken van de dienstleider afgewenteld op de andere taxatieambtenaren, wat ondertussen ten koste gaat van hun controlewerkzaamheden. De dienstleider wordt geacht zelf de dienst te leiden en de taxatieambtenaren bij te staan in hun werk.

Mevrouw Barra vermeldt in haar vraag tot herziening dat ze ingevolge de huidige stand van de technologieën als dienstleider steeds bereikbaar is en in staat is te grijpen indien nodig. Tijdens opleidingsverlof is er evenwel geen enkele verplichting om bereikbaar te zijn. De taak van een dienstleider wordt best volwaardig op de dienst zelf uitgeoefend, wat iets heel anders is dan ‘bereikbaar zijn’ van op afstand (thuis of elders in het binnen- of buitenland).”

3.8. Op 2 september 2009 vraagt de verzoekster opleidingsverlof aan voor het volgen van het vierde jaar van een cursus Spaans. Zij motiveert haar aanvraag als volgt:

“De gekozen erkende beroepsopleiding staat in verband met hetzij mijn huidige functie (*), hetzij de functie die ik in de toekomst zou kunnen uitoefenen in de federale [onleesbaar].

Concrete dossiers: vb: BVBA Dole Europe Import [...] en
BVBA Chiquita Fresh [...]

De kennis van de Spaanse taal is nuttig om de documenten (facturen, invoer- en uitvoer) die in het Spaans opgemaakt zijn te begrijpen bij de controle van dossiers.”

3.9. Op 8 september 2009 geeft de dienstchef van de verzoekster een positief advies inzake de toekenning van het opleidingsverlof. Zij stelt dat “bij nazicht van de bovenvermelde dossiers (Dole Europe en Chiquita) [...] er documenten in [blijken] te zitten opgesteld in het Spaans”.

3.10. Met een schrijven van 28 september 2009 deelt de opleidingsdirecteur aan de verzoekster mee dat haar het gevraagde opleidingsverlof van 120 uren wordt toegestaan.

IV. Nadere omschrijving van het voorwerp van het beroep

4. In haar verzoekschrift duidt de verzoekster de beslissing van de opleidingsdirecteur van 29 juli 2008 aan als voorwerp van haar beroep tot nietigverklaring.

5. De verwerende partij laat in haar memorie van antwoord gelden dat de beslissing van 24 september 2008, genomen in het kader van een willig beroep, de initiële weigeringsbeslissing van 29 juli 2008 bevestigt, zodat het voorliggend annulatieberoep moet worden geacht gericht te zijn tegen beide voormelde beslissingen.

6. De verzoekster repliceert in haar memorie van wederantwoord dat de beslissing van 29 juli 2008 de enige beslissing is waarvan zij kennis had op het ogenblik van het instellen van het beroep, nu zij het antwoord op het willig beroep dat zij op 21 augustus 2008 had ingesteld slechts heeft ontvangen na het indienen van onderhavig beroep tot nietigverklaring. Dit antwoord kan, aldus de verzoekster, bijgevolg geen deel uitmaken van de bestreden beslissing, noch dienstig zijn als bijkomende motivatie van de bestreden beslissing.

7. In haar laatste memorie laat de verzoekster gelden dat de beslissing van 24 september 2008 niet kan beschouwd worden als een nieuwe beslissing die de eerdere beslissing van 29 juli 2008 opheft, maar dat zij integendeel die eerdere beslissing bevestigt zonder ze evenwel te vervangen. De beslissing van 24 september 2008 verstrekt volgens de verzoekster enkel een bijkomende motivatie ter weerlegging van de grieven die de verzoekster heeft geformuleerd. Met deze aanvullende motieven meent de verzoekster geen rekening te moeten houden, nu zij er slechts kennis van kon nemen na het indienen van onderhavig beroep tot nietigverklaring. De verzoekster wijst er in dat verband ook op dat zij heeft gewacht tot op het einde van de termijn om haar beroep tot nietigverklaring in te dienen en dat van haar niet kan worden verwacht dat zij afstand zou doen van haar recht om zich tot de Raad van State te wenden teneinde

een eventueel antwoord op haar bezwaar af te wachten. Zij laat gelden dat de verwerende partij, indien zij wenste dat de verzoekster rekening zou houden met de resultaten van een bijkomend onderzoek, die resultaten tijdig diende mee te delen omdat anders haar rechten van verdediging worden geschonden. De verzoekster besluit dat geen rekening kan worden gehouden met de motivatie zoals deze blijkt uit de aanvullende beslissing van 24 september 2008.

Beoordeling

8. Uit het administratief dossier blijkt dat de verzoekster op 21 augustus 2008 een willig beroep heeft ingediend tegen de eerste weigeringsbeslissing en dat de verwerende partij ingevolge dit willig beroep een nieuwe beslissing heeft genomen.

Deze nieuwe beslissing werd genomen op grond van het bezwaarschrift van de verzoekster waarin zij argumenten aanbracht tegen de motieven waarop de beslissing van 29 juli 2008 was gesteund. Ingevolge die argumenten vroeg de verwerende partij een reactie aan de directe chef van de verzoekster op die argumenten, ten minste op sommige ervan. Op basis van het antwoord dat deze daarop gaf besliste de verwerende partij de bestreden beslissing te handhaven. Deze nieuwe beslissing vangt als volgt aan: “Naar aanleiding van uw schrijven (...) werd uw dossier opnieuw onderzocht” en vervolgt dat haar dienstchef werd gecontacteerd “om bijkomend advies in verband met uw argumenten”. Verder wordt er uitdrukkelijk gesteund op de argumentatie die verzoeksters dienstchef bijkomend gaf in antwoord op een uitdrukkelijke vraag van de opleidingsdirecteur die over de vraag moest beslissen.

Derhalve blijkt dat de nieuwe beslissing van 24 september 2008 tot stand is gekomen na een nieuw onderzoek, op grond van nieuwe argumenten die door de verzoekster in haar willig beroep werden aangevoerd. Aldus is de beslissing van 24 september 2008 meer dan een louter bevestigende beslissing.

Vastgesteld wordt dat de beslissing van 29 juli 2008 niet langer uitwerking heeft, zodat zij niet langer op ontvankelijke wijze kan bestreden worden met een beroep tot nietigverklaring. Bovendien blijkt dat de verzoekster de beslissing van 24 september 2008 niet heeft bestreden met een afzonderlijk annulatieberoep bij de Raad van State. Het voorgaande impliceert evenwel niet dat de verzoekster niet langer een belang kan doen gelden bij het onderhavige beroep tot nietigverklaring. De beslissing van 24 september 2008 is immers in de plaats gekomen van de vorige beslissing van 29 juli 2008, die de verzoekster als voorwerp van haar beroep heeft aangeduid. Derhalve moet het beroep worden geacht gericht te zijn tegen de vervangende beslissing van 24 september 2008.

V. Onderzoek van de middelen

Enig middel

Standpunt van de partijen

9. De verzoekster voert een enig middel aan genomen uit de schending van de formele en materiële motiveringsplicht, van het zorgvuldigheidsbeginsel en het redelijkheidsbeginsel.

Zij laat vooreerst gelden dat zij in het kader van haar bezwaarschrift een bijkomende motivatie heeft aangevoerd die door de verwerende partij niet werd weerlegd, alleszins niet tijdig, vóór het verstrijken van de beroepstermijn. De verzoekster voert aan alleen rekening gehouden te hebben met de motivering zoals zij in de eerste weigeringsbeslissing voorkomt.

De verzoekster betoogt dat de bestreden beslissing haar aanvraag niet toetst aan de wettelijke voorwaarden voor het bekomen van opleidingsverlof, dat ze geen rekening houdt met de bijkomende motivering die zij gaf in haar verzoek tot herziening en dat zij door de aanwending van algemeenheden feitelijke grondslag mist.

De verzoekster laat gelden dat de opleiding die zij wenst te volgen voldoet aan de vereisten bepaald door de artikelen 69 tot 94 van het koninklijk besluit van 19 november 1998 betreffende de verloven en afwezigheden toegestaan aan het personeel van de Rijksbesturen (hierna: het koninklijk besluit van 19 november 1998), te weten erkend zijn, een beroepsopleiding zijn en in het belang van de dienst zijn.

Zij merkt op dat de overheid haar weigering steunt op de overweging dat de kennis van het Spaans niet vereist is voor haar functie. Evenwel, zo betoogt de verzoekster, is dat geen criterium, daar artikel 76 van het koninklijk besluit van 19 november 1998 enkel voorschrijft dat de opleiding noodzakelijk een verband moet vertonen met de functie.

Verder motiveert de verwerende partij volgens de verzoekster geenszins haar wijziging van standpunt ten opzichte van de twee voorgaande jaren, waarvoor haar wel opleidingsverlof werd toegestaan.

Daartegenover staat dat de verzoekster wel heeft aangegeven waarom de kennis van het Spaans nuttig is voor haar functie door er op te wijzen dat vele belastingplichtigen uit haar ambtsgebied voedingsproducten invoeren en/of verhandelen die afkomstig zijn uit Spaanssprekende landen zodat veel van de te controleren documenten in het Spaans zijn opgesteld. Zij wijst er in dat verband verder op dat ook de Nationale School van Financiën een opleiding Spaans aanbiedt.

De argumenten waarmee de verwerende partij verzoeksters verwijzing naar het Fiscalis-programma afwijst is volgens haar opnieuw een voorbeeld van het gebruik van het niet verantwoorde noodzakelijkheidsbeginsel. Zij wijst er wat dit betreft ook op dat de overheid toegeeft dat, indien nodig, een aangepaste taalopleiding kan worden gevolgd afgestemd op het Fiscalis-programma en dat zij niet aangeeft waarom de taalopleiding die zij wil volgen niet op dat programma is afgestemd.

De verzoekster wijst er voorts nog op dat uit artikel 77 van het koninklijk besluit van 19 november 1998 moet worden afgeleid dat het belang van de dienst slechts uitzonderlijk kan worden ingeroepen als weigeringsmotief, zodat de toepassing ervan strikt moet worden geïnterpreteerd en dat de overheid de nodige maatregelen moet nemen om te voorkomen dat het dienstbelang de deelname aan een beroepsopleiding zou verhinderen.

De verzoekster meent ook dat de stelling van haar dienstchef als zou haar aanwezigheid op de dienst zeer belangrijk zijn, wat de toekenning van het gevraagde opleidingsverlof in de weg staat, feitelijke grondslag mist. Zij wijst er op dat zij toch ook moet vervangen worden bij ziekte of vakantie en dat er geen enkel concreet feit wordt aangehaald waaruit blijkt dat het onmogelijk is om tijdens haar afwezigheid omwille van opleidingsverlof in haar vervanging te voorzien. Zij is verder van mening dat er geen noodzakelijk verband bestaat tussen haar aanwezigheid op de dienst en de goede werking ervan nu zij dankzij de moderne communicatiemiddelen toch steeds en snel bereikbaar is. Daarbij zijn er ook dienstleiders die deeltijds werken.

De verzoekster besluit dat de overheid haar weigering onterecht steunt op de omzendbrief van 2 februari 1998. Deze is volgens haar immers voorbijgestreefd door, of minstens ondergeschikt aan, het latere koninklijk besluit van 19 november 1998.

10. De verwerende partij laat in haar memorie van antwoord gelden dat uit artikel 76 van het koninklijk besluit van 19 november 1998 blijkt dat de opleiding een verband moet vertonen met de huidige of de eventuele toekomstige functie van de aanvrager, wat betekent dat er een abstracte relatie tussen beide moet bestaan. Opleidingen in andere talen dan de drie officiële landstalen stellen in dat opzicht al een bijzonder probleem. De taalwetgeving schrijft nauwkeurig voor welke talen de ambtenaren mogen gebruiken en daar horen geen andere talen bij dan de drie officiële landstalen. Volgens de verwerende partij kan een andere taal

dan het Nederlands, het Frans of het Duits derhalve nooit verband houden met de huidige of mogelijke latere functie van een ambtenaar, vermits hij geen andere dan deze drie talen mag gebruiken.

Zowel de omzendbrief van 2 februari 1998, die niet strijdig is met het koninklijk besluit van 19 november 1998, als de opleidingsdirecteur laten uitzonderingen toe, onder meer wanneer de kennis van een andere dan de voormelde drie talen toch noodzakelijk zou zijn voor de uitoefening van de functie. In dat geval organiseert de overheid overigens zelf de nodige taalcursussen die dan in het bijzonder gericht zijn op de fiscaaltechnische terminologie.

De verwerende partij wijst er voorts op dat, gelet op het grote aantal verschillende functies met specifieke eigenschappen die binnen de FOD Financiën bestaan, het advies van de directe chef in hoge mate doorslaggevend is bij het onderzoek van de aanvraag. Het is niet omdat de dienstchef het nut van een basisopleiding in de Spaanse taal aanvaardt dat hij noodzakelijkerwijze ook moet instemmen met een verdergaande studie. Dit is te dezen des te meer het geval nu de verzoekster reeds gedurende 2 jaar een basiskennis Spaans heeft kunnen verwerven en de vervolgcursus waarvoor ze nu een opleidingsverlof vraagt niet de nadruk legt op de terminologie die gebruikt wordt in internationale handelsdocumenten, noch op fiscaaltechnische terminologie.

Zij meent ook dat het aan de dienstchef van de verzoekster, die diensthoofd is van de zevende Vennootschapscontrole te Antwerpen en als dusdanig verantwoordelijk is voor het controleren van vennootschappen in de voedingssector en vooral in de import van voedingsproducten, in redelijkheid niet ten grieve kan worden geduid dat zij de operationaliteit van een dienstleider in een dergelijke belangrijke sector wenst te waarborgen. Fiscale controles zijn een vrij fysiek gebeuren waarbij het oordeel en het inzicht van de betrokken ambtenaar, en zeker dat van een ambtenaar met de ervaring van de verzoekster, belangrijk zijn. Een louter telefonisch bericht of een e-mailbericht volstaan bijgevolg meestal niet

om een duidelijk beeld te krijgen van de fiscale toestand van de gecontroleerde vennootschap.

De verwerende partij besluit dat het Fiscalis-programma een Europees uitwisselingsprogramma is waarbij fiscale ambtenaren tijdelijk tewerkgesteld worden bij een fiscale administratie van een andere Europese lidstaat. Zij merkt op dat de selectie in het kader van dit programma niet gebeurt op grond van de taalkennis van de kandidaten, maar op grond van de specifieke belastingstechnische kennis van die kandidaten, die dient te passen binnen het opzet van de betrokken uitwisseling.

11. In haar memorie van wederantwoord laat de verzoekster vooreerst gelden dat geen rekening kan worden gehouden met de inhoud van de beslissing van 24 september 2008 van de opleidingsdirecteur, nu deze haar niet bekend was op het ogenblik dat zij haar verzoekschrift tot nietigverklaring heeft ingediend. Volgens de verzoekster betreft dit een achteraf gegeven motivering die niet kan worden ingeroepen als motivering voor de beslissing van 29 juli 2008. Zij is van mening dat er met de inhoud van voormelde nota, die een antwoord is op een niet georganiseerd beroep dat de verzoekster heeft uitgeput, slechts rekening kon worden gehouden indien deze haar voorafgaand aan het indienen van het verzoekschrift zou zijn toegestuurd, zodat zij er rekening mee had kunnen houden teneinde met kennis van zaken een verzoekschrift in te dienen waarin zij de nieuwe argumenten had kunnen weerleggen.

Ten aanzien van de door de verwerende partij ontwikkelde argumenten voert zij vervolgens aan dat uit geen enkel gegeven blijkt dat de verwerende partij een onderzoek heeft verricht naar de inhoud van de reeds gevolgde en de nu aangevraagde taalcursus, teneinde deze te vergelijken met de inhoud van haar huidige en mogelijk toekomstige functie. De verwerende partij beweert volgens de verzoekster dat de cursus uitsluitend haar persoonlijke ontplooiing dient, en dat hij geen verband vertoont met haar huidige en/of toekomstige functie.

Als bewijs van het feit dat kennis van het Spaans nuttig is voor haar functie wijst de verzoekster op twee dossiers, die zij vanwege haar beroepsgeheim alleen op gedepersonaliseerde wijze aanduidt, waarin zich verschillende in het Spaans opgestelde documenten bevinden.

Zij meent ook dat de verwerende partij zich tegenspreekt waar zij enerzijds stelt dat de ambtenaren vanuit de taalwetgeving geen andere dan de drie officiële landstalen mogen gebruiken maar anderzijds toegeeft dat er uitzonderingen mogelijk zijn. Het is ondenkbaar, aldus de verzoekster, dat België aan de wereld zou kunnen opleggen dat de documenten die in de internationale wereldhandel worden gebruikt moeten opgesteld zijn in één van onze drie officiële landstalen.

Ook legt de verwerende partij volgens de verzoekster niet uit waarom de taal cursus die zij wenst te vervolgen niet afgestemd zou zijn op het uitwisselingsprogramma Fiscalis. Het is in elk geval zo dat kennis van het Spaans een pluspunt zal zijn indien het uitwisselingsland Spanje zou zijn, alleen al omdat de contacten tussen de Spaanse en de Belgische ambtenaren vlotter zullen verlopen indien Spaans gesproken en/of begrepen wordt.

12. In haar laatste memorie laat de verzoekster bijkomend gelden dat de stelling van de verwerende partij als zou Spaans niet nodig of noodzakelijk zijn voor verzoeksters functie in strijd is met de latere beslissing van 28 september 2009 waarbij de verzoekster opleidingsverlof wordt toegestaan voor het volgen van het vierde jaar Spaans. Uit deze beslissing blijkt volgens de verzoekster eveneens dat het Spaans wordt geacht een voldoende verband te vertonen met haar functie.

Wat de deelname aan het Fiscalis-programma betreft voert de verzoekster aan dat zij nooit heeft voorgehouden dat de kennis van het Spaans een noodzakelijke voorwaarde uitmaakt om te kunnen deelnemen aan het programma,

maar dat zij integendeel voor zichzelf had besloten om slechts deel te nemen, van zodra zij een voldoende kennis van de Spaanse taal had verworven. Hieruit kan volgens de verzoekster geen gebrek aan engagement worden afgeleid.

De verzoekster stelt voorts dat het belang van de dienst door de verwerende partij te pas en te onpas wordt ingeroepen. Zij verwijst hierbij naar de toekenning van het opleidingsverlof voor het eerste, tweede en vierde jaar van de opleiding Spaans, waar geen melding werd gemaakt van het belang van de dienst. De weigering om haar het gevraagde verlof toe te kennen voor het derde opleidingsjaar is dan ook volstrekt willekeurig en zelfs onredelijk, temeer daar de verwerende partij in gebreke blijft te motiveren waarin het volgen van het vierde jaar Spaans een verschil inhoudt voor het belang van de dienst met het volgen van het derde jaar.

Beoordeling

13. Vooreerst wordt vastgesteld dat de verzoekster niet kan worden gevolgd waar ze aanvoert dat geen rekening kan worden gehouden met de motieven die zijn opgenomen in de aanvullende beslissing van 24 september 2008. Zoals hiervóór, in het kader van de nadere omschrijving van het voorwerp van het beroep, reeds werd vastgesteld is dit immers een nieuwe beslissing die in de plaats gekomen is van de eerdere beslissing van 29 juli 2008. Het is deze beslissing die nog het enige voorwerp is van het beroep en het zijn dus wel degelijk de motieven van die beslissing die in ogenschouw moeten worden genomen. Bijgevolg moet het middel op die nieuwe motivering worden betrokken.

14. De artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de formele motivering van de bestuurshandelingen 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, 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 beoordeeld heeft, 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.

15. Te dezen heeft de verzoekster haar aanvraag tot het verkrijgen van opleidingsverlof voor het volgen van het derde jaar Spaans gemotiveerd door te stellen dat zij zich wenst te vervolmaken in de praktische kennis, dat zij bij een voldoende kennis zou kunnen meedingen voor het programma Fiscalis en door te verwijzen naar de gedragslijn bepaald door de omzendbrief van 2 februari 1998.

16. Uit de beslissing van 24 september 2008 kan worden afgeleid dat de weigering om aan de verzoekster het gevraagde opleidingsverlof toe te kennen gesteund is op twee motieven.

17. De verwerende partij stelt in eerste instantie dat de geviseerde opleiding niet kan worden beschouwd als een beroepsopleiding, daar er geen voldoende verband bestaat met de uitgeoefende functie. Er wordt aangevoerd dat de kennis van het Spaans niet nodig, noch noodzakelijk is, om de dossiers te kunnen behandelen en dat de cursus bijgevolg meer kadert in de privé-sfeer en de persoonlijke en intellectuele ontplooiing van de verzoekster, zeker nu het een cursus gevorderde kennis betreft. Ook de deelname aan het Fiscalis-programma wordt als een louter theoretische mogelijkheid gezien die niet concreet genoeg is.

Bovendien is het hebben van voorkennis Spaans niet vereist om aan dit uitwisselingsprogramma deel te nemen.

18. Artikel 76 van het koninklijk besluit van 19 november 1998 luidt als volgt:

“De gekozen opleiding moet een beroepsopleiding zijn.

Onder beroepsopleiding wordt elke opleiding verstaan die een verband heeft met:

- Hetzij de huidige functie van de ambtenaar ;
- Hetzij de functie die de ambtenaar in de toekomst zou kunnen uitoefenen in een federaal ministerie, in een federale wetenschappelijke inrichting of een instelling van openbaar nut die onder de federale Staat ressorteert.”

Volgens het voormelde artikel 76 van het koninklijk besluit van 19 november 1998 wordt onder beroepsopleiding verstaan elke opleiding die een verband vertoont met hetzij de huidige functie van de ambtenaar, hetzij met de functie die de ambtenaar in de toekomst zou kunnen uitoefenen.

Vermits het om een beroepsopleiding gaat waarvoor de ambtenaren op kosten van hun werkgever verlof krijgen, is het niet onredelijk dat de verwerende partij vereist dat de gevolgde opleiding nuttig is voor de uitgeoefende functie. In haar bezwaarschrift wijst de verzoekster er voor het eerst op dat de beoogde opleiding nuttig is voor haar functie, doordat zij in het kader van fiscale controles soms met in het Spaans opgestelde documenten wordt geconfronteerd. Het is opmerkelijk dat de verzoekster dit in haar oorspronkelijke aanvraag niet heeft vermeld als reden voor haar aanvraag. Bovendien wordt vastgesteld dat zij in haar aanvraag niet wijst op concrete dossiers waarin kennis van het Spaans vereist is. Het oordeel van verzoeksters directe chef en, in navolging daarvan, van de opleidingsdirecteur, dat de kennis van het Spaans niet nodig of noodzakelijk is om haar werk correct uit te voeren is dan ook niet kennelijk onredelijk. De verwerende partij oordeelt daarmee immers terecht dat er geen voldoende verband bestaat tussen de beoogde opleiding en verzoeksters functie. Anders dan wat de verzoekster voorhoudt stelt de verwerende partij

bovendien niet dat de functie een noodzakelijk verband dient te vertonen met de gevolgde opleiding.

De omstandigheid dat aan de verzoekster voor het volgen van het vierde jaar Spaans wel opleidingsverlof werd toegekend doet aan deze conclusie geen afbreuk. Immers blijkt dat zij de aanvraag voor het volgen van die opleiding wel gemotiveerd heeft door te verwijzen naar concrete dossiers waarin Spaanse documenten voorkomen, zodat zij voor de verwerende partij aannemelijk heeft gemaakt dat het volgen van de gevraagde opleiding nuttig is voor haar functie. Van de verwerende partij kan niet verwacht worden dat zij dit zelf gaat onderzoeken op grond van de omstandigheid dat er soms Spaanse documenten voorkomen in verzoeksters dossiers.

Bovendien oordeelde verzoeksters directe chef terecht dat een deelname van de verzoekster aan het Fiscalis-project slechts een louter theoretische mogelijkheid is omdat de verzoekster voor dit project niet is geselecteerd. Uit de stukken van het dossier blijkt dat de verzoekster het plan had opgevat om eventueel aan de selectie van het Fiscalis-programma deel te nemen, nadat zij voldoende kennis van het Spaans zou hebben verworven. Overigens geeft de verzoekster in haar laatste memorie zelf aan dat de kennis van de Spaanse taal geen noodzakelijke voorwaarde is om aan het kwestieuze programma deel te nemen. De verwerende partij oordeelde dan ook terecht dat de verzoekster met het vermelden van het programma niet meer deed dan de loutere mogelijkheid aan te geven dat zij zou deelnemen. Het is dan ook niet kennelijk onredelijk dat de verwerende partij dit geen afdoende reden vond om het opleidingsverlof toe te kennen.

19. In tweede instantie acht de verwerende partij het opleidingsverlof niet verenigbaar met de goede werking van de dienst omdat afwezigheid van een dienstleider betekent dat diens taken moeten worden overgenomen door de controleurs die hierdoor minder tijd hebben om hun controletaak uit te voeren. Bereikbaarheid op afstand is volgens de verwerende

partij niet hetzelfde als aanwezigheid op de dienst. Ten slotte is er een verschil tussen het bekomen van een toelating om deeltijds te werken en een opleidingsverlof, daar het ene inhoudt dat men dan ook maar deeltijds wordt bezoldigd, het tweede daarentegen gebeurt op kosten van de werkgever vermits men tijdens de dagen opleidingsverlof wordt doorbetaald. Er moet dus een weloverwogen gebruik van worden gemaakt.

In dit verband doet de verzoekster gelden dat de overweging dat haar aanwezigheid op de dienst nodig is niet getuigt van een correcte feitenvinding, nu zij ook moet vervangen worden bij ziekte of vakantie en dat er geen concreet feit wordt aangehaald waaruit blijkt dat het niet mogelijk is om tijdens haar afwezigheid omwille van opleidingsverlof in haar vervanging te voorzien. Dit is kritiek op een overtollig motief. Immers, nu de criteria in de artikelen 77 tot 78 van het koninklijk besluit van 19 november 1998 niet cumulatief worden toegepast, volstaat de vaststelling door de verwerende partij dat de voorgestelde opleiding geen voldoende verband vertoont met de functie, om het opleidingsverlof te weigeren.

20. Waar de verzoekster laat gelden dat de bestreden beslissing onterecht steunt op de omzendbrief van 2 februari 1998 om het gevraagde opleidingsverlof te weigeren blijkt dat de bestreden beslissing geenszins gesteund is op de bepalingen van deze omzendbrief. Integendeel wordt er slechts naar verwezen om een argument dat door de verzoekster in haar bezwaarschrift werd aangevoerd te beantwoorden. Hetzelfde geldt voor wat betreft de beslissing van 29 juli 2008, waar alleen naar voormelde omzendbrief werd verwezen om de foutieve lezing van de bepalingen van die omzendbrief door de verzoekster te beantwoorden.

21. Voor zover de verzoekster laat gelden dat in de bestreden beslissing niet wordt gemotiveerd waarom de verwerende partij een ander standpunt inneemt dan ten aanzien van haar aanvragen voor het volgen van de eerste twee jaren en het vierde jaar Spaans dient erop gewezen dat de

motiveringsplicht niet vereist dat de verwerende partij bij het beoordelen van een aanvraag voor het verkrijgen van opleidingsverlof weergeeft waarom zij bij het nemen van haar beslissing afwijkt van eerdere beslissingen die zij genomen heeft in het kader van andere aanvragen. Aanvragen voor het verkrijgen van opleidingsverlof dienen immers in beginsel jaarlijks te worden ingediend en door de verwerende partij afzonderlijk per aanvraag beoordeeld te worden, rekening houdend met de concrete omstandigheden.

22. Het middel is ongegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt 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 februari 2011,
door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

André Vandendriessche,	kamervoorzitter,
Daniël Moons,	staatsraad,
Bert Thys,	staatsraad,
bijgestaan door	
Wim Geurts,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Wim Geurts

André Vandendriessche