RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

nr. 211.561 van 28 februari 2011
in de zaak A. 192.697/IX-6370

In zake : Stefaan SLAGHMUYLDER
die woonplaats kiest bij
het VSOA-Groep Financiën
gevestigd te Brussel
Kleerkoperstraat 15-17

tegen :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de minister van Financiën

---

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 20 mei 2009, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van 16 februari 2009 van de administrateur kleine en middelgrote ondernemingen houdende bekrachtiging van de beslissing van 2 december 2008 waarbij Stefaan Slaghmuylder met ingang van 3 december 2008 in het belang van de dienst om dringende redenen wordt overgeplaatst naar het Controlecentrum Nationaal 1 te Brussel.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Eerste auditeur-afdelingshoofd Marc Lefever heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 21 februari 2011.

Staatsraad Daniël Moons heeft verslag uitgebracht.

Verzoeker, die verschijnt, 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. De verzoeker is inspecteur bij een fiscaal bestuur. Tot op het ogenblik van de bestreden beslissing was hij dienstleider van de Lokale Opsporingsinspectie (LOI) Brussel 1 op basis van een aanstelling in de hogere functie van eerstaanwezend inspecteur bij een fiscaal bestuur.

De LOI Brussel 1 voert onder andere controles uit bij casino's, hetgeen nacht- en weekendwerk impliceert. De arbeidstijdregeling voor de personeelsleden van deze opsporingsinspectie wordt onder meer geregeld door de wet van 14 december 2000 tot vaststelling van sommige aspecten van de organisatie van de arbeidstijd in de openbare sector (hierna: de wet van 14 december 2000). Hieromtrent is op 29 november 2000 binnen het

Basisoverlegcomité (BOC) nr. 14 ook een protocol afgesloten, waarin onder meer voorzien is dat de registratie van buitengewone en onregelmatige prestaties manueel genoteerd moet worden op een zogenaamd prestatieblad.

3.2. Naar aanleiding van een vermoeden van onregelmatigheden in de wijze waarop buitengewone en onregelmatige prestaties worden verricht en verrekend, wordt een onderzoek gevoerd, zowel door de dienst Bijstand en Interne Controle (BIC) als door de dienst Interne audit. Binnen de dienst van de verzoeker komen verschillende onregelmatigheden aan het licht en de verzoeker vraagt daarop zijn medewerkers om zich te houden aan de bepalingen van de wet van 14 december 2000.

3.3. Vervolgens perfectioneert de verzoeker een door een vroegere collega opgestart project waarbij een geautomatiseerd rekenblad gebruikt wordt voor het ingeven van de buitengewone en onregelmatige prestaties ter vervanging van het bestaande manuele systeem. Op 27 november 2007 legt de gewestelijk directeur aan alle diensten van zijn ressort op om vanaf 1 januari 2008 gebruik te maken van dat programma.

De invoering van het geautomatiseerd rekenblad geeft evenwel aanleiding tot reacties vanwege de vakbonden. Zo vraagt de ACOD bij brief van 20 december 2007 een samenkomst aan van het BOC ter bespreking van het programma. In afwachting van die vergadering schorst de gewestelijk directeur daarom de toepassing van het berekeningsprogramma op.

Het BOC nr. 14 komt bijeen op 27 februari 2008. Op die vergadering is de verzoeker, die ook permanent afgevaardigde is van het VSOA, op vraag van zijn gewestelijk directeur aanwezig in zijn hoedanigheid van technicus. Tijdens die vergadering verduidelijkt de administrateur kleine en middelgrote ondernemingen dat, teneinde de goede werking van de diensten te waarborgen, het protocol van 29 november 2000 moet worden toegepast ongeacht de bepalingen van de wet van 14 december 2000. Op vraag van één van de

vakorganisaties verklaart de administrateur uitdrukkelijk dat enkel het aan het protocol gehechte prestatieblad mag gebruikt worden voor het opgeven en de berekening van de buitengewone prestaties. Hij verklaart ook dat de verzoeker met de creatie van zijn geautomatiseerd systeem aan de basis ligt van de sociale onrust die er heerst.

Dientengevolge deelt de gewestelijk directeur in een e-mail van 19 maart 2008 aan zijn diensthoofden mee dat enkel nog het prestatieblad gevoegd bij het protocol mag worden gebruikt.

3.4. Met een dienstnota van 1 april 2008 maakt de verzoeker het prestatieblad over aan zijn medewerkers en vermeldt dat dit blad door alle opsporingsambtenaren verplicht moet worden gebruikt voor de maandelijkse afrekening van de prestaties en dat het bij de schuldvordering “overuren” moet worden gevoegd. Dit wordt nog eens bevestigd op de maandelijkse werkvergadering van de inspectie LOI Brussel 1 van 15 april 2008 en nader toegelicht op de werkvergadering van 29 mei 2008.

3.5. Op 28 mei 2008 vraagt een vakbond een nieuwe vergadering van het BOC omdat de beslissingen van het BOC van 27 februari 2008 niet zouden worden nageleefd in Brussel.

Het BOC nr. 14 komt op 20 november 2008 opnieuw samen. De verzoeker is aanwezig in zijn hoedanigheid van lid van de afvaardiging van het VSOA. In de notulen van de vergadering wordt de problematiek in verband met de toepassing van het protocol te Brussel als volgt verwoord:

> “Toepassing protocol te Brussel
>
> • De problematiek van de algehele malaise m.b.t. de toepassing van het protocol in Brussel wordt door verschillende vertegenwoordigers van de vakorganisaties aangehaald. De erkende vakbonden zijn niet akkoord met de wijze waarop sommige bepalingen van het protocol worden toegepast.

Besluit
- o het protocol dient toegepast te worden zoals afgesproken tijdens het voorgaand overleg dd. 27.02.2008.
- o de taken van de heer SLAGHMUYLDER zullen voortaan uitsluitend worden beperkt tot fiscale aangelegenheden.

• Tevens wordt het probleem van de 6de en 7de verplaatsing aangehaald. De reglementering terzake wordt in Brussel anders toegepast dan in de andere delen van het land omdat er blijkbaar onduidelijkheid bestaat over de toepassing van deze reglementering. Verschillende vertegenwoordigers van de vakorganisaties schetsen de problemen die terzake werden vastgesteld. Hieruit blijkt dat deze reglementering op verschillende manieren wordt geïnterpreteerd. Blijkbaar bestaat er enige verwarring m.b.t. de toepassing van de verschillende nota's terzake.
Standpunt :
Er werd afgesproken dat de opsporingsagent, vanaf de 6de verplaatsing, het totaal aantal verreden km's in aanmerking mag nemen voor de berekening van zijn kilometervergoeding alsmede de tijd."

3.6. In een e-mail van 21 november 2008 aan de administrateur kleine en middelgrote ondernemingen beklaagt de verzoeker zich over de wijze waarop de vergadering van 20 november 2008 is verlopen. Hij verklaart dat wat de vertegenwoordiger van één van de vakverenigingen over hem verteld heeft onjuistheden en pertinente leugens zijn en beklaagt er zich over dat hem niet de kans werd gegeven om zich daartegen te verdedigen. Hij geeft dan zijn visie van de feiten en beklemtoont dat hij de conclusies van het BOC van 27 februari 2008 volledig heeft gevolgd en daarover schriftelijke richtlijnen heeft gegeven aan zijn agenten. Hij merkt op dat hem door zijn hiërarchische oversten geen opmerking werd gemaakt over die richtlijnen. Hij is ervan overtuigd dat hij zijn dienst in eer en geweten heeft geleid en dat er hem geen fouten kunnen worden aangewreven.

3.7. Op 21 november 2008 schrijft de auditeur-generaal van Financiën de administrateur kleine en middelgrote ondernemingen aan betreffende de wijze van functioneren van de verzoeker. Hij stelt dat de verzoeker tijdens het BOC van 20 november 2008 verklaard heeft dat hij zijn medewerkers de keuze liet tussen het manueel dan wel elektronisch invullen van de buitengewone en onregelmatige prestaties, waarop formeel werd gesteld dat hij zodoende de opdracht negeerde die hem tijdens de vergadering van 27 februari 2008 werd

gegeven. Hij is van mening dat de verzoeker door die houding het functioneren van zijn inspectie in gevaar brengt en dat die houding een bedreiging vormt voor de goede werking van de opsporingsdiensten in het algemeen, werking die wordt gewaarborgd door de loyale toepassing van een met de diverse partners genegotieerd protocol waarvoor de goedkeuring werd verkregen van de minister van Ambtenarenzaken. Teneinde de sociale rust te herstellen en de goede werking van de LOI Brussel 1 te waarborgen stelt hij voor om in het belang van de dienst, maar ook in het belang van de betrokkene, de verzoeker te ontheffen van het interim van eerstaanwezend inspecteur, diensthoofd op de LOI Brussel 1 en hem toe te wijzen aan het Controlecentrum Nationaal 1.

Diezelfde dag nog brengt de administrateur kleine en middelgrote ondernemingen de volgende vermelding aan op deze nota:

> "Akkoord met deze voorstellen die, zoals aangehaald, alleen in het belang van de serene werking van de diensten /van de heer Slaghmuylder zelf worden getroffen en in ieder geval noch een sanctie, noch een ordemaatregel vertegenwoordigen. Hij wordt genomen in het enkele belang van een rustige functionele werking van de LOI Brussel en om de sociale vrede met de erkende syndicaten te verzekeren".

3.8. Op 2 december 2008 deelt de administrateur kleine en middelgrote ondernemingen aan de verzoeker mee dat hij met ingang van 3 december 2008 overgeplaatst wordt naar het Controlecentrum Nationaal 1 te Brussel. Hij motiveert zijn beslissing als volgt:

> "Tijdens de vergadering van het basisoverlegcomité nr. 14 van 27 februari 2008 is er een duidelijke beslissing genomen in akkoord met de representatieve vakorganisaties om het invullen van de buitengewone en onregelmatige prestaties door de opsporingsambtenaren zoals voorheen, op basis van het bestaande protocol, op manuele wijze te laten gebeuren en niet door middel van het door u ontworpen geautomatiseerde systeem. Die beslissing is genomen om de sociale onrust die over het gebruik van dat systeem bij de opsporingsdiensten bestaat een halt toe te roepen.
>
> Er is omtrent dezelfde problematiek, op vraag van dezelfde representatieve vakorganisaties, een nieuw basisoverlegcomité nodig gebleken. Dit basisoverlegcomité vond plaats op 20 november 2008. U hebt aan dit basisoverlegcomité niet langer deelgenomen als ambtenaar van de

opsporingsdiensten, maar wel als lid van uw vakorganisatie. Uw houding heeft aldus verwarring veroorzaakt bij de andere erkende vakorganisaties die zich eenstemmig hebben verenigd in de uitspraak dat zij een fundamenteel probleem hebben met uw verdere aanwezigheid binnen de opsporingsdiensten. Dit heeft inzonderheid te maken met het feit dat zij op basis van feiten menen dat u de beslissing van 27 februari 2008 interpreteert en niet nauwgezet opvolgt.

Deze situatie heeft tot gevolg dat de goede werking van de opsporingsdiensten te Brussel in het gedrang wordt gebracht en dat ik dus maatregelen moet nemen om de sociale vrede in die diensten te herstellen.

Overwegende dat de algemene principes eigen aan het recht op arbeid, zoals daar zijn het nemen van maatregelen nodig om de bescherming van de werknemers te verzekeren en de voorrang van het algemeen belang van de werknemers op het persoonlijk belang van één werknemer en overwegende dat de sociale vrede binnen de opsporingsdiensten te Brussel zeer dringend moet worden hersteld, verplaats ik u in uw eigen belang en in het belang van de goede werking van de diensten met ingang van 3 december 2008 effectief over naar het Controlecentrum Nationaal 1 te Brussel, waar u door de bevoegde gewestelijke directeur voltijds zal worden ingeschakeld in de werking van het controlecentrum.

U hoeft aan deze maatregel geen enkele andere interpretatie te geven.

Eerstdaags zal ik u op de hoogte brengen van de maatregelen die op langere termijn worden overwogen om deze sociale vrede te verzekeren."

Op 18 december 2008 schrijft de administrateur aan de verzoeker dat hij het voornemen heeft om diens overplaatsing te bekrachtigen en een einde te stellen aan de door hem uitgeoefende hogere functies van eerstaanwezend inspecteur bij een fiscaal bestuur bij de LOI Brussel 1. Tevens wordt de verzoeker meegedeeld dat hij binnen een termijn van tien dagen, nadien verlengd tot 15 januari 2009, zijn opmerkingen kan laten gelden.

3.9. Op 12 januari 2009 reageert de verzoeker met een uitvoerige en grondig gedocumenteerde nota op het voorstel van de administrateur. Hij geeft een overzicht van het ontstaan en de wijze van toepassing van het elektronische rooster en van de wijze waarop hij de conclusie van het BOC van 27 februari 2008 heeft uitgevoerd. Hij stelt dat de bewering van de auditeur-generaal dat hij zijn medewerkers de keuze liet tussen het manueel dan wel elektronisch invullen van het prestatierooster niet overeenstemt met de werkelijkheid maar dat hij hen

integendeel schriftelijk heeft verboden nog langer gebruik te maken van het geïnformatiseerde rekenblad. Hij verklaart dat hij wel heeft vernomen van de gewestelijke directie LOD dat het elektronisch rekenblad nog wel gebruikt zou worden in andere LOI's en dit met goedkeuring van de verantwoordelijke diensthoofden. Voorts betwist hij dat zijn aanwezigheid op het laatste BOC in de hoedanigheid van afgevaardigde van het VSOA, verwarring zou hebben kunnen veroorzaken bij de andere syndicale delegaties aangezien hij reeds van bij het begin van het BOC nr. 14 als lid van de delegatie van het VSOA is opgetreden en alleen op de vergadering van 27 februari 2008 in de hoedanigheid van technicus aan de vergadering deelnam omdat hij daartoe door zijn gewestelijk directeur was opgevorderd. De verzoeker gaat voorts evenmin akkoord met de bewering dat hij het functioneren van de LOI Brussel 1 in gevaar zou hebben gebracht of een bedreiging zou vormen voor de goede werking van de opsporingsdiensten in het algemeen. Volgens hem is het echte probleem niet dat hij het protocol van 29 november 2000 niet zou hebben gerespecteerd maar wel dat hij aan zijn medewerkers niet toestaat om inbreuken te plegen op de bepalingen van de wet van 14 december 2000 en dit terwijl bepaalde personen de toepassing van deze wet bestrijden omdat zij uit de niet-toepassing ervan een aanzienlijk extra inkomen genereren. Ten slotte schrijft de verzoeker nog dat hij zijn overplaatsing als een sanctie en een morele kaakslag ervaart nu het werk bij het Controlecentrum Nationaal 1 en de wijze waarop hij zijn functie daar moet uitoefenen inhoudelijk totaal verschillen van wat hij voordien deed bij de LOI Brussel 1. Een einde stellen aan zijn hogere functie houdt bovendien nog een bijkomende financiële sanctie in.

3.10. Op 16 februari 2009 bekrachtigt de administrateur kleine en middelgrote ondernemingen zijn eerdere beslissing van 2 december 2008. Deze beslissing, die het voorwerp uitmaakt van het onderhavige beroep, wordt op 26 maart 2009 aan de verzoeker betekend. Zij is als volgt gemotiveerd:

> "Overwegende dat de heer SLAGHMUYLDER, Stefaan A.G.M., hierna vermeld, bij mijn beslissing van 2 december 2008, in zijn eigen belang en in het belang van de goede werking van de diensten, met ingang van 3 december 2008 effectief werd overgeplaatst naar het Controlecentrum Nationaal 1 te Brussel, met de bedoeling de algemene principes eigen aan het recht op arbeid (zoals

daar zijn het nemen van maatregelen nodig voor de bescherming van de werknemers en de voorrang van het algemeen belang van de werknemers op het persoonlijk belang van één werknemer) te verzekeren en om de sociale vrede binnen de opsporingsdiensten te Brussel zeer dringend te herstellen;

Overwegende dat bij brief van 18 december 2008 aan betrokkene ondermeer werd medegedeeld dat de administratieve overheid het voornemen heeft om de voormelde overplaatsing in het belang van de dienst te bekrachtigen; dat hem de mogelijkheid werd gegeven om zijn eventuele bezwaren of opmerkingen in verband met dit voornemen schriftelijk uiteen te zetten;

Overwegende dat de heer SLAGHMUYLDER in zijn schrijven van 12 januari 2009 zijn bezwaren en opmerkingen heeft uiteengezet; dat hij, naar zijn zeggen, steeds de hem gegeven richtlijnen heeft opgevolgd; dat er zijns inziens geen onduidelijkheid bestaat over zijn hoedanigheid tijdens de vergaderingen van het basisoverlegcomité nr. 14, aangezien hij slechts éénmaal heeft deelgenomen als technicus en in alle overige gevallen als vertegenwoordiger van het VSOA; dat het echte probleem erin bestaat dat hij eventuele inbreuken op de wet van 14 december 2000 betreffende de organisatie van de arbeidstijd in de openbare sector verbiedt; dat hij vraagt om ter zake mondeling gehoord te worden;

Overwegende dat tijdens de vergadering van het basisoverlegcomité nr. 14 van 27 februari 2008 aan de betrokken ambtenaar werd duidelijk gemaakt dat hij met zijn initiatief tot verdere ontwikkeling van het geautomatiseerd blad voor de berekening van buitengewone en onregelmatige prestaties aan de basis lag van de sociale onrust die was ontstaan in de schoot van de opsporingsdiensten te Brussel; dat hem daarenboven werd meegedeeld dat alle initiatieven met betrekking tot de informatisering van dit berekeningsblad op voorhand in gezamenlijk overleg dienen te worden besproken; dat de bevoegde gewestelijke directeur op 19 maart 2008 aan zijn diensten meedeelde dat het geautomatiseerd berekeningsblad niet meer mocht worden gebruikt; dat de sociale rust op die manier werd hersteld;

Overwegende dat er op 20 november 2008 een nieuwe vergadering van het basisoverlegcomité nr. 14 diende te worden gehouden omwille van problemen binnen de opsporingsdiensten te Brussel;

Overwegende dat de heer SLAGHMUYLDER tijdens deze vergadering mondeling verklaarde dat hij zijn medewerkers de keuze liet tussen het manueel dan wel electronisch invullen van het desbetreffende berekeningsblad; dat hij derhalve de hem gegeven specifieke opdracht niet heeft uitgevoerd; dat hij op die manier andermaal de sociale rust binnen de opsporingsdiensten heeft verstoord; dat hierdoor de goede werking van de diensten in het gedrang werd gebracht;

Overwegende dat de Overheid derhalve verplicht is een efficiënte maatregel te nemen teneinde het wederzijds vertrouwen, noodzakelijk voor het syndicaal overleg, te herstellen;

Overwegende dat, conform de jurisprudentie van de Raad van State, het voornemen tot een overplaatsing in het belang van de dienst aan 'tegenspraak' moet worden onderworpen; dat hij de mogelijkheid heeft gekregen zijn bezwaren en opmerkingen schriftelijk uiteen te zetten; dat de procedure in kwestie niet voorziet in een mondelinge `tegenspraak';

Overwegende dat de heer SLAGHMUYLDER, gelet op wat voorafgaat, onmogelijk nog kan functioneren binnen de Lokale Opsporingsdiensten te Brussel; dat de beslissing van 2 december 2008 dan ook dient te worden bekrachtigd;

Overwegende dat een tewerkstelling bij de diensten van het Controlecentrum Nationaal 1 te Brussel het best beantwoordt aan de betrachtingen van de Administratie en als gepast voorkomt,”

3.11. Met ingang van 1 juli 2009 wordt de verzoeker maximaal vrijgesteld van zijn administratieve taken om zich voltijds te kunnen wijden aan zijn taken voor het VSOA.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

Standpunt van de partijen

4. In haar laatste memorie werpt de verwerende partij als exceptie op dat de verzoeker niet langer over een actueel belang bij zijn beroep beschikt omdat hij ingevolge zijn syndicale vrijstelling niet langer werkzaam is in het Controlecentrum Nationaal 1 te Brussel en de bestreden beslissing niet aanzien kan worden als een verdoken tuchtsanctie.

In antwoord op een vraag van de staatsraad-verslaggever naar het standpunt van de partijen aangaande het actueel belang van de verzoeker, verduidelijkt de verwerende partij dat de verzoeker van 3 december 2008 tot en met 30 juni 2009 werkzaam was in het Controlecentrum Nationaal 1 te Brussel (thans: het centrum grote ondernemingen) en dat, wanneer de syndicale vrijstelling

van de verzoeker gebeurlijk zou aflopen, hij opnieuw tewerkgesteld zal worden in het centrum grote ondernemingen.

5. De verzoeker verduidelijkt in een schrijven van 6 januari 2011 dat, ofschoon hij maximaal vrijgesteld is van zijn administratieve taken, hij nog steeds werkzaam is in het Controlecentrum Nationaal 1 te Brussel en administratief nog volledig van deze dienst afhangt. Wanneer een einde aan zijn syndicale vrijstelling gesteld zou worden, zou hij opnieuw worden ingeschakeld in het Controlecentrum Nationaal 1 te Brussel. Voorts is hij van oordeel dat hij nog steeds over een actueel belang bij zijn beroep beschikt. De bestreden beslissing heeft immers essentiële wijzigingen in zijn ambtsbevoegdheden aangebracht in die zin dat hij thans geen leidinggevende taak meer mag uitoefenen die dynamisch en heel divers van aard was, maar zich louter moet bezighouden met de administratieve behandeling van geschillendossiers inzake coördinatiecentra, wat een uitdovend contentieux is en geen verband meer vertoont met de actuele fiscale regelgeving. Bovendien doet de bestreden beslissing afbreuk aan zijn gezag en aanzien binnen het bestuur en wordt hij nog steeds door collega's met de vinger gewezen, omdat minstens het vermoeden gewekt is dat hij niet voldoet aan de in hem gestelde verwachtingen. Ten slotte merkt de verzoeker nog op dat zijn hogere functies hem ingevolge een beslissing van 23 april 2010 retroactief ontnomen werden vanaf 30 juni 2009 en dat de hem uitbetaalde vergoedingen retroactief werden teruggevorderd.

Beoordeling

6. Opdat tegen een bestuurshandeling een beroep tot nietigverklaring zou kunnen worden ingesteld, moet het gaan om een beslissing die rechtsgevolgen sorteert, dit wil zeggen een beslissing die de rechtstoestand van iemand wijzigt of verhindert dat een wijziging in de rechtstoestand tot stand komt.

Maatregelen van inwendige orde, die worden genomen in het belang van de dienst en die betrekking hebben op de eigen organisatie van een

openbare dienst of beogen de goede werking van die dienst te helpen verzekeren, zijn in principe geen aanvechtbare rechtshandelingen. Wanneer dergelijke maatregelen echter gevolgen hebben voor de rechtstoestand van de gebruikers of van de betrokken ambtenaren, kunnen zij wel met een annulatieberoep worden bestreden.

In de regel zijn mutaties, dienstaanwijzingen en wijzigingen van de taken van een ambtenaar maatregelen van inwendige orde die uitsluitend betrekking hebben op de organisatie en de werking van de dienst en waarvan de beoordeling van de opportuniteit en de doelmatigheid tot de vrije appreciatiebevoegdheid van de overheid behoren. In beginsel kunnen zij door de betrokken ambtenaar dan ook niet met een annulatieberoep worden bestreden. Dat is wel het geval wanneer zij de rechtstoestand van de betrokken ambtenaar nadelig raken of op een grievende wijze de situatie waarin hij zijn functie moet vervullen wijzigen.

7. Te dezen dient de overplaatsing van de verzoeker naar het Controlecentrum Nationaal 1 te Brussel zich aan als een maatregel van inwendige orde, genomen in het belang van de dienst. De verzoeker -daarin niet tegengesproken door de verwerende partij- maakt evenwel aannemelijk dat de bestreden beslissing een grievende impact heeft op de wijze waarop hij zijn functie moet vervullen nu hij in plaats van een leidinggevende taak, die dynamisch en heel divers van aard was, zich alleen moet bezighouden met de administratieve behandeling van geschillendossiers inzake coördinatiecentra. Een dergelijke maatregel kan ontvankelijk met een annulatieberoep worden bestreden.

8. Vervolgens rijst de vraag of de syndicale vrijstelling die de verzoeker thans geniet, van aard is om zijn actueel belang bij het beroep aan te tasten.

In dat verband wordt vastgesteld dat de verzoeker van 3 december 2008 tot en met 30 juni 2009 tewerkgesteld was in het

Controlecentrum Nationaal 1 te Brussel en aldus gedurende die periode de gevolgen van de bestreden beslissing heeft moeten ondergaan. Vanaf 1 juli 2009 wordt de verzoeker dan maximaal vrijgesteld van zijn administratieve taken, maar hij blijft administratief afhangen van het Controlecentrum Nationaal 1 te Brussel. Wanneer verzoekers syndicale vrijstelling een einde zou nemen zal hij ook opnieuw op deze dienst worden tewerkgesteld. In die omstandigheden doet de verzoeker nog steeds blijken van een actueel belang bij een vernietiging van de beslissing waarbij hij wordt overgeplaatst.

De exceptie is niet gegrond.

V. Onderzoek van het tweede middel

Standpunt van de partijen

9. De verzoeker voert de schending aan van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (hierna: de formele motiveringswet). Hij is van oordeel dat de bestreden overplaatsing niet afdoende is gemotiveerd.

Hij laat vooreerst gelden dat de motieven van de bestreden beslissing voor een onbepaald aantal gevallen kunnen worden gebruikt, op een verkeerde grondslag berusten en niet in het minst verklaren in welke zin ze de goede werking van de dienst belemmeren en zijn overplaatsing noodzakelijk maakten.

Voorts betoogt hij dat de motivering feitelijk onjuist is omdat ze steunt op de premisse dat hij door zijn houding binnen de opsporingsdiensten sociale onrust heeft veroorzaakt. Hij houdt voor dat het vooral bepaalde vakbonden zijn die een probleem hebben met de stellingen die hij verdedigt, de sociale rust op 19 maart 2008 reeds was hersteld en dat de administrateur, het adagium “ex falso sequitur quodlibet” huldigend, ten onrechte tot het besluit komt dat de goede

werking van de dienst in gevaar werd gebracht. Het is immers onjuist dat hij de instructies, gegeven naar aanleiding van de vergadering van het BOC van 27 februari 2008, niet heeft gevolgd. Integendeel heeft hij zijn agenten schriftelijke instructies gegeven om alleen nog het manueel in te vullen prestatierooster te gebruiken. De bewering van de auditeur-generaal van Financiën, dat de verzoeker zijn medewerkers de keuze liet tussen het manueel dan wel elektronisch invullen van het prestatierooster, stemt niet overeen met de werkelijkheid vermits hij hen schriftelijk heeft verboden om nog langer gebruik te maken van eender welk geïnformatiseerd rekenblad. Evenmin is het correct dat hij verwarring zou hebben veroorzaakt bij de andere vakverenigingen door nu eens als lid van de vakbondsdelegatie en dan weer als technicus aan de vergaderingen van het BOC deel te nemen, aangezien hij op één uitzondering na, namelijk op 27 februari 2008 toen hij door zijn gewestelijk directeur was opgevorderd als technicus, voordien steeds als lid van de afvaardiging van het VSOA deelnam aan de vergaderingen van het BOC. Volgens de verzoeker is het werkelijk probleem dat hij nooit toestond dat zijn medewerkers de wet van 14 december 2000 overtraden terwijl de vakbonden de toepassing van deze wet bestrijden omdat zij beperkingen oplegt aan de buitengewone prestaties. Als gevolg van een onderzoek dat door de dienst BIC werd gevoerd naar misbruiken met prestaties buiten de reglementaire arbeidsduur door medewerkers van de verzoeker, willen de vakbonden, die deze medewerkers verdedigen, hem weg. Hij zegt niet te begrijpen dat de administrateur omwille van de sociale vrede die misbruiken wil blijven tolereren.

10. De verwerende partij betwist dat de motivering slechts zou bestaan uit stijlformules en stelt dat het moeilijk denkbaar is welke andere concrete situatie dan de voorliggende de motivering nog dienstig zou kunnen zijn.

Voorts betwist zij de stelling van de verzoeker dat de motivering van de bestreden beslissing feitelijk onjuist zou zijn en dat de goede werking van de diensten niet in het gedrang zou zijn gebracht. Zij wijst erop dat in de bestreden beslissing uitdrukkelijk wordt gesteld dat de verzoeker de beslissing genomen op het BOC van 27 februari 2008 niet nauwgezet heeft opgevolgd aangezien hij,

hoewel hij zijn medewerkers schriftelijk had verboden nog verder gebruik te maken van het elektronisch registratieblad, op de vergadering van het BOC van 20 november 2008 mondeling heeft verklaard dat hij hen de keuze liet om de prestaties manueel dan wel elektronisch te noteren en dat de verzoeker dit, noch in zijn verzoekschrift, noch in zijn brief van 12 januari 2009, tegenspreekt. Op de voormelde vergaderingen van het BOC werd beslist om het protocol van 29 november 2000 onverkort toe te passen met inbegrip van de manuele registratie van de buitengewone en onregelmatige prestaties. Nopens de toepassing van de wet van 14 december 2000 werd geen uitdrukkelijke beslissing genomen, maar een manuele registratie van de gepresteerde uren is op zich niet strijdig met deze wet. Uit het feit dat de behandeling van de problematiek tijdens beide vergaderingen in een geanimeerde sfeer is verlopen blijkt volgens de verwerende partij duidelijk dat er binnen de opsporingsdiensten onrust was ontstaan nopens de voorgestelde elektronische registratie. Uit de notulen van de twee voornoemde vergaderingen van het BOC en uit de e-mail van de verzoeker van 21 november 2008 blijkt bovendien dat er bij de andere vakbonden een wantrouwen was ontstaan jegens de verzoeker als leidinggevend ambtenaar van de LOI Brussel 1 voor de toepassing van het protocol van 29 november 2000 en de navolgende beslissing van het BOC. Daaruit blijkt dat er spanningen waren binnen de opsporingsdiensten die dienden te worden verholpen om de werking van die diensten te vrijwaren.

11. In zijn memorie van wederantwoord herhaalt de verzoeker dat hij nooit heeft verklaard dat hij zijn medewerkers toeliet om de gepresteerde overuren verder elektronisch te registreren maar dat hij alleen heeft gezegd dat hij heeft vastgesteld dat bepaalde van zijn medewerkers evenals een aantal medewerkers van de andere Brusselse opsporingsdiensten, het elektronisch rekenblad nog gebruikten als hulpmiddel om hun maandelijkse prestaties te berekenen en dat deze medewerkers het resultaat nadien manueel overschreven. Hij merkt op dat een eenvoudig nazicht van de bij de directie ingediende schuldvorderingen zal bewijzen dat al de schuldvorderingen die hij doorstuurde naar de directie sinds deze het manueel in te vullen rooster ter beschikking stelde, steeds manueel waren ingevuld. Hij wijst er voorts op dat noch in het officiële

verslag van het BOC van 20 november 2008, noch in de antwoorden van de verschillende syndicaten op het voorlopig verslag, melding gemaakt wordt van zijn verklaring dat hij het gebruik van het elektronische registratierooster verder zou toelaten. Uit een intern verslag van een gemeenschappelijke vergadering van enkele syndicaten op 11 januari 2008 blijkt bovendien dat het echte probleem niet het gebruik van het elektronisch rekenblad is, dat als een goed programma wordt bestempeld, maar wel zijn vraag om de bepalingen van de wet van 14 december 2000 toe te passen.

Beoordeling

12. De artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke 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, 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, zodat de betrokkene met kennis van zaken zou kunnen uitmaken of het aangewezen is de beslissing met een annulatieberoep te bestrijden.

13. Er moet worden opgemerkt -zoals de verwerende partij terecht stelt- dat de motivering van de bestreden beslissing niet als een verzameling van

stijlformules kan worden beschouwd. Integendeel worden een aantal concrete elementen opgesomd die specifiek zijn voor het geschil dat tot de bestreden beslissing heeft geleid.

14. In de motivering van de bestreden beslissing wordt overwogen dat de verzoeker, met zijn initiatief tot verdere ontwikkeling van een geautomatiseerd rekenblad voor de berekening van buitengewone en onregelmatige prestaties, aan de basis lag van de sociale onrust die bij de opsporingsdiensten te Brussel is ontstaan en dat hij, ondanks een uitdrukkelijk verbod om nog verder dat rekenblad te gebruiken, dit toch zou hebben toegestaan waardoor er een nieuw BOC moest worden samengeroepen, tijdens hetwelk de verzoeker mondeling verklaard zou hebben dat hij zijn medewerkers de keuze liet tussen het elektronisch dan wel manueel invullen van het rekenblad. Op die manier zou de verzoeker andermaal de sociale rust binnen de opsporingsdiensten hebben verstoord en werd de goede werking van de dienst in het gedrang gebracht, zodat het noodzakelijk was maatregelen te nemen teneinde het wederzijds vertrouwen (tussen vakbonden en overheid) noodzakelijk voor het syndicaal overleg, te herstellen.

De verzoeker is daarentegen van oordeel dat hij geen sociale onrust heeft veroorzaakt. Hij betwist dat hij de beslissing van het BOC van 27 februari 2008 met voeten heeft getreden en wijst erop dat hij zijn medewerkers verboden heeft om nog van het geautomatiseerd rekenblad gebruik te maken. De werkelijke reden van de bestreden beslissing is volgens hem gelegen in het feit dat hij zijn medewerkers nooit heeft toegestaan om de wet van 14 december 2000 te overtreden.

15. Tijdens de vergadering van het BOC van 27 februari 2008 is beslist dat enkel het aan het protocol gehechte prestatieblad gebruikt mag worden voor het opgeven en de berekening van de buitengewone prestaties. De verzoeker heeft daarop met dienstnota van 1 april 2008 het prestatieblad aan zijn medewerkers overgemaakt met de mededeling dat enkel dit manueel in te vullen

blad gebruikt mag worden. Dit is nogmaals bevestigd tijdens de werkvergaderingen van 15 april 2008 en 29 mei 2008.

Volgens de verwerende partij betwist de verzoeker niet dat hij na de vergadering van het BOC van 27 februari 2008 zijn medewerkers nog toegelaten zou hebben om gebruik te maken van het elektronisch werkblad. Deze stelling faalt in feite aangezien de verzoeker dit uitdrukkelijk betwist in de e-mail van 21 november 2008 en de brief van 12 januari 2009, beide gericht aan de administrateur kleine en middelgrote ondernemingen. Ook in zijn memorie van wederantwoord herhaalt de verzoeker dat hij nooit verklaard heeft dat hij zijn medewerkers toeliet om de gepresteerde overuren verder elektronisch te registreren maar dat hij enkel heeft gezegd dat hij vastgesteld heeft dat bepaalde van zijn medewerkers evenals een aantal medewerkers van de andere Brusselse opsporingsdiensten, het elektronisch rekenblad nog gebruikten als hulpmiddel om hun maandelijkse prestaties te berekenen en dat deze medewerkers het resultaat nadien manueel overschreven. Voorts wijst hij erop dat controle van de bij de directie ingediende schuldvorderingen zal bewijzen dat alle door hem ondertekende en naar de directie doorgestuurde schuldvorderingen manueel werden ingevuld.

16. Bijgevolg is het zo dat de verzoeker zijn medewerkers de duidelijke instructie heeft gegeven dat er alleen nog mocht gebruik gemaakt worden van het rooster dat als bijlage aan het protocol was gevoegd en de daarin vervatte berekeningsregels, maar wel heeft toegelaten dat zij nog gebruik maakten van het geautomatiseerd rekenblad, zij het louter als hulpmiddel voor het maken van berekeningen. De verwerende partij toont niet aan -zij voert dit zelfs niet aan- dat de aangiften van buitengewone prestaties van zijn medewerkers die de verzoeker doorstuurde niet manueel zijn ingevuld op het voorgeschreven rooster, noch dat ze afwijken van wat met de zuivere toepassing van het manuele rooster en de daaraan verbonden regels zou zijn bekomen. Er valt dan ook niet in te zien hoe de verzoeker, door desgevallend oogluikend toe te staan dat sommige van zijn medewerkers het elektronisch rekenblad gebruikt hebben als louter hulpmiddel bij

de berekening van hun prestaties, de sociale vrede opnieuw in het gedrang zou hebben gebracht. De bestreden beslissing is op dat punt niet afdoende gemotiveerd.

18. Het middel is in zoverre gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt de beslissing van 16 februari 2009 van de administrateur kleine en middelgrote ondernemingen houdende bekrachtiging van de beslissing van 2 december 2008 waarbij Stefaan Slaghmuylder met ingang van 3 december 2008 in het belang van de dienst om dringende redenen wordt overgeplaatst naar het Controlecentrum Nationaal 1 te Brussel.

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

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 28 februari 2011, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

André Vandendriessche,	kamervoorzitter,
Daniël Moons,	staatsraad,
Bert Thys,	staatsraad,

bijgestaan door

Vera Wauters,	griffier.

De griffier **De voorzitter**

Vera Wauters **André Vandendriessche**