

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE XIV^e KAMER

A R R E S T

**nr. 219.045 van 25 april 2012
in de zaak A. 202.936/XIV-33.826**

In zake : Christiane TISON
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Marie-Charlotte Vandermeulen
kantoor houdend te 9000 Gent,
Koning Leopold II-laan 95
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door
de minister van Financiën
Rechtskundige dienst FOD Financiën
North Galaxy – Toren B, 26^{ste} verdieping
met kantoren te 1030 Brussel
Koning Albert II-laan 33, bus 15
alwaar woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van de vordering

1. De vordering, ingesteld op 20 december 2011, strekt tot de schorsing van de tenuitvoerlegging van het besluit van de administrateur-generaal van de Inning en van de Invordering van de FOD Financiën d.d. 24 oktober 2011 waarbij Christiane Tison, eerstaanwezende inspecteur, bij ordemaatregel in het belang van de dienst wordt overgeplaatst naar de Juridische Cel te Gent met ingang van 1 november 2011.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een nota ingediend.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Marc Lefever heeft een verslag opgesteld.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 28 maart 2012.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Marie-Charlotte Vandermeulen, die verschijnt voor de verzoekster, en attaché Katrijn Verlee, 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 verzoekster staat sinds maart 2008 en tot aan de bestreden maatregel aan het hoofd van het Ontvangkantoor Denderleeuw. Daarvoor werkte zij op het ontvangkantoor Gent 5, waarheen ze werd overgeplaatst na moeilijkheden op haar vorige tewerkstellingsplaats die leidden tot een klacht vanwege de verzoekster wegens pesterijen. Deze klacht leidde tot een verslag van de Interne Dienst voor Preventie en Bescherming op het Werk, waarin werd vastgesteld dat een aantal regels op het kantoor niet duidelijk waren vastgesteld enerzijds en dat, anderzijds, de verzoekster weinig diplomatisch is naar de

medewerkers toe en het werken in groep voor haar moeilijk is door het feit dat ze te rigide is en zich te veel wenst te houden aan haar eigen manier van werken en voortdurend de hiërarchie zelf in handen wenst te nemen.

3.2. Het kantoor Denderleeuw blijkt een kantoor te zijn waar de onderlinge relaties al voor de komst van de verzoekster zeer moeilijk liggen. In de loop van 2009 komt de verzoekster in aanvaring met één van de personeelsleden, L. De verzoekster stuurt daarover een uitgebreide nota met haar versie van de feiten naar haar directe chef V. Daarin stelt zij dat wat begon met een banaliteit uitgegroeid is tot een conflict waarin zij wordt geconfronteerd met een medewerkster niveau D die haar als diensthoofd niet accepteert en absoluut geen respect toont ten opzichte van haar, wat zij als diensthoofd niet kan aanvaarden. Zij stelt verder dat zij er in geslaagd is om tot een betere samenwerking en samenhang van het kantoor te komen. Volgens de verzoekster appreciëren de andere medewerkers haar enorm en is hun inzet navenant en kan zij niet toelaten dat een medewerkster wiens kwalitatieve inbreng daarenboven niet hoog is, de sfeer verder verziekt. Zij vraagt om de medewerkster over te plaatsen. Nadat een laatste verzoeningspoging door V. mislukt, stelt deze voor om de medewerkster over te plaatsen. Tevens is hij van mening dat de beide partijen over de schreef zijn gegaan en dat de verzoekster voor een deel verantwoordelijk kan worden gesteld door de manier waarop zij de zaak heeft doen escaleren. Hij stelt voor om de verzoekster een strenge vermaning, blaam of terechtwijzing op te leggen. Op 2 juni 2009 schrijft de toenmalige gewestelijk directeur aan de verzoekster dat hij haar aanmaant tot meer inschikkelijkheid, terughoudendheid en zelfbeheersing en dat hij niet zal dulden dat er zich nieuwe incidenten voordoen met alweer eisen vanwege de verzoekster tot overplaatsing van één of andere medewerker.

3.3. In de loop van november 2009 komt de verzoekster in aanvaring met de directeur Invordering van het district Gent, aangaande diens beslissing om een personeelslid van haar kantoor, T., tijdelijk op de belcel te werk te stellen. Hoewel haar kritiek terecht lijkt, in die zin dat haar directe chef haar steunt in een voorstel om de regeling aan te passen teneinde het personeelstekort in het kantoor te proberen te ondervangen, tilt de gewestelijk directeur er zwaar aan dat de

verzoekster zijn beslissing blijft bekritisieren en tegenwerken. Hij vindt het totaal ongepast dat de verzoekster probeert de hiërarchie zelf in handen te nemen en opmerkingen blijft maken over de werking van een ander kantoor en van de belcel. Hij stelt verder dat haar opmerkingen over D. misplaatst zijn omdat zij werkt volgens het systeem dat haar door de gewestelijk directeur is opgedragen. Hij vindt ook dat de houding die de verzoekster tegenover D. aanneemt, wanneer zij nog deeltijds op het kantoor Denderleeuw werkt, onaanvaardbaar is. Hij herinnert de verzoekster aan de nota van 2 juni 2009 van de toenmalige gewestelijk directeur.

3.4. Op 12 november 2009 stuurt ook verzoeksters directe chef, V., haar een nota, waarin hij haar laat weten dat hij niet langer op een agressieve en beledigende toon wil aangesproken worden en dat zij voortaan alle opmerkingen in verband met de werking van de dienst of problemen met één van haar medewerkers schriftelijk moet meedelen. Ook hij stelt dat de verzoekster blijkbaar de nota van 2 juni 2009 van de gewestelijk directeur niet heeft begrepen of niet wil toepassen, waar deze verzocht om tactvol, hoffelijk, correct en onpartijdig op te treden, agressieve taal en pesterijen achterwege te laten, zich inschikkelijk en terughoudend op te stellen en respect te betonen voor haar hiërarchie. Hij stelt verder dat de verzoekster door haar onverbiddelijke houding twee personeelsleden van haar kantoor is kwijtgeraakt, waarmee hij niet tevreden kan zijn. Hij besluit dat indien er zich nog nieuwe incidenten met medewerkers ingevolge ongepast gedrag of houding voordoen, hij zich ernstige vragen moet stellen over haar capaciteiten om een dienst te leiden. De verzoekster excuseert zich nadien bij haar directe chef over haar reactie, die ze zelf “niet correct” noemt en stelt dat deze het gevolg was van de frustratie die ze in haar kantoor ondervindt.

In dezelfde maand nog, vraagt een derde personeelslid van het kantoor zijn overplaatsing omdat hij zich door de verzoekster geïsoleerd voelt. In zijn nota van 15 december 2009 aan de verzoekster, schrijft compatibiliteitsinspecteur V. dat hij naar aanleiding daarvan een open gesprek heeft gehad met de medewerkers van verzoeksters kantoor en dat deze in overgrote meerderheid, zowel degenen die grof werden behandeld als de anderen, bevestigden dat:

- “- u zeer autoritair optreedt en geen enkele tegenspraak duldt;
- sommige medewerkers denigrerend behandeld worden;
- veel medewerkers het gevoel hebben dat zij onbillijk behandeld worden;
- veel medewerkers tegen hun goesting of met schrik komen werken;
- er dagelijks incidenten zijn met u en één of andere medewerker;
- de medewerkers verbod hebben gekregen om nog contact te hebben met mevr. G. en mevr. D.”

3.5. In de loop van de eerste helft van 2011 beklagen een advocaat, een notaris, een belastingplichtige, een gerechtsdeurwaarder en een personeelslid van een computerfirma dat een verhuis van de computer van een medewerkster van verzoeksters kantoor moest uitvoeren, zich bij de gewestelijk directeur over de wijze waarop zij door de verzoekster worden toegesproken en behandeld.

Tegelijkertijd zetten drie ex-personeelsleden van verzoeksters kantoor, die zich bij de gewestelijk directeur over de verzoekster zijn gaan beklagen, op zijn vraag, hun klachten op papier.

3.6. Dit alles leidt er toe dat de gewestelijk directeur op 9 augustus 2011 aan de verzoekster mededeelt dat hij de intentie heeft om een voorstel in te dienen voor een ordemaatregel, teneinde de rust en de orde in het kantoor Denderleeuw te herstellen. Deze nota luidt als volgt:

“Op basis van verschillende vaststellingen, gebeurtenissen en getuigenissen stel ik vast dat in en rond het kantoor Denderleeuw de orde en rust structureel gestoord is.

De gemelde problemen zijn zowel intern als extern.

Met intern bedoel ik de samenwerking met de medewerkers op het kantoor Denderleeuw. De externe problemen situeren zich op het vlak van de omgang en communicatie met de notarissen, gerechtsdeurwaarders en collega's van andere administraties en niet in het minst met de belastingplichtigen van het kantoor Denderleeuw.

Reeds in het verleden heeft mijn voorganger, H., u, via zijn mailbericht van 02 juni 2009, erop gewezen dat u meer inschikkelijkheid, terughoudendheid en zelfbeheersing moet tonen in de uitoefening van uw functie als Ontvanger. Blind autoritair optreden is een volledig achterhaalde attitude.

Dezelfde problematiek werd nogmaals in herinnering gebracht via het mailbericht dd. 10 november 2009 van F., Directeur op het district Gent en op de directie bevinden er zich verschillende mailberichten van de toenmalige E.a. Inspecteur diensthoofd van de comptabiliteitsinspectie Aalst in verband met uw gebrekkige vorm van communicatie met uw medewerkers.

Ondanks deze aanbevelingen uit het verleden stel ik vast dat:

-De gerechtsdeurwaarders klagen over de onmogelijkheid om, zoals vroeger, hun taak naar behoren uit te oefenen en een constructieve communicatie over de

diverse uitvoeringen te onderhouden. Eén van de gerechtsdeurwaarders ontvangt al enkele maanden geen opdrachten meer, een initiatief dat supplementair buiten uw bevoegdheden valt.

- Een notaris met een 30 jarige carrière ongemeen verrast is over uw manier van aanpak en uw particulier woordgebruik.

- Een advocaat beweert dat u verbaal agressief uit de hoek komt en erin slaagt om hem professioneel zwaar te beledigen, zelfs uit te dagen.

- Een medewerker van de firma A.G. Computers zeer agressief werd onthaald naar aanleiding van de recente verhuis van een PC.

- Een zaakvoerder van een vennootschap een klacht indient omdat hij door het diensthoofd van het kantoor ontvangen werd (ik citeer letterlijk) “zoals je nog geen hond ontvangt”.

- De collega van het Documentatiecentrum zich erover beklaagt dat hij regelmatig door u uitgemaakt wordt op een arrogante en onbeschofte wijze voor onbenullige zaken.

- Verschillende (ex) personeelsleden van het kantoor Denderleeuw een waslijst aan klachten aanhalen, waarbij de structurele onmogelijkheid wordt aangetoond om op een efficiënte manier hun taak op het kantoor uit te oefenen. Wat dit betreft zal het u niet onbekend zijn dat al een waslijst aan incidenten uit het verleden gekend zijn op de gewestelijke directie.

Op basis van verschillende recente getuigenissen moet ik dus vaststellen dat u extreem volhardt in de boosheid, waardoor exceptionele maatregelen zich opdringen.

Daarom laat ik u weten dat ik de intentie heb om aan de hogere hiërarchie voor te stellen om een ordemaatregel uit te vaardigen teneinde de orde en de rust in het kantoor Denderleeuw opnieuw te herstellen.

Ik ben evenwel bereid om rekening te houden met uw mogelijke argumentatie, welke u mij, binnen de tien dagen, schriftelijk zult willen overmaken.”

3.7. De verzoekster vraagt om haar dossier te kunnen inkijken, wat zij op woensdag 21 september 2011 doet. Zij merkt daarbij op dat het dossier niet volledig is. Nadat de gewestelijk directeur haar eerst vijf dagen heeft gegeven om haar argumentatie te formuleren, wordt die termijn nadien tot 6 oktober 2011 verlengd. Volgens de verzoekster zou de gewestelijk directeur haar bij het consulteren van haar dossier hebben gezegd dat zijn enig doel was haar weg te krijgen van het ontvangkantoor Denderleeuw.

3.8. Op 5 oktober 2011 stuurt de verzoekster de gewestelijk directeur een reactie op diens voorstel van ordemaatregel toe. Zij stelt dat er haar een blind autoritair optreden wordt verweten, terwijl zij sedert haar benoeming tot ontvanger te Denderleeuw een zeer open en transparante manier van leidinggeven toepast. In sommige omstandigheden dient evenwel krachtadiger te worden opgetreden: standvastig computerspelletjes spelen tijdens de diensturen, ongepast gedrag ingevolge overmatig drankgebruik, gesjoemel met prikkarten, weigeren van werk

of taken, pesterijen en geruzie, ongeoorloofde bemoeienissen met haar taak als ontvanger, enz. Zij stelt evenmin te aanvaarden dat het personeel te pas en te onpas begint te roepen en te tieren en verwacht een elementaire beleefdheid en respect zowel onder de collega's als ten opzichte van het diensthoofd. Zij stelt verder dat er reeds ettelijke jaren problemen zijn op het ontvangkantoor Denderleeuw door geroddel, onderlinge twisten, ruzies en continue kritiek op alles en iedereen. Deze slechte mentaliteit zit als het ware ingebakken in het kantoor en blijft hardnekkig zitten. Respect tegenover elkaar en het diensthoofd is ver te zoeken. Deze situatie was door de hiërarchische oversten reeds voldoende gekend. Toch waren problemen met het personeel van in het begin onbespreekbaar met haar oversten. Zij wordt door haar chefs aangemaand tot inschikkelijkheid, terughoudendheid en zelfbeheersing, maar hoeft niet te aanvaarden dat zij door haar personeel wordt beledigd en uitgescholden of wordt beschuldigd van pesterijen indien zij aan een bepaald personeelslid een extra taak toewijst. Zij stelt allerminst gehoor te vinden bij de gewestelijk directeur die haar op 7 december 2010 aan de telefoon uitschold en zegde dat hij alles zou doen om te laten bevestigen dat zij als ontvanger niet functioneert. De verzoekster gaat vervolgens nader in op de verschillende vaststellingen die de gewestelijk directeur in zijn nota van 9 augustus 2011 heeft gemaakt, waarbij ze niet alleen haar versie van het gebeuren weergeeft maar ook argumenteert dat er volgens haar geen sprake is van ongepast taalgebruik of gedrag van harentwege.

3.9. Op 7 oktober 2011 dringt de gewestelijk directeur bij de administrateur-generaal aan op de uitvoering van een ordemaatregel ten laste van de verzoekster, meer bepaald de overplaatsing naar de Juridische Cel te Gent. Hij reageert als volgt op verzoeksters reactie:

“Niettegenstaande haar duidelijk werd meegedeeld dat de problematiek niet bestaat in een gebrek aan theoretische kennis van de materie, maar uitsluitend betrekking heeft op haar attitude en aanpak van interne en externe actoren, geeft zij in haar lange repliek hoofdzakelijk gedetailleerde uiteenzettingen van de dossiers in kwestie.

Reeds in de tweede alinea van de eerste pagina, waar zij haar zienswijze uiteenzet op de mentaliteit op het kantoor Denderleeuw, gaat zij compleet in de fout. Zij maakt gewag van ‘een slechte mentaliteit die in het kantoor ingebakken zit’.

Dit typeert haar ten volle. In het verleden, toen mevr. A. Ontvanger was op het

kantoor Denderleeuw, zijn er, op enkele strubbelingen na, nooit noemenswaardige incidenten geweest. Zelfs de samenwerking met het naburige Documentatiecentrum verliep vlekkeloos.

Haar beweringen op de bladzijde 10, vaststelling 7, vragen een supplementaire commentaar. Dat de klachten, geformuleerd door de drie personeelsleden van het kantoor dateren van dezelfde datum is inderdaad niet toevallig. Deze klacht werd, op mijn vraag, schriftelijk geformuleerd nadat deze drie ambtenaren eerder een persoonlijk onderhoud met mij hadden gevraagd.

Dat deze drie medewerkers 'een bijzondere gunst' van mij hadden verkregen dien ik ten stelligste te ontkennen.

Mevrouw D.T. werd gedetacheerd naar Gent om te functioneren in de belcel; de heer D.B. is aangeduid als medewerker van de CCB (controlecel boekhouding); mevrouw D.K. verkreeg haar mutatie naar Gent 4 op eigen vraag en met de supplementaire argumentatie dat zij op het kantoor Denderleeuw dreigde langdurig ziek te worden.

Het totaal gebrek aan emotionele intelligentie van mevr. T. is overal al jaren gekend. Zelfs in haar stageperiode diende zij voortdurend verplaatst te worden omdat de incidenten met de Ontvangers zich opstapelden.

Haar benoeming als inspecteur op het kantoor Gent Buitenland was een aaneenschakeling van zware incidenten die uitmondde in een ordemaatregel, waarbij zij stante pede naar het kantoor Gent 5 werd verplaatst (...).

Sedert haar benoeming op het kantoor Denderleeuw op 01/04/2008, zijn de problemen niet uitgebleven. De orde en rust zijn duidelijk gestoord.

Zowel in haar contacten met de medewerkers als met alle externe actoren rijgt zij de incidenten aan elkaar, waardoor er een structurele oplossing moet worden gezocht. Deze oplossing kan mijns inziens enkel gevonden worden in de voorgestelde ordemaatregel."

3.10. Op 24 oktober 2011 plaatst de administrateur-generaal van de Inning en Invordering de verzoekster met ingang van 1 november 2011, bij ordemaatregel in het belang van de dienst, naar de Juridische Cel te Gent over. Dit is de bestreden beslissing, die als volgt is gemotiveerd:

"Gelet op de schriftelijke klachten van advocaat meester D. d.d. 18 maart 2011, de heer D. zaakvoerder van H.t.S bvba d.d. 14 juli 2011, notaris V. d.d. 19 juli 2011, gerechtsdeurwaarder V. d.d. 3 augustus 2011, de heer G. van AG Computers voor Techswap d.d. 4 augustus 2011 lastens mevrouw T.;

Gelet op de schriftelijk gerapporteerde problemen van ex-medewerkers en ambtenaren uit het dienstgebouw;

Gelet op het aangetekend schrijven van 9 augustus 2011 waarbij aan mevrouw T. werd meegedeeld dat de Administratie overweegt een ordemaatregel uit te vaardigen teneinde de orde en de rust in het kantoor Denderleeuw opnieuw te herstellen, waarbij zij werd verzocht om haar standpunt inzake dit voornemen mede te delen;

Gelet op het schrijven van mevrouw T. d.d. 5 oktober 2011, waarin zij repliek geeft op de aantijgingen, waaruit wel degelijk blijkt dat er talrijke problemen zijn met medewerkers, hiërarchische oversten, externe professionele relaties en belastingplichtigen, ongeacht wie of wat hiervan de oorzaak is;

Overwegende dat aan betrokkene geen gebrek aan theoretische kennis van de materie kan verweten worden;

Overwegende dat betrokkene echter duidelijke tekortkomingen vertoont in haar

wijze van leiderschap van haar kantoor en in de omgang met externe actoren;

Overwegende dat aldus schade wordt toegebracht aan het imago van de FOD Financiën;

Overwegende dat aan betrokkene evenwel de mogelijkheid moet worden geboden om op een andere werkplaats haar technische kennis maximaal te laten renderen;

Overwegende dat een tewerkstelling op de Juridische Cel te Gent geen supplementaire woon-werkverplaatsing meebrengt en, rekening houdende met de functionele behoeften, als gepast voorkomt”

De bestreden beslissing wordt de verzoekster bij brief van 26 oktober 2011 betekend.

IV. Onderzoek van de vordering

4. Overeenkomstig artikel 17, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kan slechts tot de schorsing van de tenuitvoerlegging worden besloten onder de dubbele voorwaarde dat ernstige middelen worden aangevoerd die de vernietiging van de aangevochten beslissing kunnen verantwoorden en dat de onmiddellijke tenuitvoerlegging van de beslissing een moeilijk te herstellen ernstig nadeel kan berokkenen.

A. Ernst van de middelen

1. Tweede middel

Standpunt van de partijen

5.1. De verzoekster voert in haar tweede middel de schending aan van “artikel 77 e.v. van het KB houdende het statuut van het rijkspersoneel van 2 oktober 1937 (...)”. Volgens haar is de bestreden beslissing een verkapte tuchtmaatregel en is er sprake van machtsafwendings.

De verzoekster zet uiteen dat er sprake is van een verdoken tuchtsanctie, omdat zij duidelijk wordt gedegradeerd in haar functie en omdat de verwerende partij zich bij het nemen van de maatregel steunde op schuldig gedrag van de verzoekster, in termen van “duidelijke tekortkomingen (...) in haar wijze

van leiderschap van haar kantoor en in de omgang met externe actoren”. De maatregel verwijst naar de brief van E. van 9 augustus 2011, waarbij aan de verzoekster een aantal klachten betreffende haar gedrag worden aangezegd.

Volgens de verzoekster heeft de verwerende partij door de tuchtprocedure niet te volgen ook haar rechten van verdediging geschonden, zeker nu de verwerende partij zich in het geheel niet kan beroepen op een verstoring van de goede werking van de dienst, nu hiervan geen enkel bewijs voorligt. Uitgaande van het feit dat een ontvanger persoonlijk en geldelijk aansprakelijk is, zodat waar nodig dient te worden opgetreden tegen personeelsleden die zich niet voldoende van hun taak kwijten, moet worden vastgesteld dat, niettegenstaande de verzoekster ingevolge personeelsproblemen tewerkgesteld is in een “moeilijk” ontvangkantoor, er tussen haar en de personeelsleden van het ontvangkantoor geen noemenswaardige problemen zijn en de verstandhouding vereist voor de goede werking van de dienst niet verstoord is. De drie klachten van personeelsleden waarop wordt gesteund, werden geformuleerd op vraag van de gewestelijk directeur zelf die reeds op 7 december 2010 aan de verzoekster had meegedeeld dat hij haar uit haar functie van ontvanger zou ontzetten. Er is bijgevolg duidelijk sprake van machtsafwendings. De verzoekster verwijst naar de verklaring die J., sinds 1 juli 2010 comptabiliteitsinspecteur bij de gewestelijke directie invorderingen Gent en de directe hiërarchische overste van de verzoekster, hieromtrent neerschreef:

“Hierbij bevestig ik u dat, niettegenstaande ik als hiërarchische overste de controle en het toezicht houd over het ontvangkantoor te Denderleeuw, ik niet werd gehoord aangaande de overplaatsing van T. Het initiatief daartoe werd genomen door E. die kennelijk een aantal ex-personeelsleden en externe personen heeft verzocht een aantal grieven tegenover T. te formuleren. Ik heb begrepen dat hij zelfs een gerechtsdeurwaarder, waarover Mevr. T. mij meermaals overtredingen allerhande van het protocol tussen de gerechtsdeurwaarders en de FOD Financiën rapporteerde zover heeft gekregen om een en ander op papier te zetten. Nochtans meen ik dat, naar mijn ervaring, Mevr. T. steeds op een diligente wijze met onze gerechtsdeurwaarders en externe personen samenwerkt. Aldus heeft hij zijn dreigement om T. uit haar functie te ontzetten ook werkelijk uitgevoerd.

Dergelijke gang van zaken is merkwaardig te noemen, aangezien, behoudens het personeelstekort in het ontvangkantoor en op enkele incidenten inzake insubordinatie van individuele personeelsleden na, zich over de jaren in het ontvangkantoor geen noemenswaardige problemen hebben voorgedaan. Ook in haar rapportering aan mijzelf als haar hiërarchische overste kan ik bevestigen dat T. steeds naar behoren handelde en trouwens uitstekende resultaten boekte. Voor zover ik kan nagaan, heeft T. dan ook steeds op gepaste wijze de dienst

georganiseerd en de dossiers opgevolgd, zowel intern naar haar collega's toe als extern tegenover derden. Ik verzwijg niet dat haar aanpak kordaat en direct is, doch van enig oncorrect optreden of onbehoorlijk handelen is, als u het mij vraagt, geen sprake. Ik acht het dan ook onbegrijpelijk dat zij werd gedegradeerd tot inspecteur en naar de Juridische Cel werd overgeplaatst waar zij overigens in het geheel niet thuishoort, in acht genomen haar vorming en haar carrièreverloop.”

5.2. De verwerende partij merkt op dat in de bestreden beslissing duidelijk wordt aangegeven dat het een ordemaatregel betreft die wordt genomen op basis van het gedrag van de verzoekster. Het komt aan de verzoekster toe om aan te geven dat het in werkelijkheid een tuchtmaatregel zou betreffen.

Het is een loutere, niet gestaafde, appreciatie van de verzoekster dat ze door de bestreden maatregel werd gedegradeerd. Zij werd overgeplaatst naar de Juridische Cel te Gent omdat zij in die functie beter kan functioneren. Deze nieuwe functie is zeker niet minderwaardig ten aanzien van de betrekking waar zij voordien mee was belast. De juridische cellen hebben onder meer de opdracht om de ontvangers in alle moeilijke technische juridische materies bij te staan en de juridische dossiers waarvoor de kennis van ontvangers vaak tekortschiet voor hun rekening te nemen. Zij werd overgeplaatst naar een betrekking van eerstaanwezend inspecteur bij de Juridische Cel District Gent, wat ook aan de dienstchefs werd meegedeeld. Hieruit blijkt zeker dat aan verzoekster geen tuchtstraf is opgelegd.

Uit het feitenrelaas blijkt dat de goede orde van de dienst wel degelijk was verstoord, daar het ene incident na het andere zich voordeed, zowel met externe personen als met interne medewerkers. In de bestreden beslissing wordt bovendien gesteld dat de beslissing werd genomen in het belang van de dienst om zo de rust en de sereniteit op het Ontvangkantoor Denderleeuw te herstellen.

Evenmin wordt er aan de verzoekster een grotere last opgelegd dan nodig is om de orde te herstellen. Zo is er rekening gehouden met haar woonplaats en wordt ze tewerkgesteld in Gent. Bovendien zal het voor de verzoekster mogelijk zijn om op de Juridische Cel haar technische kennis te laten renderen.

De verzoekster beweert dat de zinsnede “duidelijke tekortkomingen (...) in haar wijze van leiderschap van haar kantoor en in de

omgang met externe actoren” doelt op schuldig gedrag in haren hoofde. De term tekortkoming houdt in dat men tekortschiet, maar dit wil niet zeggen dat er sprake is van schuldig gedrag. De klachten van de drie ex-personeelsleden werden inderdaad op vraag van de Gewestelijke directeur Gent Invordering op papier gezet. Dit gebeurde echter nadat deze personen zelf om een persoonlijk onderhoud met hem hadden gevraagd.

Dat het hier een ordemaatregel betreft, blijkt bovendien ten overvloede uit het feit dat tegen de verzoekster, nadat de ordemaatregel was genomen, een tuchtprocedure werd opgestart.

Beoordeling

5.3. Twee belangrijke criteria onderscheiden de tuchtmaatregel van de ordemaatregel, met name het motief en het schadeverwekkend effect van de maatregel. Een tuchtmaatregel beoogt te doen boeten voor een gedrag dat als laakbaar wordt beschouwd in hoofde van de ambtenaar aan wie de maatregel wordt opgelegd. Een ordemaatregel is daarentegen niet gesteund op laakbaar gedrag doch vindt zijn verantwoording in een verstoring van de goede orde van de dienst, die weliswaar kan voortvloeien uit het gedrag van een personeelslid waarbij het echter niet het laakbaar bevinden van dit gedrag maar wel het gedrag op zichzelf is dat de overheid brengt tot het nemen van de ordemaatregel.

5.4. In de bestreden beslissing wordt de maatregel verantwoord door te wijzen op het feit dat er in het kantoor Denderleeuw talrijke problemen zijn met medewerkers, hiërarchische oversten, externe professionele relaties en belastingplichtigen, ongeacht wie of wat hiervan de oorzaak is. Verder wordt gesteld dat de verzoekster duidelijke tekortkomingen vertoont in de wijze waarop ze haar kantoor leidt en in de omgang met externe actoren en dat daardoor schade wordt toegebracht aan het imago van de FOD. Verder wordt overwogen dat het belang van de dienst dan ook vereist dat de verzoekster wordt overgeplaatst om alzo de rust en de sereniteit op het ontvangkantoor Denderleeuw te doen herstellen.

Hieruit blijkt dat de verwerende partij minstens gedeeltelijk, zo niet in hoofdzaak, de oorzaak voor de problemen bij de verzoekster legt, vermits

wordt gesteld dat zij duidelijk tekortkomingen vertoont in de manier waarop zij het kantoor leidt, maar dat zij tevens deze tekortkomingen niet als schuldig bestempelt en uitdrukkelijk stelt dat zij met de maatregel de rust in het kantoor wil herstellen. Zij verwijst ook niet, zoals de gewestelijk directeur wel doet in zijn nota van 9 augustus 2011, naar het niet ter harte nemen van de fingerwijzing van de vorige gewestelijk directeur en van andere hiërarchische meerderen. Tevens kan op het eerste zicht worden aangenomen dat het in het onderhavige geval redelijk was te kiezen voor de verplaatsing van het diensthoofd wanneer de verwerende partij er van uitging, terecht of ten onrechte, dat haar manier van leiding geven de hoofdreden voor de vastgestelde moeilijkheden was. Op het eerste zicht blijkt de keuze voor een overplaatsing naar de Juridische Cel te Gent de verzoekster geen onnodig zware last op te leggen nu, enerzijds, de toewijzing van een functie waarin de verzoekster geen leiding moet geven aan een team logisch is, wanneer men van mening is dat zij juist daarin tekort schiet en, anderzijds, de standplaats zo is vastgesteld dat deze geen bijkomend woon-werkverkeer voor de verzoekster met zich meebrengt.

Uit de motivering van de bestreden beslissing kan op het eerste zicht niet worden afgeleid dat het de bedoeling van de verwerende partij is geweest om de verzoekster te straffen. Evenmin kan dit worden afgeleid uit de inhoud van de maatregel zelf.

5.5. Indien de door de overheid overgelegde stukken zodanige gegevens doen kennen dat het voor de rechter, die van de goede trouw van de overheid moet uitgaan, aannemelijk wordt dat de overheid in de gegeven situatie naar recht en redelijkheid tot het opleggen van een overplaatsing als ordemaatregel is kunnen komen, dan is het aan degene die de overheid verborgen, onwettige oogmerken toeschrijft, om het voor die rechter geloofwaardig te maken dat, ondanks de schijn van het tegendeel, een disciplinaire bedoeling aan de grondslag van de overplaatsing ligt en die overplaatsing derhalve in wezen een verkapte tuchtmaatregel is.

De verzoekster betoogt dat de bestreden beslissing een verdoken tuchtmaatregel uitmaakt, omdat zij duidelijk wordt gedegradeerd in haar functie en omdat de verwerende partij zich bij het nemen van de maatregel steunde op

schuldig gedrag in haren hoofde in termen van “duidelijke tekortkomingen in haar wijze van leiderschap van haar kantoor en in de omgang met externe actoren”. Verder stelt zij dat er tussen haarzelf en de personeelsleden van het ontvangkantoor geen noemenswaardige problemen zijn en dat de verstandhouding, vereist voor de goede werking van de dienst, niet is verstoord. Daarvoor verwijst zij naar een verklaring van haar huidige directe chef.

Op het eerste zicht lijkt er geen sprake van enige degradatie van de verzoekster. Weliswaar wordt zij overgeplaatst van een leidinggevende functie naar een meer expertenfunctie, maar zij behoudt haar graad en bevorderingsrechten. Dat de verzoekster in eerste instantie met een verkeerde graadbenaming in het organogram was opgenomen, doet ter zake niet anders besluiten, nu een dergelijk organogram wat de graad betreft slechts een louter informatieve waarde heeft en de vergissing bovendien inmiddels werd rechtgezet. De verzoekster stelt terecht dat de verwerende partij haar maatregel steunde op “duidelijke tekortkomingen in haar wijze van leiderschap”, maar, zoals gezegd, kan een ordemaatregel gesteund zijn op een verstoring van de goede orde van de dienst, ook al vloeit deze voort uit het gedrag van een personeelslid, waarbij het dan echter niet het schuldig bevinden van dit gedrag maar wel het gedrag op zichzelf is dat als een de goede orde verstorend element de overheid brengt tot het nemen van de ordemaatregel, wat te dezen op het eerste zicht het geval is. Ten slotte is de verzoekster op het eerste zicht weinig geloofwaardig waar zij stelt dat er tussen haar en de personeelsleden van het ontvangkantoor geen noemenswaardige problemen zijn en dat de verstandhouding, vereist voor de goede werking van de dienst, niet is verstoord. De veelvuldige opmerkingen van verschillende chefs wijzen op het tegendeel en de verklaring van haar huidige directe chef, die werd afgelegd nadat de bestreden maatregel werd genomen en die aan niemand in het bijzonder is gericht, volstaat op het eerste zicht niet om anders te besluiten.

5.6. In tegenstelling tot wat de verzoekster voorhoudt, is de omstandigheid dat tegen haar tevens een tuchtprocedure wordt opgestart, die wel bedoeld en geëigend is om haar in voorkomend geval te straffen, eerder een aanwijzing dat de bestreden beslissing geen verdoken tuchtmaatregel uitmaakt.

Het middel is niet ernstig.

2. Derde middel

Standpunt van de partijen

6.1. De verzoekster voert in haar derde middel de schending aan van de rechten van de verdediging.

Zij zet uiteen dat artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens werd miskend, vermits haar rechten van verdediging bij de totstandkoming van de bestreden beslissing zijn geschonden.

Zelfs indien het te dezen niet om een verdoken tuchtmaatregel zou gaan, steunt de genomen maatregel volgens de verzoekster op haar persoonlijk gedrag en is hij van aard om haar belangen zwaar aan te tasten. Het is volgens de verzoekster dan ook niet te begrijpen dat zij niet werd gehoord, dat er haar geen minimale voorbereidingstijd werd gegeven om haar verdediging te organiseren en dat zij niet in kennis werd gesteld van de precieze grieven noch van de voorgenomen sanctie. Bovendien werd door de tuchtoverheid geen rekening gehouden met de door haar aangebrachte elementen. Een tuchtoverheid moet nochtans, alvorens een tuchtstraf uit te spreken, de elementen welke het betrokken personeelslid ter zijn verdediging aanbrengt, onderzoeken en dit op voldoende wijze laten blijken. Tot slot kreeg zij geen inzage in haar volledig dossier.

6.2. De verwerende partij antwoordt dat de overheid een persoon de kans moet bieden zijn standpunt op een nuttige wijze te doen kennen, indien de overheid ernstige maatregelen treft die gegrond zijn op het persoonlijk gedrag van de persoon in kwestie en die zijn belangen ernstig aantasten. Wanneer echter een ordemaatregel wordt overwogen, zoals hier het geval is, gelden niet de rechten van verdediging zoals die gelden in tuchtzaken.

Volgens haar kan de verzoekster niet gevolgd worden wanneer zij een tekstargument put uit het gebruik van het woord “gehoord”. De bedoeling van de regel dat de betrokkene vooraf wordt “gehoord”, is dat hij vooraf een kans moet krijgen om zijn standpunt daarover uiteen te zetten en zijn bezwaren te laten

gelden. Dit kan mondeling, maar evengoed door een schriftelijke uiteenzetting. De verzoekster werd wel degelijk in kennis gesteld van de precieze grieven en de voorgenomen actie. In het aangetekend schrijven van 9 augustus 2011 zegt de Gewestelijke directeur Gent Invordering dat de orde en rust in en rond het kantoor Denderleeuw structureel gestoord is en dat hij overweegt om aan de hogere hiërarchie voor te stellen om een ordemaatregel uit te vaardigen. Hij vraagt aan de verzoekster om op dit voornemen schriftelijk te reageren. Uit het feitenrelaas blijkt eveneens dat de verzoekster ook vóór de brief van 9 augustus 2011 meermaals op haar gedrag werd aangesproken. Ook toen werd de verzoekster gevraagd om op de aantijgingen schriftelijk te reageren. De verzoekster heeft gebruik gemaakt van deze mogelijkheid in een brief van 5 oktober 2011. Zij beschikte daartoe over voldoende inzage in het dossier en over voldoende informatie. De verzoekster beweert dat een gedeelte van haar persoonlijk dossier in de loop van 2008 per vergissing aan haar kantoor werd overgemaakt, dat dit door haar correct werd teruggestuurd, maar dat dit niet meer aanwezig bleek bij de inzage van haar dossier. Zij spreekt hier over documenten die in het bezit dienen te zijn van de hiërarchische chef, de Comptabiliteitsdirecteur te Aalst. Deze stukken zijn irrelevant ten aanzien van de hier aangevochten beslissing. Gelet op het feit dat twee maanden tijd verstreken zijn tussen het aangetekend schrijven van de Gewestelijk directeur Gent Invordering en verzoeksters antwoord, is het evenmin ernstig om aan te voeren dat haar geen minimum aan voorbereidingstijd werd gegeven.

Beoordeling

6.3. De bestreden beslissing is een ordemaatregel die het belang van de dienst beoogt veilig te stellen. De rechten van verdediging, zoals die gelden in tuchtaangelegenheden, zijn bij het opleggen van een ordemaatregel niet van toepassing. Dit neemt evenwel niet weg dat het bestuur bij het opleggen van een ordemaatregel die ingrijpt in het functioneren van het betrokken personeelslid en steunt op diens persoonlijk gedrag, oog moet hebben voor de rechten van dat personeelslid, in het bijzonder voor diens recht om nuttig voor zijn belangen op te komen.

De finaliteit van de hoorplicht die, zoals de verwerende partij terecht stelt, niet inhoudt dat de betrokkene zich mondeling moet kunnen verdedigen maar waaraan is voldaan ook indien hij zich schriftelijk heeft kunnen verweren, bestaat er in, enerzijds, de betrokkene in de gelegenheid te stellen zijn zienswijze te laten kennen over het bestaan en de juiste toedracht van de feiten die ten grondslag liggen aan de voorgenomen maatregel en, anderzijds, wanneer de bestuursoverheid een discretionaire bevoegdheid uitoefent, hem in de gelegenheid te stellen zijn standpunt over de inhoud of de opportuniteit van de te nemen maatregel te laten kennen. Bekeken vanuit die finaliteit moet het bestuur de feiten en de grieven die de betrokkene ten laste worden gelegd vooraf aan de betrokkene meedelen en ook de voorgenomen maatregel, zodat de betrokkene zich kan verdedigen omtrent de noodzaak die maatregel op te leggen in het belang van de dienst. Dit laatste houdt in dat het bestuur aan de betrokkene niet alleen moet meedelen welke de aard is van de maatregel die het overweegt, ordemaatregel of tuchtmaatregel, maar ook welke de inhoud ervan is.

6.4. Vastgesteld wordt dat de gewestelijk directeur aan de verzoekster weliswaar heeft meegedeeld dat hij een ordemaatregel overwoog, alsmede de feitelijke elementen die hem daartoe bewogen, maar dat hij niet heeft aangegeven welke maatregel hij overwoog, meer bepaald niet dat hij overwoog om de verzoekster over te plaatsen en evenmin dat dit zou zijn naar een betrekking waarin zij niet langer een leidinggevend ambt zou vervullen.

Het middel is in de aangegeven mate ernstig.

B. Moeilijk te herstellen ernstig nadeel

Standpunt van de partijen

7.1. De verzoekster stelt dat de bestreden beslissing haar een ernstig en moeilijk te herstellen nadeel toebrengt om volgende redenen:

1. Ze lijdt moreel nadeel daar ze door de bestreden maatregel voorwerp is van afkeuring en minachting. Ze ziet de functiewijziging als een

blaat van onbekwaamheid, wat ze niet moet dulden tot aan een eventueel tussen te komen annulatiearrest. Haar reputatie wordt ernstig aangetast nu ze niet alleen een leidinggevende functie verliest maar haar overplaatsing ook een feitelijke degradatie inhoudt, daar in de juridische cellen enkel ambtenaren met de (lagere) graad van inspecteur worden tewerk gesteld. Ze werd trouwens als “inspecteur” op het organigram vermeld. Zelfs indien dat nadien zou worden rechtgezet, dan geeft het toch aan dat het op zijn minst ongewoon is dat een eerstaanwezende inspecteur tewerkgesteld wordt in een juridische cel en blijft de indruk van een feitelijke degradatie bestaan.

2. De bestreden beslissing legt een hypotheek op haar toekomstige ambities. Haar loopbaanmogelijkheden werden door de bestreden maatregel grondig gewijzigd, nu de personeelsleden van de juridische cellen zijn ingedeeld in de vakrichting “juridische normen en geschillen”, terwijl zij als ontvanger was ondergebracht in de vakrichting “fiscaliteit”. Ook is haar inpassing in de toekomstige nieuwe structuur bij de FOD Financiën hoogst onzeker. De kans bestaat dat ze in de toekomst niet langer als “leidinggevende” maar als “deskundige” zal worden gecategoriseerd, waardoor ze ook in de nieuwe structuur in de juridische dienst zal dienen te werken, in plaats van in een invorderingsafdeling.

3. Door het feit dat ze haar ervaring als ontvanger verliest, loopt ze een carrièreachterstand op waardoor ze niet meer in aanmerking kan komen voor bepaalde fiscale betrekkingen.

4. In werkelijkheid wordt ze gesanctioneerd met een van de zwaarste tuchtsancties en bovendien wordt ze overgeplaatst naar het dienstgebouw waar ook haar gewestelijk directeur, waarmee ze reeds jaren een slechte verstandhouding heeft, zijn kantoor heeft. Dit toont aan dat men geenszins de goede werking van de dienst voor ogen had maar de verzoekster persoonlijk wou treffen.

5. De verzoekster ondervindt ingevolge de tergende houding van de verwerende partij medische klachten, welke haar arbeidsongeschikt maken.

7.2. De verwerende partij repliceert dat een moreel nadeel kan worden rechtgezet door een vernietigingsarrest. Er valt trouwens niet in te zien dat

een verplaatsing naar de Juridische Cel te Gent een vernederend karakter zou hebben. De louter materiële vergissing in het organigram dat op 1 december 2011 werd verspreid, werd rechtgezet zodra men de vergissing had vastgesteld.

Er bestaat geen enkele statutaire bepaling die medewerkers van een juridische cel verhindert om een normale carrière te ontwikkelen. De bevorderingen gebeuren op basis van een objectieve meting van de generieke en technische competenties door Selor, waarbij de plaats van tewerkstelling van de kandidaat geen rol speelt. Er worden wel meer niet-juristen tewerkgesteld op de juridische cellen. Bij de Administratie van de Inning en Invordering hebben de juridische cellen onder meer als taak de ontvangers in alle moeilijke technische juridische materies bij te staan en de juridische dossiers waarvoor de kennis van ontvangers vaak tekortschiet voor hun rekening te nemen. De kennis en ervaring die de verzoekster bij haar tewerkstelling op de Juridische Cel te Gent zal verwerven, kan ze later aanwenden, mocht ze opnieuw als ontvanger worden tewerkgesteld.

De bestreden beslissing houdt geen tuchtstraf in maar een ordemaatregel.

Daar de verzoekster tewerkgesteld is in een betrekking van eerstaanwendend inspecteur bij een juridische cel en zij haar wedde en aanspraken op bevorderingen behoudt, is er geen sprake van een degradatie.

Uit de bestreden beslissing blijkt ook niet dat er een animositeit zou bestaan tussen de verzoekster en de Gewestelijk directeur Invordering te Gent. Een tewerkstelling in een groot dienstgebouw waarin verschillende diensten gehuisvest zijn, wijst er geenszins op dat de verzoekster zou gevisieerd worden. Het betreft hier een subjectief aanvoelen door de verzoekster, dat niet door objectieve feiten wordt gestaafd.

De verzoekster beweert dat de bestreden beslissing een weerslag heeft op haar gezondheidstoestand, maar zij brengt verder geen elementen aan die daarop zouden wijzen.

Beoordeling

7.3. De door de verzoekster aangehaalde negatieve gevolgen voor haar carrière zijn veronderstellingen en te hypothetisch om als bewijs van een moeilijk te herstellen en ernstig nadeel te kunnen aanvaard worden.

Aangenomen wordt wel dat de bestreden overplaatsing, die gesteund is op tekortkomingen van de verzoekster als leidinggevende, en die tot gevolg heeft dat zij van een leidinggevende functie wordt ontheven en in een functie wordt tewerkgesteld waarin zij niet langer als leidinggevende kan worden beschouwd, haar een moreel nadeel berokkent. De verzoekster maakt voorts aannemelijk dat haar nadeel niet door een vernietigingsarrest kan worden hersteld, nu zij er dermate onder lijdt dat ze er ziek van is geworden, wat zij staft met een doktersattest waarin wordt bevestigd dat haar actuele ziekte-toestand door de drastische veranderingen in haar professionele functie is veroorzaakt. Het nadeel vertoont de vereiste ernst en is moeilijk te herstellen.

8. De voorwaarden voor het bevelen van de schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing zijn vervuld.

BESLISSING

De Raad van State beveelt de schorsing van de tenuitvoerlegging van het besluit van de administrateur-generaal van de Inning en van de Invordering van de FOD Financiën d.d. 24 oktober 2011 waarbij Christiane Tison, eerstaanwezend inspecteur, bij ordemaatregel in het belang van de dienst wordt overgeplaatst naar de Juridische Cel te Gent met ingang van 1 november 2011.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 25 april 2012,
door de Raad van State, XIVE kamer, samengesteld uit:

Stephan De Taeye,	staatsraad, waarnemend voorzitter,
bijgestaan door	
Christophe Verhaert,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Christophe Verhaert

Stephan De Taeye