RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

nr. 222.971 van 25 maart 2013
in de zaak A. 204.360/IX-7618

In zake : Marc VANBRUWAENE
wonend te 1650 Beersel
Windmolenstraat 45
waar woonplaats wordt gekozen

tegen :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de staatssecretaris voor Ambtenarenzaken
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Emmanuel Jacubowitz
kantoor houdend te 1160 Brussel
Tedescolaan 7
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 5 april 2012, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van 18 november 2011 van de voorzitter van het directiecomité van de Federale Overheidsdienst Personeel en Organisatie (FOD P&O), waarbij dat, in het kader van artikel 16 van het koninklijk besluit van 29 juni 1973 houdende bezoldigingsregeling van het personeel van de federale overheidsdiensten, de vroegere beroepservaring van Marc Vanbruwaene niet erkend wordt voor de berekening van zijn geldelijke anciënniteit.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Auditeur Melissa Celis heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 4 februari 2013.

Staatsraad Daniël Moons heeft verslag uitgebracht.

De verzoeker en advocaat Emmanuel Jacubowitz, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Melissa Celis 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. Sinds 1 februari 2011 is de verzoeker tewerkgesteld als attaché A2 inspectie (functiecode: DTE069) bij de algemene directie Toezicht Welzijn op het Werk van de Federale Overheidsdienst Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg (FOD WASO).

In de functiebeschrijving "attaché A2 inspectie" (functiecode DTE069) wordt het doel van deze functie als volgt omschreven:

> "Het beheersen van de regelgeving en de inspectietechnieken verbonden aan een van de vijf disciplines van het welzijn op het werk (veiligheid, gezondheid, hygiëne, ergonomie, psychosociologie)
> teneinde

te functioneren als contactpersoon en expert in de bepaalde discipline voor de regionale directeurs, de teamleiders en de inspecteurs basistoezicht.

Meewerken aan het vormingsbeleid van de algemene directie

teneinde

het competentieniveau van de inspecteurs te verhogen en te brengen tot op het behoefteniveau dat gedefinieerd werd door de regionale directeurs".

Vervolgens vermeldt deze functiebeschrijving de resultaatgebieden, en dit volgens prioriteit. Als meest prioritair resultaatgebied wordt aangegeven wat volgt:

"Als deskundige/specialist

het beheersen van de regelgeving, de inspectietechnieken en de kennis over preventie van één van de vijf disciplines

teneinde

als deskundige te kunnen optreden voor het directiehoofd en de collega's van de basisinspectie".

3.2. Op 25 januari 2011 dient de verzoeker een aanvraag tot erkenning in van een beroepservaring die bijzonder nuttig is voor de functie. Hij deelt de volgende vroegere functies mee die volgens hem bijzonder nuttig zijn voor zijn functie bij de FOD WASO, die verder worden gestaafd aan de hand van attesten van zijn vorige werkgevers en de functiebeschrijvingen van de verschillende functies:

Werkgever	**Functie (beschrijving)**	**Periode (van/tot)**	**Stelsel**
Ernst & Young	Auditor	04/10/2004-17/01/2005	Voltijds
BVBA Akses	Commercieel medewerker	24/01/2005-15/10/2006	Voltijds
KBC Bank	Systeembeheerder	16/10/2006-01/03/2008	Voltijds
KBC Bank	Kredietanalist	01/03/2008-31/01/2011	Voltijds

Hij voegt bij zijn aanvraag tevens de volgende vergelijking van competenties van vroegere beroepservaringen met deze van inspecteur specialist:

	Ernst & Young	**Akses (Citi-bank)**	**KBC Systeem-beheerder**	**KBC Krediet-analist**
Gedragsgerichte competenties				
Verbanden tussen gegevens leggen, alternatieven genereren, conclusies trekken	x	x	x	x
Vernieuwend denken door innovatieve en creatieve ideeën aan te brengen	x	x	x	x
Beslissen obv (on)volledige info en acties ondernemen om beslissingen uit te voeren	x	x	x	x
Anderen begeleiden, voorbeeldfunctie uitoefenen + ondersteunen		x		x
Impact hebben + onderhandelen tot win-win situaties. Publiek kunnen overtuigen.	x	x	x	x
Creëren + bevorderen van groepsgeest door meningen en ideeën te delen + bijdragen aan oplossing conflicten	x	x	x	x
Integer handelen, vertrouwelijkheid respecteren, verbintenissen nakomen en partijdigheid vermijden	x	x	x	x
Actief plannen en beheren van eigen groei + continu nieuwe inzichten, vaardigheden en kennis eigenmaken	x	x	x	x
Technische competenties				
Snel een complexe regelgeving begrijpen	x	x	x	x
Grondige kennis informaticatoepassingen	x	x	x	x
Goede kennis Nederlands + bondige en duidelijke schriftelijke rapporten	x	x	x	x
Talen				
Frans, Engels en Duits	x	x	x	x

3.3. Op 7 oktober 2011 geeft het dienstdoend directiehoofd van de verzoeker een gunstig advies in verband met de validatie van een aantal dienstjaren van de verzoeker als geldelijke anciënniteit. Dit advies wordt gemotiveerd als volgt:

> "Uiteraard was zijn job als financieel medewerker ("loon officer") verschillend van zijn huidige functie als inspecteur bij TWW. Nochtans zijn er een aantal generieke competenties, die gelijklopend zijn voor beide functies

(onderzoeken van dossiers, klachtenbehandeling, klantgerichte service, zelfstandig en in groep functioneren, enz. ...)".

3.4. Op 21 oktober 2011 neemt de voorzitter van het directiecomité van de FOD WASO de volgende beslissing in verband met de aanvraag van de verzoeker tot erkenning van een beroepservaring die van bijzonder nut is voor de functie:

"Na onderzoek van uw dossier, moet ik u helaas meedelen dat ik beslist heb dat deze diensten niet in aanmerking kunnen worden genomen voor de vaststelling van de geldelijke anciënniteit".

3.5. Op 31 oktober 2011 vraagt de verzoeker overeenkomstig artikel 16 van het koninklijk besluit van 29 juni 1973 houdende bezoldigingsregeling van het personeel van de federale overheidsdiensten aan de voorzitter van het directiecomité van de FOD P&O een beslissing te nemen over zijn aanvraag van 25 januari 2011 tot erkenning van een beroepservaring die bijzonder nuttig is voor de functie. De verzoeker doet hierbij het volgende gelden:

"Eerst en vooral dient te worden opgemerkt dat de beslissing van de Voorzitter van het Directiecomité van de FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg niet gemotiveerd is volgens de formele motiveringsplicht opgenomen in de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen. Deze motiveringsplicht verplicht de Voorzitter de motieven uitdrukkelijk te vermelden die de Voorzitter tot zijn beslissing heeft gebracht. In deze beslissing is geen vergelijking gemaakt van de competenties in de vorige functies met de nodige competenties in de huidige functie. Bovendien moet worden vermeld dat de beslissing voorafgegaan werd door een gemotiveerd andersluidend advies van mijn diensthoofd. Dit advies wordt in de beslissing niet teruggenomen, noch besproken.

Derhalve zou ik u dan ook willen verzoeken de beslissing opnieuw in overweging te willen nemen en op basis van de competenties de gepresteerde maanden, desgevallend minstens een aantal gepresteerde maanden, in de voornoemde diensten te willen erkennen voor mijn geldelijke anciënniteit".

3.6. Op 18 november 2011 neemt de voorzitter van het directiecomité van de FOD P&O een beslissing in verband met het beroep van de verzoeker tegen de beslissing van de FOD WASO betreffende de valorisatie van

een vroegere beroepservaring. Het betreft de thans bestreden beslissing, die luidt als volgt:

> "Ik heb uw brief van 31 oktober 2011 waarin u een beroep indient tegen de beslissing die de FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg u op 21 oktober 2011 heeft meegedeeld, aandachtig gelezen.
>
> Die beslissing houdt in dat de voorzitter van het directiecomité van de FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg van mening is dat 'deze diensten niet in aanmerking kunnen worden genomen voor de vaststelling van de geldelijke anciënniteit'.
>
> Krachtens artikel 14, derde lid, van het koninklijk besluit van 29 juni 1973 houdende bezoldigingsregeling van het personeel van de federale overheidsdiensten kan de voorzitter van het directiecomité van uw FOD de diensten die u bij uw vorige werkgever hebt verricht in aanmerking nemen, als ze erkend worden als een ervaring die bijzonder nuttig is voor de uitoefening van de functie.
>
> Onder ervaring die bijzonder nuttig is, moet worden verstaan 'deze die aan de betrokkene een klaarblijkelijk voordeel verschaft wat betreft de competenties voor de uitoefening van de functie' (artikel 14, vierde lid, van het voornoemde besluit).
>
> In de functiebeschrijving van inspecteur specialist voor toezicht op het welzijn op het werk voor de FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg (functiecode DTE069) gepubliceerd in de federale cartografie van de functies staat dat de belangrijkste technische competenties van de functie bestaan uit 'grondige kennis van een specifieke discipline (veiligheid, gezondheid, hygiëne, ergonomie of psychosociologie) en de technieken van kennisdeling en kennismanagement'.
>
> Het doel van uw functie is 'het beheersen van de regelgeving en de inspectietechnieken verbonden aan één van de vijf disciplines van het welzijn op het werk (veiligheid, gezondheid, hygiëne, ergonomie, psychosociologie)' om als deskundige in de bepaalde discipline te kunnen optreden en te kunnen 'meewerken aan het vormingsbeleid van de algemene directie teneinde het competentieniveau van de inspecteurs te verhogen'.
>
> Uw primaire competentie is 'het beheersen van de regelgeving, de inspectietechnieken en de kennis over preventie van één van de vijf disciplines'.
>
> Uit de elementen die u ons hebt bezorgd, en meer bepaald de vorige functiebeschrijvingen van 'financial auditor' uitgeoefend bij de bedrijfsrevisoren ERNST & YOUNG, van 'commercieel medewerker' uitgeoefend bij de BVBA AKSES of ook van 'systeem en kredietmedewerker'

uitgeoefend bij de KBC, blijkt dat u de voornoemde technische competenties niet hebt verworven.

Die functies vertalen zich immers hoofdzakelijk in competenties inzake audit, verzekeringen, commercialisering van bankproducten of vertegenwoordiging van de bank of op het vlak van ICT, terwijl de functie van inspecteur eerst en vooral een grondige kennis van de betrokken reglementering, van preventie en van inspectietechnieken vereist.

Om de voornoemde redenen kunnen de vroeger uitgeoefende functies niet als bijzonder nuttig voor uw huidige functie worden erkend, aangezien er geen verband is met de belangrijkste, hierboven vermelde technische competenties.

Bijgevolg moet ik u helaas meedelen dat ik, in het kader van artikel 16 van het koninklijk besluit van 29 juni 1973, uw vroegere beroepservaring niet kan erkennen voor de berekening van uw geldelijke anciënniteit.

(…)".

IV. Ontvankelijkheid ratione temporis

Standpunt van de partijen

4. De verzoeker merkt op dat de bestreden beslissing hem werd meegedeeld met een gewone brief met datumstempel van 18 november 2011. Hierdoor is het onmogelijk te bepalen wanneer de beroepstermijn effectief aanving.

De verzoeker stelt dat hij de bestreden beslissing minder dan zestig dagen vóór het indienen van voorliggend beroep heeft ontvangen. Het kan hem niet ten grieve worden geduid dat de brief is blijven liggen bij verzending of dat de brief langere tijd onderweg is geweest.

Zo er betwisting bestaat over de tijdigheid van voorliggend beroep, dan komt het aan de verwerende partij toe om het bewijs te leveren dat het beroep tegen de beslissing die bij gewone brief werd meegedeeld buiten de termijn werd ingediend. De verzoeker verwijst in dit verband naar het arrest Van Nieuwenhuyze nr. 157.861 van 24 april 2006.

Zo de verwerende partij er in zou slagen aan te tonen dat de brief effectief op 18 november 2011 zou zijn betekend, quod non, dan bestaat er volgens de verzoeker nog discussie over de precieze aanvang van de beroepstermijn. Aangezien de kennisgeving niet via een ter post aangetekend schrijven is gebeurd, is er namelijk geen vaste datum. De eventuele laattijdigheid van het beroep kan dan ook niet bewezen worden.

5. De verwerende partij stelt dat beslissingen waarbij de rechtstoestand van een persoon wordt bepaald of gewijzigd slechts tegenwerpelijk zijn wanneer ze worden betekend, ook al wordt die betekening door geen uitdrukkelijke bepaling opgelegd. De wijze waarop deze betekening gebeurt, is behoudens uitdrukkelijke bepaling vrij.

De verwerende partij stelt er te moeten van uitgaan dat de verzoeker hoogstens één week na de verzending van de brief van 18 november 2011 van deze brief kennis heeft kunnen nemen. Het voorliggend verzoekschrift van 5 april 2012 is bijgevolg na het verstrijken van de beroepstermijn ingediend. Zij werpt desbetreffend een exceptie van laattijdigheid van het beroep op.

De verzoeker kan volgens de verwerende partij zijn argument in verband met het niet bewezen zijn van het ogenblik van de kennisname van de bestreden beslissing niet staven aan de hand van het door hem vermelde arrest. In het arrest werd aangenomen dat niet bewezen was dat de beroepstermijn was ingegaan, aangezien de bestreden beslissing verstuurd werd naar een adres waar de verzoeker op dat ogenblik niet langer woonachtig was.

De verwerende partij merkt op dat de verzoeker niet de exacte datum van ontvangst van de bestreden beslissing meedeelt, doch zich ertoe beperkt voor te houden dat hij minder dan zestig dagen vóór het indienen van het verzoekschrift er kennis van heeft genomen. Nochtans kan volgens de verwerende partij worden verwacht dat de verzoeker minstens nota nam van de datum van ontvangst, gelet op het risico van verjaring.

De verwerende partij voegt daaraan toe dat de verzoeker evenmin de briefomslag neerlegt waarin de bestreden beslissing werd verstuurd. Op deze briefomslag wordt nochtans de poststempel vermeld, wat de werkelijke datum van verzending aantoont. Bijgevolg kan de verzoeker niet aantonen dat de datum van 18 november 2011 een materiële vergissing zou zijn.

De verzoeker kan volgens de verwerende partij zijn argument in verband met het niet bewezen kunnen worden van de eventuele laattijdigheid van het beroep wegens gebrek aan vaste datum door de ontstentenis van betekening bij aangetekend schrijven evenmin staven aan de hand van het arrest nv ABAR, algemene bouwafvalrecyclage, nr. 98.885 van 17 september 2001. In die zaak had de verzoeker namelijk een redelijke datum van kennisname meegedeeld; de verzoeker had de bestreden beslissing ongeveer een week na de verzending ontvangen. In casu zou de verzoeker de brief van 18 november 2011 daarentegen slechts ten vroegste op 5 februari 2012 -dit is dus bijna drie maanden later- hebben ontvangen. De verwerende partij meent dat die stelling niet kan worden aangenomen. Zij gaat ervan uit dat de verzoeker op een vroegere datum kennis nam van de bestreden beslissing, doch dat hij naliet tijdig zijn beroep in te dienen.

Bijgevolg werd volgens de verwerende partij het beroep laattijdig ingediend en is het niet ontvankelijk.

De verwerende partij werpt desbetreffend een exceptie op.

6. De verzoeker repliceert dat de verwerende partij terecht stelt dat de bestreden beslissing pas tegenstelbaar is vanaf de datum van betekening. Voor de verzoeker is het echter duidelijk dat de beslissing niet werd betekend. Het is dus onmogelijk om vast te stellen wanneer hij kennis heeft genomen van de beslissing, zodat ervan uitgegaan moet worden dat de termijn aanvangt wanneer de verzoeker zelf uitdrukkelijk erkent er kennis van te hebben genomen.

De verzoeker kan zich de exacte datum niet herinneren waarop de beslissing hem heeft bereikt. Hij stelt voorts niet verplicht te zijn om dagelijks zijn brievenbus te lichten. Het is bijgevolg onmogelijk de exacte datum van de kennisname van de voornoemde beslissing te bepalen. Het is wel zo dat hij in de tweede helft van februari 2012 kennis nam van de beslissing. Zijn beroep werd aldus wel degelijk binnen de termijn van zestig dagen ingediend.

Voor zover de verwerende partij stelt dat de verzoeker de briefomslag niet voorlegt, doet de verzoeker een beroep op artikel 36, § 1, van het koninklijk besluit van 27 april 2007 houdende reglementering van de postdienst. Dit artikel bepaalt dat onder andere de FOD P&O als ministerieel departement haar administratieve brievenpost mits uitgestelde vergoeding mag versturen. Bpost brengt geen datumstempel aan op dergelijke UV zendingen. Het voorleggen van de omslag brengt derhalve geen uitsluitsel betreffende de datum van betekening. De verzoeker stelt deze briefomslag niet te hebben bewaard, precies omdat geen datum was vermeld.

Volgens de verzoeker is de verwerende partij niet bij machte om aan de hand van haar administratief dossier enig bewijs van verzending voor te leggen waaruit de vaste datum van betekening zou kunnen blijken.

Bovendien vereist de aard van de beslissing een betekening. Wanneer de beslissing moet worden betekend of bekendgemaakt, is het zonder belang wanneer de verzoeker kennis had van de beslissing.

Beoordeling

7. De bestreden beslissing wijzigt de rechtstoestand van de verzoeker en moest hem betekend worden. Anders dan in het geval waarin de beroepstermijn aanvangt bij de feitelijke kennisneming rust de bewijslast van de ontvangst van de beslissing in het geval van betekening volledig op het bestuur. De verwerende partij legt het bewijs niet voor dat de bestreden beslissing meer dan

zestig dagen vóór het indienen van het verzoekschrift bij de verzoeker aangekomen is.

Bijgevolg werd het beroep tijdig ingediend en is de exceptie van de verwerende partij ongegrond.

V. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

8. De verzoeker voert de schending aan van artikel 14, vierde lid, van het koninklijk besluit van 29 juni 1973 houdende bezoldigingsregeling van het personeel van de federale overheidsdiensten (hierna: het koninklijk besluit van 29 juni 1973).

De verwerende partij heeft zich naar het oordeel van de verzoeker beperkt tot de technische competenties, zonder rekening te houden met de generieke competenties. Artikel 14, vierde lid, van het koninklijk besluit van 29 juni 1973 houdt nochtans geen beperking in wat de soorten competenties betreft: onder de competenties die een klaarblijkelijk voordeel verschaffen bij de uitoefening van de functie behoren niet enkel de technische competenties, doch evenzeer de generieke competenties. De verzoeker erkent dat hij tijdens zijn voorgaande tewerkstellingen geen technische competenties heeft kunnen ontwikkelen die betrekking hebben op een grondige kennis van de specifieke discipline. Hij heeft echter wel generieke competenties verworven en deze brengen volgens hem wel degelijk een voordeel bij voor de functie. Ook het dienstdoend directiehoofd heeft in zijn advies aangehaald dat de verzoeker een aantal generieke competenties heeft ontwikkeld die gelijklopend zijn met de functie van attaché inspectie Toezicht Welzijn op het Werk. Het zijn deze generieke competenties die

de verwerende partij niet heeft onderzocht doordat zij zich ten onrechte heeft beperkt tot de technische competenties.

9. De verwerende partij wijst in eerste instantie op artikel 2 van het koninklijk besluit van 29 juni 1973, die de geldelijke anciënniteit van een ambtenaar verduidelijkt. Deze geldelijke anciënniteit bestaat meer bepaald uit twee luiken: het eerste luik wordt erkend te zijn verworven op het ogenblik van de rekrutering of de indiensttreding onder een arbeidsovereenkomst bij de overheid, het andere luik wordt verworven als lid van het personeel na de indiensttreding. De verwerende partij wijst voorts op artikel 14 van het koninklijk besluit van 29 juni 1973, waarin wordt bepaald dat de ervaring die bijzonder nuttig is voor de functie meegenomen wordt in de berekening van de geldelijke anciënniteit, en op de omzendbrief nummer 592 van 3 december 2008 van de minister van het openbaar ambt, met betrekking tot de bevoegdheid van de voorzitter van het directiecomité om de ervaring te valoriseren, waarin wordt bepaald dat de beroepservaring bijzonder nuttig moet zijn voor de functie.

Uit de formulering van de artikelen 14 en 16 van het koninklijk besluit van 29 juni 1973 blijkt dat de voorzitters van het directiecomité van de betrokken FOD, dan wel van de FOD P&O, over een ruime discretionaire bevoegdheid beschikken in de beoordeling van de ervaring die bijzonder nuttig is voor de functie. Ook uit de omzendbrief nummer 592 volgt dat er telkens een beoordeling in concreto moet plaatsvinden en dat de overheid over een discretionaire beoordelingsbevoegdheid beschikt. Dit betekent dat de Raad van State enkel een manifeste beoordelingsfout kan sanctioneren.

Voor zover de verzoeker het aan de verwerende partij ten grieve duidt dat geen rekening werd gehouden met de generieke competenties eigen aan de functie, wijst de verwerende partij op de aanpassing van artikel 14 van het koninklijk besluit van 29 juni 1973 door artikel 61 van het koninklijk besluit van 19 november 2008 houdende vereenvoudiging van verscheidene reglementaire bepalingen betreffende de loopbaan van het Rijkspersoneel. Hierbij werd onder

meer de term “bijzonder” toegevoegd aan de ervaring die nuttig is voor de berekening van de geldelijke anciënniteit. De verwerende partij wijst eveneens op het koninklijk besluit van 4 augustus 2004 betreffende de loopbaan van niveau A van het Rijkspersoneel. In het verslag aan de Koning bij dit koninklijk besluit wordt met betrekking tot de term “nuttig” verduidelijkt dat het gaat om relevante verworven ervaring voor de functie in het federaal openbaar ambt en dat de erkenning van deze expertise zal gebeuren door de minister die bevoegd is voor ambtenarenzaken. Hieruit leidt de verwerende partij af dat ook de regelgever de expertise, dit zijn de technische competenties, van het betrokken personeelslid wilde valoriseren, en dus niet de generieke competenties. Het zijn dus de technische competenties die een “klaarblijkelijk voordeel” opleveren bij het uitoefenen van de kwestieuze functie. De vereiste van de nuttige ervaring werd zelfs nog verstrengd door het koninklijk besluit van 19 november 2008 waardoor de ervaring bijzonder nuttig dient te zijn.

Naar het oordeel van de verwerende partij dient een onderscheid te worden gemaakt tussen de selectiecriteria enerzijds en de criteria van toekenning van een verhoging in weddeschaal anderzijds. De aanwezigheid van generieke competenties wordt getoetst in het kader van een wervingsselectie voor een bepaald ambt. De personen die een bepaalde functie willen uitoefenen, moeten deze competenties bezitten. Daarentegen heeft de betrokkene normaliter de technische competenties, die eigen zijn aan de functie, nog niet verworven op het ogenblik van zijn indiensttreding. Indien dat uitzonderlijk toch het geval zou zijn, dan kan die ervaring in de technische competenties gevaloriseerd worden.

De generieke competenties zijn in wezen kwaliteiten die deel uitmaken van de persoonlijkheid van een individu. Zij vloeien niet noodzakelijkerwijze voort uit het uitoefenen van een bepaalde functie.

De door de verzoeker geponeerde stelling impliceert dat de ervaring die in de privésector werd verworven door de persoon die in overheidsdienst treedt, bijna systematisch zou moeten worden gevaloriseerd. Dit is

echter slechts een mogelijkheid die uitzonderlijk wordt toegepast door het bestuur. De door de verzoeker aan artikel 14 van het koninklijk besluit van 29 juni 1973 gegeven betekenis stemt derhalve niet overeen met de tekst van dit koninklijk besluit, noch met de wil van de regelgever. Een dergelijke interpretatie zou bovendien niet te overziene budgettaire implicaties hebben.

10. De verzoeker antwoordt dat niet alle generieke competenties door Selor worden getest. De verzoeker kan over competenties beschikken die nuttig zijn voor de functie, maar die niet noodzakelijk getest werden. De verwerende partij geeft trouwens ook niet aan welke competenties door Selor werden getest en in welke mate deze opgenomen zijn in verzoekers aanvraag.

In casu werd de verzoeker aangeworven na de selectie ANG10826, waarin volgende competenties werden geëvalueerd: informeren, integreren en beslissen. Selor heeft aldus ook in casu niet alle generieke competenties getest. De verzoeker meent te beschikken over een aantal niet-geteste competenties die hem wel een voordeel in de functie verschaffen en die wel in overweging zouden moeten genomen worden.

De verzoeker meent dat de verwerende partij artikel 14, vierde lid, van het koninklijk besluit van 29 juni 1973 op een eigen voor haar voordelige wijze interpreteert. De regelgeving spreekt nochtans enkel van ervaring die bijzonder nuttig kan zijn en maakt aldus geen onderscheid tussen technische en generieke competenties.

Beoordeling

11. Artikel 14 van het koninklijk besluit van 29 juni 1973 luidt als volgt:

> "Worden ambtshalve aangenomen voor de berekening van de geldelijke anciënniteit, de diensten verricht in de openbare diensten van de Staten die deel uitmaken van de Europese Economische Ruimte, of van de Zwitserse Bondsstaat.

De personeelsleden aangeworven door publiekrechtelijke - die niet in het eerste lid bedoeld zouden worden - of privaatrechtelijke rechtspersonen in een rechtspositie die eenzijdig bepaald is door de bevoegde overheid of krachtens een wettelijke of decretale machtiging, door hun bevoegde bestuursorgaan, worden beschouwd als behorend tot de openbare diensten.

De diensten verricht in andere overheidsdiensten of in de privé-sector of als zelfstandige worden eveneens aangenomen wanneer ze worden erkend, door de voorzitter van het directiecomité of zijn gemachtigde, op het ogenblik van de aanwerving, als beroepservaring die bijzonder nuttig is voor de uitoefening van de functie.

De beroepservaring die bijzonder nuttig is voor de functie is deze die aan de betrokkene een klaarblijkelijk voordeel verschaft wat betreft de competenties voor de uitoefening van de functie.

Het personeelslid dat de erkenning vraagt van een beroepservaring die bijzonder nuttig is voor de functie levert hiervan het bewijs".

Artikel 16 van hetzelfde besluit luidt als volgt:

"In geval van onenigheid tussen het personeelslid en de voorzitter van het directiecomité of zijn gemachtigde over de toepassing van de artikelen 14 en 15, wordt de beslissing genomen door de Voorzitter van het Directiecomité van de Federale Overheidsdienst Personeel en Organisatie".

12. Uit deze bepalingen volgt dat het tot de discretionaire beoordelingsbevoegdheid behoort van de voorzitter van het directiecomité van de FOD waar het betrokken personeelslid tewerkgesteld is, en in tweede instantie -in geval van onenigheid tussen die voorzitter van het directiecomité en het personeelslid- van de voorzitter van het directiecomité van de FOD P&O, om de in de privésector opgedane beroepservaring te beoordelen als zijnde al dan niet "bijzonder nuttig" voor de uitoefening van de functie, met andere woorden om na te gaan of die beroepservaring "een klaarblijkelijk voordeel verschaft wat betreft de competenties voor de uitoefening van de functie".

Het komt niet aan de Raad van State toe om zich bij de controle van die beoordelingsbevoegdheid in de plaats van de bevoegde voorzitter van het directiecomité te stellen door zelf te oordelen over het al dan niet bijzonder nuttig zijn van een beroepservaring voor de uitoefening van de functie. In het kader van het hem opgedragen wettigheidstoezicht mag hij enkel nagaan of het bestuur de

grenzen van zijn beoordelingsvrijheid niet te buiten is gegaan en of het aldus geen kennelijk onredelijke beslissing heeft genomen.

13. Het koninklijk besluit van 29 juni 1973 maakt geen onderscheid tussen generieke en technische competenties. Het spreekt enkel van "ervaring die bijzonder nuttig is" voor de functie. In het licht van de terminologie van de functiebeschrijving kan die ervaring dus zowel gedragsgerichte of generieke als technische competenties betreffen.

De verwerende partij heeft de argumentatie die de verzoeker in zijn aanvraag had uiteengezet, naast zich neergelegd omdat de voorgelegde ervaring betrekking heeft op "competenties inzake audit, verzekeringen, commercialisering van bankproducten of vertegenwoordiging van de bank of op het vlak van ICT", terwijl zijn ambt in de eerste plaats een kennis van de reglementering, van preventie en van inspectietechnieken vereist en de verzoeker die kennis niet bezit.

14. De verzoeker betwist niet dat hij met betrekking tot de kennis waarop het bestuur doelt geen ervaring heeft opgedaan. Hij stelt enkel dat niet voorbijgegaan mocht worden aan de ervaring die hij voorlegde.

De verwerende partij heeft gesteld dat de argumenten van de verzoeker niet betrokken konden worden op wat zij als wezenlijk voor het ambt beschouwde, dit is de kennis vereist voor de functie, hetgeen zij kwalificeerde als een "technische competentie". Zij heeft dus de argumenten van de verzoeker niet genegeerd, maar verworpen.

15. De vraag rijst of, gelet op de hiervoor vastgestelde discretionaire beoordelingsbevoegdheid van het bestuur, de verwerende partij met haar standpunt dat in de eerste plaats gekeken wordt naar de specifieke noden van het ambt, geen kennelijk onredelijk standpunt ingenomen heeft.

De vereiste inzake de kennis van de specifieke regelgeving waarmee de titularis van een ambt te maken krijgt, verwijst onmiskenbaar naar een ervaring die "bijzonder nuttig" is voor de uitoefening van de functie. De keuze voor die vereiste is redelijk en ligt binnen de discretionaire bevoegdheid van het bestuur.

16. De optie van het bestuur om in de eerste plaats rekening te houden met de specifieke kennis die voor het ambt vereist is, houdt voor de verwerende partij geen vrijbrief in om de ervaring die de verzoeker voorlegt gewoon naast zich neer te leggen. Aangezien elke ervaring die bijzonder nuttig is in aanmerking genomen kan worden, moest zij de argumentatie van de verzoeker evalueren. Maar ook op dat vlak is het toezicht van de Raad van State marginaal.

De verwerende partij heeft bij het treffen van de bestreden beslissing die afweging daadwerkelijk gemaakt. Zij heeft immers aangegeven dat de ervaring van de verzoeker te algemeen was om een meerwaarde te bieden voor de functie. De argumentatie die de verzoeker aan de Raad van State voorlegt laat niet toe die beoordeling kennelijk onredelijk te bevinden.

17. De verwerende partij is met de bestreden beslissing binnen de discretionaire bevoegdheid gebleven die het koninklijk besluit van 29 juni 1973 haar verleent.

Het middel is niet gegrond.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

18. De verzoeker voert in een tweede middel de schending aan van de formele en materiële motiveringsplicht zoals vervat in de artikelen 2 en 3 van de

wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen.

19. De verzoeker acht de formele en materiële motiveringsplicht geschonden doordat de bestreden beslissing geen melding maakt van en geen uitleg geeft over de mogelijke door hem verworven generieke competenties, terwijl het dienstdoend directiehoofd hiermee wel rekening heeft gehouden. Nochtans dient de verwerende partij de nuttige anciënniteit, die wordt bepaald op basis van de competenties die een voordeel verschaffen bij de uitoefening van de functie, in aanmerking te nemen. Daar de generieke competenties ook competenties zijn die een voordeel kunnen verschaffen en zij niet werden opgenomen in de motivering van de bestreden beslissing, is de bestreden beslissing onvoldoende gemotiveerd.

20. De verwerende partij antwoordt dat uit het voorliggend beroep blijkt dat de verzoeker kennis heeft gekregen van de motieven die de bestreden beslissing schragen, wat ook blijkt uit het gegeven dat hij tevens een schending aanvoert van de materiële motiveringsplicht.

Er werd beslist door de verwerende partij, dat geen rekening kon worden gehouden met de door de verzoeker opgedane ervaring in de in de privésector uitgeoefende functies, aangezien hij geen ervaring heeft vergaard in één van de technische competenties die voorkomen in de functiebeschrijving. Er werd dan ook besloten geen rekening te houden met de door hem aangevoerde generieke competenties.

De verwerende partij wijst er nog op dat uit haar antwoord op het eerste middel reeds is gebleken dat de bestreden beslissing niet kennelijk onredelijk is voor zover beslist werd geen rekening te houden met de generieke competenties waarover de verzoeker beschikt.

21. De verzoeker stelt in zijn memorie van wederantwoord dat zijn competenties duidelijk worden opgesplitst in de technische competenties enerzijds en de generieke competenties anderzijds. Hij erkent dat de verwerende partij voldoende motiveert waarom de technische competenties niet in aanmerking kunnen worden genomen. Hij meent dat er daarentegen helemaal niets wordt gezegd over de door hem verworven generieke competenties en dat de verwerende partij haar motivering aldus beperkt tot de bespreking van de technische competenties. De bestreden beslissing is volgens hem dan ook niet gemotiveerd wat het niet in aanmerking nemen van de generieke competenties betreft.

Beoordeling

22. De artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen verplichten de overheid ertoe 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 bestreden beslissing geeft omstandig weer waarom de voorzitter van het directiecomité van de FOD P&O heeft geoordeeld dat de vroegere beroepservaring van de verzoeker niet kan worden erkend voor de berekening van zijn geldelijke anciënniteit met name omdat eerstgenoemde de voorrang geeft aan de kennis van de regelgeving, in wezen omdat de ervaring waarop de verzoeker zich beroept te algemeen is voor de betrokken functie die aan zijn titularis specifieke eisen stelt. Met die uiteenzetting heeft de verwerende partij op begrijpelijke wijze haar standpunt op afdoende wijze veruitwendigd. De bestreden beslissing geeft bijgevolg wel degelijk aan op grond van welke overwegingen de verwerende partij tot haar beslissing is gekomen.

23. Bij de beantwoording van het eerste middel is uiteengezet dat het bestuur bij de beoordeling van de ervaring over een discretionaire bevoegdheid beschikt en dat de beslissing die het neemt slechts kan vernietigd worden in het geval het een kennelijke beoordelingsfout maakt.

De bestreden weigeringsbeslissing steunt op de overweging dat de aangevoerde ervaring te algemeen is voor de functie die specifieke bekwaamheden vergt. De verzoeker brengt geen concrete argumenten aan die kunnen doen besluiten dat die beoordeling kennelijk onredelijk is.

Het middel is niet gegrond.

C. Derde middel

Standpunt van de partijen

24. De verzoeker voert in een derde middel de schending aan van het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel. Hij herhaalt dat artikel 14 van het koninklijk besluit van 29 juni 1973 bepaalt dat de in de privésector verrichte diensten in aanmerking worden genomen voor de geldelijke anciënniteit als deze bijzonder nuttig worden geacht. In casu heeft de verwerende partij de functie enkel op basis van de technische competenties geanalyseerd en werd geen rekening gehouden met de generieke competenties. Nochtans heeft het dienstdoend diensthoofd deze generieke competenties wel in aanmerking genomen in zijn advies en deze bijzonder nuttig geacht. Dit diensthoofd staat volgens de verzoeker het dichtst bij hem in zijn functioneren en heeft ervaring bij het inschatten van de nodige competenties bij de uitvoering van de functie. Precies daarom meent de verzoeker dat hij erop kon vertrouwen dat op basis van dat advies de generieke competenties mee in aanmerking zouden worden genomen voor een valorisatie in de geldelijke anciënniteit, minstens dat de verwerende partij met deze generieke competenties bij het nemen van haar beslissing rekening zou hebben gehouden.

25. De verwerende partij repliceert dat uit de artikelen 14 en 16 van het koninklijk besluit van 29 juni 1973 blijkt dat de valorisatie van de verworven ervaring voor ambtenaren werkzaam bij een federale overheidsdienst gebeurt door de voorzitter van het directiecomité van de federale overheidsdienst zelf waar de ambtenaar tewerkgesteld wordt ofwel door de voorzitter van het directiecomité van de FOD P&O in beroep. Precies daarom kon de verzoeker er niet van uitgaan dat het advies van zijn dienstdoend directiehoofd zou worden gevolgd. Dat advies is immers geenszins bindend voor de overheid die de uiteindelijke beslissing moet nemen. Ook het argument van de verzoeker dat het diensthoofd ervaring heeft in het inschatten van de functies vereist voor de uitoefening van de functie is niet correct. Een diensthoofd dient immers zelden een advies te geven over de valorisatie van ervaring die de betrokken ambtenaar heeft opgedaan in vorige functies. Precies daarom kon de verzoeker er niet van uitgaan dat de door hem opgedane ervaring zou worden beschouwd als een klaarblijkelijk voordeel met betrekking tot de competenties voor de uitoefening van de functie.

De verwerende partij wijst er nog op dat overeenkomstig artikel 14 van het koninklijk besluit van 29 juni 1973 de verworven bijzondere nuttige ervaring aanwezig moet zijn in hoofde van het personeelslid in kwestie op het ogenblik van de indiensttreding. Het is dus op dat ogenblik dat bij de verzoeker het vertrouwen moet zijn gewekt dat zijn generieke competenties zouden worden gevaloriseerd. Dit is uiteraard niet mogelijk, aangezien de verzoeker op dat ogenblik zijn toekomstig diensthoofd nog niet kende. Zelfs indien rekening gehouden zou worden met het advies van het diensthoofd, dan nog kan aldus geen schending van het vertrouwensbeginsel worden aangenomen.

26. De verzoeker stelt in zijn memorie van wederantwoord dat de verwerende partij van een verkeerde premisse vertrekt om zijn argumentatie onderuit te halen. Hij stelt op basis van het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel wel degelijk de verwachting te kunnen hebben dat zijn generieke competenties zouden worden besproken, aangezien zijn diensthoofd dat ook deed. De voorzitter van het directiecomité van de FOD P&O vertrekt echter

alleen vanuit de technische competenties, zonder de generieke competenties te bespreken. De verzoeker verwachtte minstens dat de generieke competenties werden besproken en dat deze ofwel in rekening werden gebracht ofwel dat werd toegelicht waarom deze niet in aanmerking konden worden genomen.

De verzoeker acht het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel wel degelijk geschonden doordat het diensthoofd de generieke competenties als bijzonder nuttig heeft beschouwd, doordat de regelgeving niet voorziet dat enkel technische competenties in aanmerking kunnen worden genomen en doordat de voorzitter van het directiecomité van de FOD P&O volledig voorbijgaat aan het advies van het diensthoofd.

Beoordeling

27. Uit de uiteenzetting van het middel blijkt dat de verzoeker ervan uitgaat dat, rekening houdend met het advies van zijn diensthoofd, hij er mocht op vertrouwen dat de verwerende partij de generieke competenties waarop hij in zijn aanvraag gewezen had als bijzondere ervaring in aanmerking zou nemen, minstens dat zij met die competenties rekening zou houden.

28. Het advies van het diensthoofd van de verzoeker -dat overigens niet in de regelgeving voorzien is- kan bij de verzoeker geen rechtmatige verwachting hebben gewekt, al was het maar omdat het diensthoofd ter zake geen enkele beslissingsbevoegdheid heeft. De voorzitter van het directiecomité heeft de stelling van het diensthoofd niet gevolgd omdat hij de aangelegenheid benaderde vanuit de specifieke vereisten van het ambt waarbij de argumenten van de verzoeker te algemeen werden bevonden en uit de bespreking van de vorige middelen blijkt dat die benaderingswijze niet onwettig is.

Het middel is niet gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende 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 25 maart 2013, 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**