RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

nr. 228.002 van 8 juli 2014
in de zaak A. 203.968/IX-8041

In zake : Roland GANSEMAN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten André Van Roosbroeck en Isabella De Praetere
kantoor houdend te 2018 Antwerpen
Desguinlei 6
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de minister van Financiën
die woonplaats kiest bij
de Rechtskundige Dienst
gevestigd te 1030 Brussel
North Galaxy
Koning Albert II-laan 33 bus 15

Tussenkomende partijen :

1. Stanislas QUINTENS
woonplaats kiezend te 3012 Wilsele
Rooistraat 13
2. Christiaan DELAERE
woonplaats kiezend te 9680 Maarkedal
Gansbeekstraat 6

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 9 maart 2012, strekt tot de nietigverklaring van het koninklijk besluit van 5 december 2011 in zoverre hiermee Dirk Vyverman, Christiaan Delaere, Luc Deleenheer, Stanislas Quintens en Yves Cappelier worden benoemd in betrekkingen van de klasse A4 waaraan de titel van auditeur-generaal van financiën is verbonden.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 219.797 van 18 juni 2012 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van het bestreden besluit verworpen.

De verzoekende partij heeft een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

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

Christian Delaere en Stanislas Quintens hebben elk een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikkingen van respectievelijk 6 september 2012 en 24 juli 2012. Christian Delaere heeft een memorie ingediend.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Eric Lancksweerdt heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij en Christian Delaere hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 3 maart 2014.

Staatsraad Bruno Seutin heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Isabella Depraetere, die verschijnt voor de verzoekende partij, attaché Selim Dedeli, die verschijnt voor de verwerende partij en Christiaan Delaere, die verschijnt in persoon, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Eric Lancksweerdt 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. Verzoeker is directeur – gelijkgesteld met gewestelijk directeur bij een fiscaal bestuur – bij de centrale diensten van de administratie van de ondernemings- en inkomensfiscaliteit van de FOD Financiën. Hij is als audit-raadgever verbonden aan de interne audit-cel van de FOD Financiën. Deze cel, die onmiddellijk onder de voorzitter van het directiecomité ressorteert, is belast met de audit van de kwaliteit en organisatie van het werk in de ruime betekenis, alsook de dienstbetrekkingen van de FOD Financiën.

3.2. In het Belgisch Staatsblad van 6 december 2007 wordt bekendgemaakt dat in de klasse A4 37 betrekkingen waaraan de titel van auditeur-generaal van financiën is verbonden, in competitie worden gesteld.

Het bericht vermeldt voor elk van de betrekkingen de ‘context van de functie’, de ‘opdrachten en taken’ en de ‘vereisten van de functie’. Voorts wordt de selectieprocedure uiteengezet. Een administratief comité brengt van alle kandidaten op basis van een individueel dossier de verdiensten in kaart en bepaalt hun klasse-anciënniteit en niveau-anciënniteit. Dit dossier omvat per kandidaat de kandidaatstelling, de motivatie, een verslag over zijn/haar technische competenties en bijzondere geschiktheid alsook elementen van het persoonlijk dossier. De bijzondere geschiktheid die voor de te begeven functies wordt vereist, wordt in samenwerking met Selor geëvalueerd op basis van een vragenlijst die door de kandidaten moet worden ingevuld. Deze gegevens worden vervolgens door de administratiechef die zetelt in het administratief comité, meegedeeld aan het

directiecomité dat als enige bevoegd is om de kandidaten te rangschikken en voor te dragen.

3.3. Verzoeker postuleert voor elf betrekkingen, de meeste behorend tot de vakrichting fiscaliteit. Elk van deze betrekkingen heeft een eigen profiel dat in grote mate gelijklopend is, maar zelfs binnen dezelfde vakrichting toch verschillen vertoont op het vlak van de technische competenties.

3.4. Op basis van verzoekers antwoorden op deel 1 en deel 2 van de vragenlijst van Selor worden zijn bijzondere geschiktheden als volgt beoordeeld:

- BG1: Communiceren : middelmatig
- BG2: Vernieuwen of verbeteren: middelmatig
- BG3: Coachen en ontwikkelen (indien één of meerdere medewerkers wel of niet begeleid worden): competentie niet aanwezig
- BG4: Adviseren: middelmatig
- BG5: Beïnvloeden: competentie niet aanwezig
- BG 6: Organisatiebetrokkenheid: middelmatig

Op basis van verzoekers antwoorden op deel 3 van de vragenlijst worden zijn competenties inzake analyseren, organiseren, numeriek en verbaal redeneren, als volgt beoordeeld:

- Analyseren:

> "Het bereikte performantieniveau van de test die peilt naar het abstracte redeneervermogen blijkt laag in vergelijking tot de referentiegroep. U vertoont lacunes om essentiële bestanddelen in de u aangeleverde informatie terug te vinden en verbanden tussen de u aangereikte abstracte elementen te onderscheiden."

- Organiseren:

> "Uw organisatorische vaardigheden blijken boven het gemiddelde van de referentiegroep te liggen. Geplaatst voor een aanzienlijke hoeveelheid complexe informatie en een beperkte toegemeten tijd, blijkt u volkomen in staat een geïntegreerde en haalbare planning op te stellen die beantwoordt aan de

vereisten van de opdracht. U houdt rekening met het geheel van de vereisten bij het opstellen van de planning."

- Integreren en beslissen - Numeriek redeneren:

"Het bereikte performantieniveau van de test die peilt naar het numeriek redeneervermogen ligt in het lager gemiddelde in vergelijking tot de referentiegroep. U zou de ontvangen numerieke informatie (grafieken en andere numerieke gegevens) met grote nauwkeurigheid kunnen integreren en er de juiste conclusies kunnen uittrekken."

- Integreren en beslissen - Verbaal redeneren:

"Het bereikte performantieniveau van de test die peilt naar het verbale redeneervermogen blijkt, in vergelijking tot de referentiegroep, zwak. U blijkt onvoldoende in staat te zijn de ontvangen verbale informatie (uittreksels van nota's waarbij u wordt gevraagd een bepaald aantal gegevens te integreren) correct te begrijpen en er de juiste conclusies uit te trekken."

3.5. Met een 'nota voor het directiecomité' van 20 oktober 2009 worden de resultaten van de door de administratieve comités verzamelde gegevens meegedeeld aan de directieraad. Voor elk van de te begeven betrekkingen wordt een rangschikking van de kandidaten opgemaakt. Vervolgens wordt voor elke voorgestelde kandidaat gemotiveerd waarom de keuze op hem gevallen is en wordt ten aanzien van de andere kandidaten gerechtvaardigd waarom zij niet worden voorgesteld.

Verzoeker wordt voor geen van de vijf betrekkingen die in deze zaak in het geding zijn, voorgesteld. De in de nota van 20 oktober 2009 opgenomen motivering voor de keuze van de voorgestelde kandidaat en de rechtvaardiging ten aanzien van verzoeker luidt voor de vijf in het geding zijnde betrekkingen als volgt:

- AGF 1 auditeur-generaal van financiën (A42 - vakrichting fiscaliteit) bij het kabinet van de administrateur-generaal van de belastingen en de invordering (twee betrekkingen):

“Voorgestelde kandidaten

De heer Dirk Vyverman.

De heer Vyverman Dirk is een waardevolle ambtenaar die, door de functies die hij gedurende 19 jaar heeft uitgeoefend op het Kabinet van de Administrateur-generaal, een uitgebreide kennis op administratief en reglementair vlak en op fiscaal vlak binnen de verschillende materies heeft opgebouwd.

Betrokkene heeft in het verleden meegewerkt aan de BPR-werkgroepen van Coperfin 1 en is nu werkzaam als programmamanager voor Client Relationship Management – MultiKanaal Dienstverleningen en staat alsdusdanig, samen met zijn medewerkers, aan de wieg van een succesvol Contactcenter. Hij beschikt over de nodige technische kennis en over een breed gamma van managementskwaliteiten zoals communiceren, vernieuwen of verbeteren, coachen en ontwikkelen, adviseren en beïnvloeden. Zijn sterke betrokkenheid tot de organisatie, zijn organisatievermogen en zijn analytische geest maken van hem de meest geschikte persoon om deze functie uit te oefenen. Bovendien duidt hij een duidelijk engagement aan door voor deze functie in eerste plaats te postuleren. Derhalve wordt De heer Vyverman Dirk voorgesteld voor deze betrekking.

De heer Christiaan Delaere.

De heer Delaere Christiaan is een héél bekwame ambtenaar die zich gedurende zijn loopbaan ten volle heeft ingezet voor de vernieuwingsprojecten binnen onze administratie, ondermeer in zijn functie van projectmanager in de BPR Reglementering en Werkmethodes en als projectleider van het project ‘Stafdienst FEO’. Hij stond eveneens aan de wieg van het project kennisbeheer. Gedurende zijn loopbaan heeft hij een uitgebreide kennis van de verschillende fiscale materies binnen de entiteit Belastingen en Invordering opgebouwd evenals van de werking en de beslissingsprocessen binnen de FOD Financiën. Zijn organisatietalent, zijn organisatiebetrokkenheid en vooral zijn analytische geest maken van de heer Delaere een erg geschikte kandidaat voor deze functie. Uit zijn dossier blijkt eveneens dat hij héél goed is in adviseren, communiceren, organiseren, integreren en beslissen. Bovendien duidt hij een duidelijk engagement aan door voor deze functie in eerste plaats te postuleren. Derhalve wordt de heer Delaere Christiaan voorgesteld voor deze functie.

Rechtvaardiging ten opzichte van de andere kandidaten

[…]

De heer Ganseman Roland is zonder twijfel een gedreven en bekwame ambtenaar. In zijn functie als audit-raadgever heeft hij een diepgaand overzicht van - en inzicht in - alle domeinen van de fiscaliteit verworven. Hij heeft eveneens het intensieve opleidingstraject inzake BPR-consultancy gevolgd. Change-management en moderniseringsprocessen zijn hem zeker niet onbekend. Toch moeten we uit het selectiedossier besluiten dat betrokkene, in vergelijking met de voorgestelde kandidaten, over minder kennis en ervaring beschikt aangaande de moderniseringsprocessen binnen onze FOD Financiën en scoort hij, wat zijn bijzondere geschiktheden betreft zoals coachen en ontwikkelen, beïnvloeden en analyseren, in vergelijking met de voorgestelde kandidaten, minder goed . Niets in zijn dossier laat toe te

zeggen dat hij over meer geschiktheden beschikt dan de voorgestelde kandidaten om de betrokken functie uit te oefenen. Derhalve wordt de heer Ganseman niet voorgesteld voor deze functie."

- AGF 6 auditeur-generaal van financiën (A42 - vakrichting fiscaliteit) bij de centrale diensten van de administratie der directe belastingen, algemene inspectie:

"Voorgestelde kandidaat
De heer Luc Deleenheer.
De heer Deleenheer Luc is een zeer verdienstelijke ambtenaar met een uitgebreide kennis en expertise op het vlak van directe belastingen. In zijn functie van rondreizend ambtenaar en door zijn medewerking aan verschillende coperfinprogramma's (risicobeheer, bijstand/dienstverlening, controle en invordering, project Scanfin, project Taxi) heeft hij de structuur, de organisatie en de werking van de fiscale administraties ten gronde leren kennen en werkt hij ten volle mee aan de realisatie van de moderniseringsdoelstellingen van de FOD Financiën. Zijn analytische geest laat hem toe diverse gegevens te integreren om zo tot verbeteringen en vernieuwingen te komen. Hij is een goede coach en beschikt over de nodige vaardigheden en kwaliteiten die vereist zijn om deze functie uit te oefenen. Hij is communicatief, heeft een grote luisterbereidheid, is goed in adviseren en organiseren. Kortom, al deze kwaliteiten maken van de heer Deleenheer een uiterst geschikte kandidaat voor de uitoefening van het gepostuleerde ambt van auditeur-generaal van financiën. Bovendien duidt hij een duidelijk engagement aan door voor deze functie in eerste plaats te postuleren. Derhalve wordt de heer Deleenheer voorgesteld voor deze betrekking.
Rechtvaardiging ten opzichte van de andere kandidaten
[…]
De heer Ganseman Roland is zonder twijfel een gedreven en bekwaam ambtenaar. In zijn functie als audit-raadgever heeft hij een diepgaand overzicht van - en inzicht in - alle domeinen van de fiscaliteit verworven. Hij heeft eveneens het intensieve opleidingstraject inzake BPR-consultancy gevolgd. Change-management en moderniseringsprocessen zijn hem zeker niet onbekend. Toch moeten we uit het selectiedossier besluiten dat betrokkene wat zijn bijzondere geschiktheden betreft zoals coachen en ontwikkelen, beïnvloeden en analyseren, in vergelijking met de voorgestelde kandidaat, minder goed scoort. Niets in zijn dossier laat toe te zeggen dat hij over meer geschiktheden beschikt dan de voorgestelde kandidaat om de betrokken functie uit te oefenen. Derhalve wordt de heer Ganseman niet voorgesteld voor deze functie."

- AGF 12 auditeur-generaal van financiën (A42 - vakrichting fiscaliteit) bij de centrale diensten van de administrtie der directe belastingen, Dienst I – PB – natuurlijke personen:

"Voorgestelde kandidaat

De heer Stanislas Quintens.

De heer Quintens Stanislas is zonder twijfel een héél bekwaam ambtenaar met een diepgaande en grondige kennis van de fiscale materies betreffende de personenbelasting, inzonderheid de beroepsinkomsten van de natuurlijke personen en van de niet- inwoners, van de diverse en de onroerende inkomsten, van de specifieke belastingregimes, de aftrekbare posten en bestedingen, en de bedrijfsvoorheffing. Hij is reeds belast met de leiding van, en de verantwoordelijkheid voor deze dienst en toont hierbij een ongebreidelde inzet, een groot doorzettingsvermogen en dynamisme waarbij hij oog blijft hebben voor een adequate coaching en de verdere ontwikkeling van de capaciteiten van zijn medewerkers. Uit het feit dat hij in eerste rangorde voor deze betrekking postuleert blijkt een héél duidelijk engagement en een diepgaande interesse voor deze functie. Wat zijn generieke competenties betreft beschikt hij over een sterk communicatief vermogen, is hij organisatorisch zeer onderlegd en is hij beslissingsvaardig. Kortom hij is de kandidaat die het best beantwoordt aan de functionele behoeften van deze dienst en wiens profiel het best beantwoordt aan de vereisten van het gevraagde profiel. Derhalve wordt de heer Quintens voorgesteld voor deze functie.

Rechtvaardiging ten opzichte van de andere kandidaten

[…]

De heer Ganseman Roland is zonder twijfel een gedreven en bekwaam ambtenaar. In zijn functie als audit-raadgever heeft hij een diepgaand overzicht van - en inzicht in - alle domeinen van de fiscaliteit verworven. Hij heeft eveneens het intensieve opleidingstraject inzake BPR-consultancy gevolgd. Change-management en moderniseringsprocessen zijn hem zeker niet onbekend. Toch moeten we uit het selectiedossier besluiten dat betrokkene wat zijn bijzondere geschiktheden betreft zoals coachen en ontwikkelen, beïnvloeden en analyseren, in vergelijking met de voorgestelde kandidaat, minder goed scoort. Ook wat de technische expertise betreft is zijn kennis aangaande de fiscale materies waarvoor een grondige kennis gevraagd wordt in het profiel minder diepgaand dan die van de heer Quintens. In zijn motivering, die dezelfde is voor elke betrekking, gaat hij ook niet in op de specifieke eisen van het gevraagde profiel. Niets in zijn dossier laat toe te zeggen dat hij over meer geschiktheden beschikt dan de voorgestelde kandidaat om de betrokken functie uit te oefenen. Derhalve wordt de heer Ganseman niet voorgesteld voor deze functie."

- AGF 15 auditeur-generaal van financiën (A42 - vakrichting fiscaliteit) bij de centrale diensten van de administratie der directe belastingen, algemene directie:

"Voorgestelde kandidaat

De heer Yves Cappelier.

De heer Cappelier Yves is een enorm gemotiveerde ambtenaar met een héél grote werkkracht en doorzettingsvermogen. Hij heeft een dynamische en ondernemende persoonlijkheid en hij is niet bang om initiatieven te nemen. Er

kan zonder meer worden gesteld dat de heer Cappelier zich de laatste jaren heeft ontpopt tot een onmisbare figuur binnen onze administratie. Hij heeft tijdens een héél gevarieerde carrière een zeer uitgebreide technische expertise opgebouwd op het gebied van fiscaliteit. Hij is een uitmuntend expert op het vlak van de inkohierings- en taxatiewerkzaamheden. Hij heeft een uitgebreide kennis van de inkohieringsprocessen inzake directe belastingen en hij beschikt over een ruime ervaring in de operationele diensten op het vlak van de taxatie en de geschillenbehandeling inzake directe belastingen. Op die manier heeft hij ook een diepgaand inzicht verkregen in de structuur, de organisatie en de werking van de fiscale administraties. De modernisering van de administratie ligt hem ook héél nauw aan het hart. Getuige hiervan zijn veelvuldige deelnames aan tal van moderniseringsprojecten: sinds september 2001 heeft hij deelgenomen aan verschillende werkgroepen en projecten, niet alleen als medewerker maar ook als projectleider en coördinator. Hij was ondermeer projectleider van het operationaliseringproject managementondersteuning waarin actief werd gewerkt aan de verwezenlijking van de moderniseringsdoelstellingen van onze FOD Financiën en hij is projectleider van het project Tax-on-web. Hij is eveneens één van de sturende krachten van het project TAXI én hij werkt sinds een aantal maanden mee aan het project 'voorstel van aanslag'. Hij is eveneens projectleider van het project 'Splitsing P / KMO'. Binnen zijn huidige opdracht als lid van de staf van de administrateur 'Kleine en Middelgrote Ondernemingen' is het zijn taak om de administrateur KMO te ondersteunen bij de coördinatie en opvolging van alle taxatie- en inkohieringswerkzaamheden en hij vervult deze tot algehele voldoening en tevredenheid van zijn hiërarchie. Bovendien beschikt hij over een sterk analytische geest, is beslissingsvaardig en organisatorisch zeer onderlegd. Zijn sterk communicatief vermogen wendt hij aan zowel voor de dialoog met de diensten binnen de administratie, alsook in zijn contacten met andere fiscale administraties, andere overheidsdiensten en ministeriële kabinetten en in het bijzonder met onze klanten zijnde de belastingplichtigen en hun vertegenwoordigers. Al deze redenen maken dat de heer Cappelier de meest geschikte kandidaat is voor deze adviserende functie van auditeur-generaal. Geen enkele kandidaat die beter gerangschikt is dan de heer Cappelier beschikt noch over een gelijkaardige ervaring en kennis, noch over vaardigheden capaciteiten en verdiensten superieur aan die van de heer Cappelier. Derhalve wordt de heer Cappelier voorgesteld voor deze functie.

Rechtvaardiging ten opzichte van de andere kandidaten

[…]

De heer Ganseman Roland is zonder twijfel een gedreven en bekwaam ambtenaar. In zijn functie als audit-raadgever heeft hij een diepgaand overzicht van - en inzicht in - alle domeinen van de fiscaliteit verworven. Hij heeft eveneens het intensieve opleidingstraject inzake BPR-consultancy gevolgd. Change-management en moderniseringsprocessen zijn hem zeker niet onbekend. Toch moeten we uit het selectiedossier besluiten dat betrokkene wat zijn bijzondere geschiktheden betreft zoals coachen en ontwikkelen, beïnvloeden en analyseren, in vergelijking met de voorgestelde kandidaat, minder goed scoort. Ook wat de technische expertises betreft is zijn

kennis en ervaring aangaande de materies waarvoor een grondige kennis gevraagd wordt in het profiel minder groot dan die van de heer Cappelier. In zijn motivering, die dezelfde is voor elke betrekking, gaat hij ook niet in op de specifieke eisen van het gevraagde profiel. Niets in zijn dossier laat toe te zeggen dat hij over meer geschiktheden beschikt dan de voorgestelde kandidaat om de betrokken functie uit te oefenen. Derhalve wordt de heer Ganseman niet voorgesteld voor deze functie."

3.6. In zijn vergadering van 23 oktober 2009 sluit het directiecomité zich aan bij de voorstellen van de administratieve comités en maakt deze tot de zijne. Ze worden op 23 november 2009 aan verzoeker betekend.

3.7. Op 3 december 2009 dient verzoeker een uitgebreid bezwaarschrift in tegen de verschillende voorstellen. In dit bezwaarschrift stelt hij vooreerst dat het koninklijk besluit van 29 oktober 1971 'tot vaststelling van het organiek reglement van het ministerie van Financiën, en van de bijzondere bepalingen die er voorzien in de uitvoering van het statuut van het Rijkspersoneel' (hierna: het koninklijk besluit van 29 oktober 1971 of het organiek reglement) niet voorziet in regels die toelaten om van de anciënniteitsrangschikking af te wijken op grond van een beoordeling van competenties die vereist zijn om een functie van auditeur-generaal van financiën uit te oefenen. Vervolgens vestigt hij de aandacht op artikel 7*octies*, vijfde lid, van voormeld koninklijk besluit dat volgens hem zo gelezen moet worden dat dit hem een recht op bevordering verleent dat is ingegeven ter bescherming van de functie van audit-raadgever, en dat niet afhankelijk is van enige beoordeling van de competenties. Hij wijst er in dat verband op dat hij als audit-raadgever periodiek door het directiecomité wordt geëvalueerd volgens criteria die minstens dezelfde, zo niet veeleisender en uitgebreider, zijn dan deze waaraan de kandidaten voor de functie van auditeur-generaal van financiën moeten voldoen. Ten slotte bespreekt hij achtereenvolgens alle betrekkingen waarvoor hij heeft gekandideerd. Zijn betoog voor elk van de betrekkingen komt er in essentie steeds op neer dat de kwaliteiten die aan de voorgestelde kandidaat worden toegeschreven niet door objectieve gegevens of bewijzen worden ondersteund; dat criteria worden gehanteerd die niet blijken uit de functiebeschrijving of het profiel en dat de stelling dat niets in zijn dossier toelaat om te zeggen dat hij over meer geschiktheden beschikt dan de

voorgestelde kandidaat om de betrokken functie uit te oefenen een loutere bewering is, waarbij geen rekening wordt gehouden met zijn kwaliteiten.

Op 18 december 2009 wordt verzoeker door het directiecomité gehoord. Hij dient dan ook nog eens een uitgebreide memorie in waarin hij zijn bezwaarschrift herneemt en voorts nog een aantal nieuwe bezwaren aanvoert. Meer bepaald voert hij nu aan dat de kandidaten werden beoordeeld op de in in artikel 14, § 1, van het organiek reglement vermelde competenties terwijl deze enkel van toepassing zijn voor bevorderingen naar betrekkingen waaraan de titel van gewestelijk directeur bij een fiscaal bestuur of voorzitter van een aankoopcomité is verbonden. Vervolgens klaagt hij ook het gebruik van een selectieproef in samenwerking met Selor aan. Hij stelt dat het koninklijk besluit van 29 oktober 1971 niet in een dergelijke selectieproef voorziet en dat de minister in een brief van 12 juni 2008 het directiecomité uitdrukkelijk heeft verzocht om bij het formuleren van zijn met redenen omkleed advies geen rekening te houden met resultaten of informatie die het resultaat is van door Selor afgenomen selectieproeven. Hij klaagt ook aan dat de selectieproef niet voor alle kandidaten op hetzelfde moment werd afgenomen. Voorts betoogt verzoeker dat het directiecomité ten onrechte zijn bevoegdheid aan administratieve comités heeft gedelegeerd. Hij wijst er in dat verband op dat de administratieve comités zich niet hebben beperkt tot het formuleren van een met redenen omkleed advies, gesteund op de persoonlijke verdiensten en geschiktheid, maar ook zijn overgegaan tot een afweging van de kandidaten waarbij zij niet-objectieve, oncontroleerbare en discriminatoire criteria hebben gehanteerd. Hij wijst ook op een onverenigbaarheid in hoofde van de personen die in de administratieve comités zetelen. Hij argumenteert ter zake dat personen die aan een audit werden onderworpen geen objectief voorstel inzake bevordering van een audit-raadgever kunnen uitbrengen. Verzoeker geeft vervolgens ook een overzicht van een aantal verdiensten die volgens hem ten onrechte bij de voorgestelde kandidaten in aanmerking werden genomen en somt daarna zijn technische vaardigheden en generieke competenties op die bij de afweging van de kandidaten ten onrechte niet in aanmerking werden genomen. Hij wijst vervolgens op de vijfjaarlijkse hernieuwing van zijn aanstelling

als audit-raadgever. Hij stelt dat de criteria waaraan hij in het kader van deze hernieuwing moet voldoen, dezelfde zijn als die welke worden gehanteerd voor het beoordelen van de persoonlijke verdiensten en geschiktheden voor de betrekking van auditeur-generaal en dat het directiecomité zichzelf bijgevolg tegenspreekt als het zegt dat hij in het kader van de hernieuwing van zijn mandaat aan de vereiste criteria voldoet en dit vervolgens ter gelegenheid van de bevorderingsprocedure ontkent. Verzoeker maakt er ten slotte ook nog melding van dat de voorzitter van het directiecomité hem op 6 november 2009 gemeld zou hebben dat hij ingevolge zijn functie als audit-raadgever nooit in aanmerking zal komen om te worden bevorderd in een functie van auditeur-generaal en hij stelt dat dit pertinent in strijd is met de waarborg die door artikel 7*octies*, vijfde lid, van het organiek reglement is ingebouwd, namelijk dat de finaliteit van de functie van audit-raadgever steeds een overstap naar de functie van auditeur-generaal is.

3.8. In een 'nota voor het directiecomité' van 17 mei 2010 brengt de administratie de argumenten aan waarmee volgens haar verzoekers bezwaren kunnen worden beantwoord. Deze nota luidt onder meer als volgt:

> "Onderzoek
>
> Het organiek reglement bepaalt duidelijk in zijn artikel 14, § 1, eerste lid, dat voor de bevorderingen in (de bijzondere loopbaan niveau A) de toepassing van de artikelen 11 en 13 geen afbreuk doet aan de bepalingen van het koninklijk besluit van 7 augustus 1939 betreffende de evaluatie en de loopbaan van het rijkspersoneel, die betrekking hebben op het gemotiveerd advies van het Directiecomité. Vermits voor de bevorderingen in de betrekkingen waaraan de titel van auditeur-generaal van financiën is verbonden, de overheid over geen gebonden bevoegdheid beschikt, gaat het duidelijk om een bevordering naar keuze, wat inhoudt dat de titels en verdiensten van de kandidaten dienen te worden vergeleken, deze verplichting vloeit voort uit artikel 10 van de grondwet.
>
> Dit principe van vergelijking van verdiensten en titels wordt hernomen in genoemd koninklijk besluit van 7 augustus 1939 en artikel 14, § 1, eerste lid van het organiek reglement.
>
> Artikel 7octies, laatste lid, van het organiek reglement bepaalt dat de ambtenaren van de interne audit-cel van de fiscale administraties hun rechten op bevordering behouden in hun administratie van oorsprong. Zodra zij er worden benoemd in een betrekking van auditeur-generaal van financiën, van gewestelijk directeur bij een fiscaal bestuur of van voorzitter van een aankoopcomité (leidinggevende functies), wordt er een einde gemaakt aan hun

aanstelling bij de interne audit-cel. Artikel 7octies werd opgenomen in het organiek reglement, gelet op eensdeels het principe van de non-interpenetratie en anderdeels, het feit dat er geen bevorderingsmogelijkheden zijn in de schoot van de interne audit-cel, rekening houdend met het tijdelijk karakter van de aanstellingen als audit-raadgever. Er was dus wel een specifieke 'beschermende' bepaling nodig. Genoemd artikel 7octies voorziet dus slechts in een recht op deelname aan incompetitiestellingen, selecties, ...

Artikel 7octies werd dus niet opgenomen in het organiek reglement omdat de overheid bevreesd zou zijn geweest voor 'represailles' ten aanzien van de audit-raadgevers.

Het is zeker niet de bedoeling van artikel 7octies om het gelijkheidsbeginsel te schenden en de leden van de interne audit-cel een absoluut recht te geven op bevordering binnen hun administratie van herkomst zonder dat, zoals dit geldt voor de andere kandidaten, hun titels en verdiensten zouden worden vergeleken. Een andere zienswijze zou trouwens ook zowel aan het Directiecomité als aan de heer Minister elke discretionaire bevoegdheid ontnemen, omtrent de voordracht van kandidaten aan de benoemende overheid. Een gelijkaardige bepaling vindt men trouwens, onder meer, terug in artikel 3septies van het organiek reglement, wat betreft het personeel van de cel 'fiscaliteit van de buitenlandse investeringen'.

Zo het Directiecomité om de vijf jaar de competenties beoordeelt van de leden van de interne audit-cel met het oog op een hernieuwing van hun aanstelling, is het duidelijk dat deze beoordeling louter betrekking heeft op hun werkzaamheden als audit-raadgever in het licht van een eventuele verlenging van hun aanstelling in dezelfde functie. Deze beoordeling houdt dus zeker geen oordeel in over hun geschiktheden voor om het even welke betrekking die in de toekomst binnen de FOD Financiën te begeven zou zijn, dit zou immers ook niet getuigen van behoorlijk bestuur gelet op het feit dat de functievereisten niet identiek zijn voor alle betrekkingen binnen de organisatie.

Het is niet correct om te stellen dat de criteria waaraan de kandidaten voor aanstelling bij de interne audit-cel moeten voldoen minstens dezelfde zijn als deze waaraan de kandidaten voor bevordering in de betrekking van auditeur-generaal van financiën moeten voldoen, zie bijvoorbeeld de volgende criteria:

- diepgaande kennis van moderne opleidingsmethodes en technieken (AGF 29);
- kennis van de functionele opbouw en de inhoud van het te implementeren eHR systeem (AGF 31).

Indien de audit-raadgevers over meer ervaring, kennis, kunde, vaardigheden en competenties beschikken dan deze vereist voor de betrekkingen van auditeur-generaal van financiën, moet het dan ook geen probleem vormen dat deze competenties worden geëvalueerd door SELOR en het Directiecomité.

Gesteld dat de competenties waaraan de audit-raadgevers moeten voldoen identiek zouden zijn aan deze van de auditeur-generaal van financiën, dan nog kunnen deze competenties volgens andere criteria worden getoetst gelet op het wezenlijk verschil tussen beide functies.

Op blz. 2 van zijn schrijven van 3 december 2009 betwist de heer

Ganseman dat mag worden afgeweken van de rangschikking op anciënniteit, niettemin vraagt hij op blz. 16 dat van de rangschikking op grond van anciënniteit zou worden afgeweken gelet op zijn verdiensten.

Wat betreft de administratieve comités werd reeds bij de publicatie van de dienstorders aan de mogelijke kandidaten in punt II meegedeeld, wat de taak van deze comités zou zijn en werd duidelijk gepreciseerd dat het Directiecomité uitsluitend bevoegd is om de kandidaten te rangschikken en aan de Minister voor te dragen. In de nota voor het Directiecomité van 20 oktober 2009, die werd meegedeeld aan elk van de kandidaten, wordt bevestigd dat de werkwijze die gevolgd werd om de voorstellen te doen, werd opgelegd door het Directiecomité, alsook de samenstelling van deze comités. Dezelfde nota bevestigt nog dat het werk van de comités louter voorbereidend is en dat het Directiecomité de volle bevoegdheid behoudt om de benoemingsvoorstellen te formuleren. Ook in het antwoord op de mondelinge vraag nr. 17927 van de heer Volksvertegenwoordiger Christian Brotcorne wordt bevestigd, dat alleen het Directiecomité bevoegd is om de kandidaten voor te stellen voor de vacante betrekkingen en dat onder zijn gezag een administratief comité per administratie werd geplaatst, om te helpen bij het samenstellen van de postulatiedossiers en het verzamelen van de verschillende elementen die het Directiecomité moeten toelaten de verdiensten van de kandidaten naar voren te brengen. Hetzelfde antwoord preciseert dat de administratieve comités slechts voorbereidende werkzaamheden verrichten. Uit dit alles blijkt duidelijk dat uitsluitend het Directiecomité over de discretionaire bevoegdheid beschikte om de kandidaten voor te stellen aan de heer Minister.

Wat betreft artikel 14, § 1, tweede lid, van het organiek reglement: het is correct dat de hierin vermelde competenties geheel of gedeeltelijk zijn terug te vinden in de functievereisten. Hierbij dient opgemerkt te worden dat de functievereisten ook competenties vermelden die niet in het bovenvermelde artikel 14 als dusdanig voorkomen. Artikel 14, § 1, tweede lid, bepaalt dat voor gewestelijk directeur bij een fiscaal bestuur en voorzitter van een aankoopcomité het gemotiveerd advies van het Directiecomité betrekking heeft op de erin vermelde competenties zonder dat dit een exhaustieve lijst is.

Stellen dat artikel 14, § 1, tweede lid, impliceert dat de erin vermelde competenties niet mogen worden onderzocht bij de toekenning van andere betrekkingen, is niet alleen juridisch onjuist, maar zou het ook onmogelijk maken aan het Directiecomité om haar reglementaire verplichting na te komen, zijnde de vergelijking van de titels en de verdiensten van de kandidaten. Volledigheidshalve dient nog opgemerkt, dat het vaststellen van de criteria aan de hand van dewelke het Directiecomité de titels en verdiensten van de kandidaten zal onderzoeken, tot haar discretionaire bevoegdheid behoort en dat dit gebeurd is in alle transparantie door onder meer een duidelijke communicatie inzake de functievereisten.

Het vooraf vaststellen van de beoordelingscriteria is juridisch alleen vereist wanneer het uitdrukkelijk is voorgeschreven. Zelfs indien vooraf criteria werden opgesteld, beschikt de overheid over een ruime beoordelingsvrijheid en mag zij rekening houden met de vereisten die niet in de functieomschrijving zijn vermeld. Bij ontstentenis van andersluidende bepalingen is de adviserende of benoemende overheid niet verplicht vooraf de maatstaven van haar beoordeling

ter kennis te brengen aan de gegadigden (Ingrid Opdebeek, 'benoemingen, bevorderingen en de Raad van State, blz. 27, die keure).

Zoals blijkt uit de nota voor het Directiecomité van 20 oktober 2009, heeft dit comité beslist om alle kandidaten met het oog op de vaststelling van hun competenties te beoordelen aan de hand van de in deze nota vermelde criteria. Zoals bekend werden alle kandidaten aan eenzelfde test onderworpen bij SELOR met het oog op de evaluatie van de bijzondere geschiktheden.

Wat betreft de tussenkomst van Selor wordt eraan herinnerd dat in de incompetitiestelling reeds werd vermeld dat deze dienst zijn medewerking zou verlenen voor de evaluatie van de bijzondere geschiktheid voor de functie, dit door het aanbieden van een methodologische ondersteuning. Zoals uit de bewoordingen blijkt van de incompetitiestelling organiseerde Selor geen selectieprocedure en betrof de vragenlijst louter een middel waarbij de bijzondere geschiktheid werd geëvalueerd. Een bevestiging hiervan vindt men ook terug in het antwoord op de bovenvermelde mondelinge vraag van Volksvertegenwoordiger Christian Brotcorne. Tot slot wat dit betreft :

- het Directiecomité heeft het recht om zich te laten adviseren door derden mits zij dit advies vraagt voor alle kandidaten;
- bij ontstentenis van een wettelijke of reglementaire verplichting kan het Directiecomité zelf beslissen of het zich al dan niet laat voorlichten en zo ja op welke wijze, dit mits er geen uitdrukkelijke bepaling is die dit verbiedt;
- vermits het Directiecomité een groot aantal kandidaten verwachtte voor de vacante betrekkingen, vond het comité het aangewezen en het ook zijn plicht om zich te laten ondersteunen zowel door Selor als de administratieve comités, zonder hierbij zijn discretionaire bevoegdheid uit handen te geven.

De Minister heeft helemaal niet verboden aan het Directiecomité om de informatie verstrekt door Selor te gebruiken en heeft de discretionaire bevoegdheid van het Directiecomité gerespecteerd, dit wordt trouwens bevestigd in het antwoord op de bovenvermelde mondelinge vraag van Volksvertegenwoordiger Christian Brotcorne.

Vermits het Directiecomité voor de voorstellen tot bevordering waarvoor het over geen gebonden bevoegdheid beschikt, verplicht is om de titels en verdiensten van de kandidaten te vergelijken, kon het ook niet anders dan ook onder meer met de persoonlijke verdiensten van de kandidaten rekening te houden.

Zoals gesteld in de incompetitiestelling bracht het administratief comité voor alle kandidaten de verdiensten in kaart en beschikte dus over geen discretionaire bevoegdheid. De evaluatie van de kandidaten door Selor gebeurde inderdaad niet gelijktijdig voor alle ambtenaren. Gelet op de aard van de vragenlijst en van de oefeningen en het gegeven dat de vragenlijst, alsook de opgave met de oefeningen door de kandidaten diende te worden teruggegeven bij het verlaten van de zaal, is er geen sprake van discriminatie.

Wat betreft de bewering dat de Voorzitter van het Directiecomité zou meegedeeld hebben, dat de heer Ganseman als audit-raadgever nooit in aanmerking zou komen voor een bevordering, dit wordt ontkracht door de benoemingsvoorstellen zelf, waar immers een audit-raadgever van de Administratie der thesaurie werd voorgesteld voor bevordering.

Inzake de benoemingsvoorstellen van de heren Vyverman en Delaere, van

de heren Deleenheer en […], mevrouw […], de heren […], Quintens, […] en Cappelier

De door de heer Ganseman ingeroepen argumenten hebben inzonderheid betrekking op de navolgende functies van auditeur-generaal van financiën (A42 -vakrichting fiscaliteit) bij de centrale diensten van de Administratie der directe belastingen, Algemene inspectie, Dienst I-PB-zelfstandigen, Dienst IV, Dienst VIII-Logistiek, Dienst I-PB-Natuurlijke personen, Diensten II en Ill en de Algemene directie, en bij het kabinet van de Administrateur-generaal van de Belastingen en de Invordering (2 betrekkingen).

Er wordt vooreerst opgemerkt dat de heer Ganseman voor de functies bij de diensten der directe belastingen op het vlak van anciënniteit enkel voorbijgestreefd wordt met het oog op de toekenning van de betrekkingen bij de Algemene inspectie, Dienst I-PB-Natuurlijke personen en bij de Algemene directie waarvoor achtereenvolgens de heren De Leenheer, Quintens en Cappelier werden voorgesteld. Voor de andere functies bij de diensten der directe belastingen rangschikt de heer Ganseman zich na de voorgestelde kandidaten die allen aan het vereiste profiel beantwoorden voor de hen toegekende betrekkingen. Het element van rangschikking is in deze laatste gevallen niet relevant.

De voorstellen ten gunste van de heren De Leenheer, Quintens en Cappelier zijn geschraagd door de vaststelling dat zij beantwoorden aan de gestelde profielen en dat de geschiktheidsproeven bij Selor deze beoordeling ook bevestigen.

Er wordt geenszins betwist dat de uitoefening van functies van audit-raadgever een doorgedreven kennis van de materie en zekere kwalificaties vereist, het is ongetwijfeld een functie van expert van hoog niveau, maar dit laat niet toe te stellen dat hij aan de gestelde profielen beantwoordt van de te begeven functies, noch bij de diensten der directe belastingen noch bij het Kabinet van de administrateur-generaal.

Onder meer de technische competenties van de voorgestelde kandidaten overstijgen die van de heer Ganseman in hoge mate. Hoewel de heer Ganseman een zeker zicht heeft op de moderniseringsprojecten kan men niet stellen dat hij echt nauw betrokken is bij de huidige lopende projecten, zeker niet in dezelfde mate als de voorgestelde kandidaten. Zoals blijkt uit de resultaten van de evaluatie van zijn geschiktheden, is hij veel minder performant dan de voorgestelde kandidaten."

3.9. Op zijn vergadering van 20 mei 2010 maakt het directiecomité de argumenten van de nota van 17 mei 2010 tot de zijne en verwerpt hij onder meer verzoekers bezwaarschrift. Bij brief van 5 juli 2010 wordt verzoeker hiervan op de hoogte gebracht.

3.10. Bij koninklijk besluit van 5 december 2011 worden onder meer Dirk Vyverman, Christiaan Delaere, Luc Deleenheer, Stanislas Quintens en Yves

Cappelier benoemd in betrekkingen van de klasse A4 waaraan de titel van auditeur-generaal van financiën is verbonden.

Dit zijn de thans bestreden benoemingen.

In het negende lid van de aanhef van dat benoemingsbesluit wordt vermeld dat de bestreden benoemingen zijn gesteund op de voorstellen van het directiecomité vervat in de notulen van onder meer zijn zittingen van 23 oktober 2009 en 20 mei 2010.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

4. Het middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 7*octies*, 11, en 14, §1, van het voornoemde koninklijk besluit van 29 oktober 1971, uit de schending van de bepalingen van het koninklijk besluit van 7 augustus 1939 'betreffende de evaluatie en de loopbaan van het Rijkspersoneel' en uit de miskenning van het verbod op machtsafwending.

In een eerste onderdeel van het middel voert verzoeker aan dat het directiecomité ten onrechte is afgeweken van de in artikel 11 van het organiek reglement voorziene rangschikking van de kandidaten op basis van anciënniteit en dat het directiecomité om deze afwijking te ondersteunen ten onrechte de kandidaten heeft beoordeeld op de in de in artikel 14, § 1, van het organiek reglement vermelde competenties aangezien een beoordeling van deze competenties enkel voorgeschreven is bij bevorderingen tot betrekkingen waaraan de titel van gewestelijk directeur bij een fiscaal bestuur of voorzitter van een aankoopcomité is verbonden, hetgeen te dezen niet het geval is.

In een tweede onderdeel van het middel voert verzoeker aan dat het directiecomité rekening heeft gehouden met competenties die niet beantwoorden aan de profielvereisten van de functie om af te wijken van de in artikel 11 van het organiek reglement voorziene rangschikking op basis van anciënniteit en aldus kandidaten heeft benoemd die in vergelijking met hem over een geringere anciënniteit beschikken, terwijl artikel 14, § 1, van het organiek reglement dit enkel toelaat indien dergelijke kandidaten beschikken over grotere competenties die beantwoorden aan de profielvereisten van de te begeven betrekking dan de kandidaten met grotere anciënniteit.

In een derde onderdeel van het middel voert verzoeker de schending aan van artikel 7*octies*, laatste lid, van het organiek reglement dat bepaalt dat de in het artikel bedoelde ambtenaren hun rechten op bevordering in graad bij hun administratie van herkomst behouden en dat aan hun aanstelling een einde wordt gemaakt van zodra zij er benoemd worden in een betrekking van auditeur-generaal of gewestelijk directeur. Hij betoogt dat voormelde bepaling hem een recht op bevordering verleent en dat dit recht aan de audit-raadgevers is verleend ter bescherming van hun functie, meer bepaald om te vermijden dat administratiechefs of ambtenaren die deel uitmaken van administratieve comités en een audit hebben moeten ondergaan bij wijze van represaille negatieve voorstellen zouden doen aan het directiecomité teneinde een bevordering in graad te beletten. Dat het om een recht gaat, kan volgens verzoeker ook worden afgeleid uit de bewoordingen “rechten op bevordering in graad”. Hij stelt dat dit niet kan begrepen worden als een recht op deelname aan incompetitiestellingen, selecties en dergelijke omdat daarvoor geen specifieke beschermende bepaling in het organiek reglement vereist is. Wie voldoet aan de voorwaarden heeft immers vanzelfsprekend recht om aan een incompetitiestelling deel te nemen. Het tegendeel aannemen, zou volgens verzoeker betekenen dat men de interne audit-cel bij elke bevordering zou moeten verlaten, hetgeen men net heeft willen vermijden teneinde de continuïteit en stabiliteit te verzekeren.

In een vierde onderdeel van het middel klaagt verzoeker aan dat het directiecomité de kandidaten ter uitvoering van artikel 14, § 1, van het organiek reglement heeft onderworpen aan een selectieproef in samenwerking met Selor, terwijl de bepalingen van het koninklijk besluit van 7 augustus 1939 'betreffende de evaluatie en de loopbaan van het Rijkspersoneel' daar niet in voorzien.

In een vijfde onderdeel van het middel voert verzoeker machtsafwending aan. Hij betoogt dat de gevolgde bevorderingsprocedure is ingesteld en daarna gemanipuleerd op vraag van één van de leden van het directiecomité – C.S. – met als doel te verhinderen dat hij tot auditeur-generaal zou worden benoemd. Hij stelt dat niet kan worden verklaard waarom het verslag over zijn bijzondere geschiktheden dermate in tegenstrijd is met zijn vaardigheden als lid van de interne audit-cel gedurende 20 jaar en verwijst ten bewijze hiervan naar de beoordeling van zijn abstract redeneervermogen, waarover wordt gezegd dat dit laag is in vergelijking tot de referentiegroep en dat hij lacunes vertoont om essentiële bestanddelen in de aangeleverde informatie terug te vinden en verbanden tussen de aangereikte abstracte elementen te onderscheiden. Volgens verzoeker werden de geschreven antwoorden van de kandidaten dermate gemanipuleerd en geïnterpreteerd dat de kwaliteiten die in zijnen hoofde tot uiting kwamen werden geminimaliseerd of terzijde gelaten, terwijl de kwaliteiten in hoofde van de te benoemen kandidaten werden opgehemeld. Voorts stelt verzoeker dat bepaalde van de benoemde kandidaten in het verleden op ernstige wijze hebben gedisfunctioneerd terwijl aan zijn kandidatuur werd voorbijgegaan. Hij wijt dit aan de betrokkenheid van C.S. in de bevorderingsprocedure en wijst erop dat hij in het verleden een audit heeft uitgevoerd met een vernietigend resultaat voor C.S. Volgens verzoeker is artikel *7octies* van het organiek reglement nu net ingevoerd om een dergelijke gang van zaken te vermijden en hij verwijst ten bewijze hiervan naar een nota aan de minister naar aanleiding van de oprichting van de audit-cel waarin het doel van artikel 7*octies* van het organiek reglement als volgt wordt omschreven:

> "De ambtenaren die door dit artikel worden geviseerd zullen hun rechten op bevordering in graad bij hun administratie van herkomst, bewaren. Zodra zij er

benoemd worden in een betrekking van inspecteur-generaal, wordt aan hun aanstelling een einde gemaakt.

Voormeld systeem biedt aldus het voordeel dat er een rotatie is bij de leden van de cel en (dat het) een buitengewone vorming betekent voor de ambtenaren die na hun doortocht bij de cel, terugkeren naar hun administratie van herkomst.

Bovendien biedt het systeem aan de betrokken ambtenaren de mogelijkheid om hun specifieke competenties aan te tonen voor de benoemingen in hogere graden, het is immers zo dat de functies binnen de audit-cel kwaliteiten vereisen die nodig zijn voor het uitoefenen van de hoogste functies binnen de administratie.

Aangezien het directiecomité deze kwaliteiten beoordeelt, kunnen we concluderen dat de verwezenlijking, indien volmaakt, van soms delicate audit-opdrachten, een gunstig beoordelingselement is bij benoemings-procedures in een hogere graad. Dit biedt de garantie dat het werk binnen de cel geen enkel negatief effect heeft op de carrière en dat bijgevolg het werk volledig onafhankelijk kan worden verricht."

5. In zijn memorie van wederantwoord herhaalt verzoeker zijn argumentatie aangaande het eerste, tweede en vierde onderdeel van het middel.

Wat betreft het derde onderdeel van het middel legt verzoeker uit waarom artikel 7*octies* van het organiek reglement voor audit-raadgevers een recht op benoeming instelt. Hij zet uiteen dat het organiek reglement voor diverse categorieën van ambtenaren die met een bijzondere opdracht zijn belast of zijn aangesteld in tijdelijke bijzondere functies, bijzondere regels ter vrijwaring van de rechten op bevordering heeft ingesteld. Binnen deze categorieën nemen de audit-raadgevers, aldus verzoeker, evenwel een bijzondere plaats is. Terwijl bepaalde categorieën van deze ambtenaren volgens het organiek reglement bij een terugkeer naar hun administratie van oorsprong hun aanspraken of rechten op terugkeer in een betrekking verbonden aan hun titel en vakklasse behouden, blijkt dat in een dergelijke regeling voor audit-raadgevers niet voorzien is. Bovendien blijkt uit het organiek reglement, aldus verzoeker, dat audit-raadgevers bij een eventuele terugkeer naar hun administratie van oorsprong hun titel (A3) en de weddetoelage die eraan verbonden is verliezen. Hij stelt dat een audit-raadgever de interne audit-cel enkel kan verlaten indien hij benoemd wordt in een functie van auditeur-generaal, adviseur-generaal of gewestelijk directeur, of indien hij de terugzetting vraagt van vakklasse A3 naar A23. Om terug te keren naar hun

administratie van oorsprong moeten de audit-raadgevers dan bovendien *de facto* een terugzetting in graad vragen, wat betekent dat zij de weddetoelage die verbonden is aan de titel van audit-raadgever verliezen, en terug hun functie opnemen onder de hiërarchische structuren die zij voordien aan een audit hebben onderworpen en waarvoor zij mogelijk kritische auditrapporten hebben opgesteld. Verzoeker betoogt dat het door artikel *7octies* van het organiek reglement ingestelde recht op bevordering er nu net toe strekt een terugkeer naar de administratie van herkomst mogelijk te maken zonder weddeverlies. Hij stelt dat deze maatregel in het leven werd geroepen om mogelijke represailles uit te sluiten die het gevolg zijn van het delicate karakter van de functie van audit-raadgever bij het opstellen van auditrapporten betreffende operationele processen waarvoor de individuele leden van het directiecomité verantwoordelijk zijn. Volgens verzoeker had de overheid in haar gemotiveerd advies de toepassing van artikel 7*octies* van het organiek reglement moeten inroepen om hem te benoemen overeenkomstig de rangschikking zoals voorgeschreven door artikel 11 van het organiek reglement. Verzoeker verwijst ook nogmaals naar het doel van artikel *7octies* van het organiek reglement zoals dit omschreven staat in de nota aan de minister naar aanleiding van de oprichting van de audit-cel. Hij wijst er nu ook op dat uit zijn postulatiedossier en de werkzaamheden van de administratieve comités blijkt dat het directiecomité op geen enkele wijze rekening heeft gehouden met zijn specifieke competenties; dat er evenmin rekening mee werd gehouden dat de functies binnen de audit-cel kwaliteiten vereisen die nodig zijn voor het uitoefenen van de hoogste functies binnen de administratie en dat hoewel de verwezenlijking van soms delicate audit-opdrachten door het directiecomité steeds als volmaakt werden beschouwd – getuige hiervan de vijfjaarlijkse hernieuwingen van zijn mandaat van audit-raadgever – dit niet als een gunstig beoordelingselement bij de bevorderingsprocedure in aanmerking werd genomen.

Aangaande het vijfde onderdeel van het middel betoogt verzoeker dat uit de wijze waarop de selectieprocedure werd gehouden, kan worden afgeleid dat vanaf het begin machtsafwending werd beoogd om bepaalde kandidaten te kunnen benoemen. Verzoeker gaat vervolgens dieper in op die

procedure en bespreekt achtereenvolgens de werking van de administratieve comités, de beoordeling van de kandidaten en de gehanteerde vragenlijsten om de competenties in hoofde van de kandidaten te onderscheiden. Wat betreft de samenstelling van de administratieve comités stelt hij dat deze bestonden uit het lid van het directiecomité dat *ad interim* de leidend ambtenaar was van de administratie waarvoor deze comités voorstellen moesten uitbrengen aan het directiecomité, vergezeld van de auditeur-generaal van de dienst P & O en een secretaris van de dienst P & O, en dat deze samenstelling ertoe geleid heeft dat geen enkele kandidaat de kans kreeg om aangesteld te worden indien hij niet reeds werkzaam was in de administratie waarvoor de leidend ambtenaar voorstellen tot bevordering aan het directiecomité moest doen. Verzoeker wijst er ook op dat het directiecomité vervolgens alle voorstellen tot benoeming door de onderlinge leden van het directiecomité voor de administratie waarvan zij de leiding waarnamen unaniem heeft aanvaard, dat het directiecomité – dat volledig bestond uit dienstdoende ambtenaren-generaal die slechts *ad interim* lid waren van het directiecomité – in wezen zijn bevoegdheden tot het voorstellen van kandidaten eenvoudig heeft afgestaan aan zijn individuele leden en dat het werk van de administratieve comités derhalve geenszins louter voorbereidend was. Wat de beoordeling van de kandidaten betreft stelt verzoeker dat de identieke teksten die gebruikt werden om hem niet voor te stellen van dezelfde hand zijn en dat de administratieve comités dus niet onafhankelijk van elkaar hebben gewerkt of dat er minstens sprake was van beïnvloeding. Bovendien meent verzoeker dat uit de gebruikte terminologie kan worden afgeleid dat J.-P. A. niet heeft deelgenomen aan de werkzaamheden van het administratief comité waarvoor hij verantwoordelijk was. Voorts stelt verzoeker dat bij de beoordeling van de kandidaten competenties, gedragingen en vaardigheden werden vermeld die niet uit het postulatiedossier konden worden afgeleid, dat bepaalde van de vermelde vaardigheden zelfs niet voorkomen in de vereisten die in de functieprofielen werden opgenomen; dat bepaalde competenties aan kandidaten werden toegeschreven terwijl zij er volgens het postulatiedossier niet of slechts in geringe mate over beschikken en dat over hem leugenachtige verklaringen werden opgenomen doordat gesteld wordt dat hij voor bijzondere competenties minder

scoort dan de voorgestelde kandidaat, terwijl uit de verslagen over de bijzondere competenties net het tegendeel blijkt. Bovendien is ook zijn uitgebreide technische kennis die blijkt uit het postulatiedossier als onbestaande afgedaan in de motivering. Wat ten slotte de gebruikte vragenlijsten betreft stelt verzoeker dat deze tendentieus zijn en geenszins een objectieve waardemeter om te peilen naar de competenties. Hij haalt aan dat een reeks van vragen enkel zinnig beantwoord kon worden indien de kandidaat over medewerkers beschikt – hetgeen voor hem niet het geval is – en dat het dienvolgens niet mogelijk was om aan de hand van deze vragen de in zijn hoofde aanwezige competenties te ontwaren. Volgens verzoeker had de verwerende partij rekening moeten houden met het uitzonderlijk karakter van zijn functie.

6. In zijn laatste memorie gaat verzoeker nog dieper in op het tweede en het vijfde onderdeel van het middel.

Wat het tweede onderdeel betreft betoogt verzoeker dat aan zijn kandidatuur werd voorbijgegaan omdat andere kandidaten beter zouden scoren wat de technische competenties betreft en beter zouden beantwoorden aan de gestelde profielen. Hij wijst er vervolgens op dat de technische competenties niet in kaart werden gebracht en dat uit geen enkel stuk blijkt dat de kandidaten daadwerkelijk beschikken over de technische competenties die vereist zijn voor de goede uitvoering van de betrekking, terwijl dit voor hem gelet op zijn twintigjarige ervaring in de audit-cel wel het geval is. Voorts argumenteert verzoeker dat uit de vergelijking van de functiecontext, de opdrachten en taken zoals die blijken uit de functiebeschrijvingen, met de functies, opdrachten en taken waarvoor de voorgestelde kandidaten worden geprezen, duidelijk blijkt dat de voorgestelde kandidaten niet beantwoorden aan het profiel van de functie. Hij stelt dat de gemeten competenties niet de profielvereisten van de functie zijn, maar de bijzondere geschiktheden en dat deze identiek zijn voor alle A4-functies. Bovendien werden deze gemeten aan de hand van vragenlijsten die peilden naar de wijze van uitoefening van het voorheen uitgeoefende ambt en niet voor de toekomstige functie. De profielvereisten liggen volgens verzoeker vervat in de

context van de functie en in de opdrachten en taken. Hij stelt dat hij bijvoorbeeld beter beantwoordt aan de profielvereisten van de functie waarvoor Christiaan Delaere werd aangesteld, ofschoon aan zijn kandidatuur werd voorbijgegaan.

Met betrekking tot het vijfde onderdeel van het middel verduidelijkt verzoeker dat de machtsafwending erin bestaat dat de bevorderingsprocedure werd aangewend om minder performante kandidaten aan te stellen. Hij haalt in dat verband aan dat wat het bereikte performantieniveau inzake abstract redeneervermogen betreft, hij hoger scoort dan vier van de vijf kandidaten en even hoog als de andere kandidaat. Laag scoren moet begrepen worden als zijnde beter dan zwak scoren. Voorts stelt hij dat vaardigheden waarin hij beter scoort dan de benoemde kandidaten niet worden aangehaald en dat ten onrechte wordt beweerd dat hij minder goed zou scoren op bepaalde competenties. Ten bewijze daarvan haalt hij aan dat wat analyseren betreft, vier van de vijf kandidaten wier benoeming wordt aangevochten "zwak" scoren en de andere kandidaat "laag", terwijl hij ook "laag" scoort. Vervolgens benadrukt verzoeker nog eens de in zijn memorie van wederantwoord aangevoerde kritiek op de samenstelling van de administratieve comités, de wijze waarop de voordracht van de kandidaten is gebeurd en de motivering van deze voorstellen. Hij blijft van oordeel dat het directiecomité met de specificiteit van zijn functie rekening had moeten houden, alsook met zijn gunstige beoordelingen en zijn herhaaldelijke herbenoeming tot audit-raadgever.

Beoordeling

a. Eerste onderdeel van het middel

7. Artikel 11 van het organiek reglement luidt als volgt:

> "Welke ook de modaliteiten zijn voor de toekenning van betrekkingen, worden de kandidaten, behalve hetgeen voorzien is in bijlage V, gerangschikt in de volgende orde van voorrang:
> 1° de ambtenaar die behoort tot de groep van kandidaten met het kleinste volgnummer dat voorkomt in kolom 1 van de bijlagen I en II;

2° bij gelijke of bij gebrek aan rangschikking overeenkomstig 1°, de best gerangschikte ambtenaar overeenkomstig de andere bepalingen opgenomen in de kolommen 1 en 2 van dezelfde bijlagen;

3° bij gelijke of bij gebreke aan rangschikking overeenkomstig 1° en 2°, de ambtenaar met de grootste klasseanciënniteit en/of graadanciënniteit ;

4° […]

5° bij gelijke klasseanciënniteit en/of graadanciënniteit, de ambtenaar met de grootste niveauanciënniteit;

6° bij gelijke niveauanciënniteit, de ambtenaar met de grootste niveauanciënniteit in het onmiddellijk lagere niveau van de te verlenen betrekking. Voor de ambtenaren van niveau B wordt de niveauanciënniteit verworven in niveau C samengeteld met de niveauanciënniteit verworven in niveau D;

7° bij gelijke niveauanciënniteit bedoeld in 6°, de ambtenaar met de grootste dienstanciënniteit;

8° bij gelijke dienstanciënniteit, de oudste ambtenaar."

Artikel 14, § 1, van het organiek reglement bepaalt:

"Voor de bevorderingen, de veranderingen van vakklasse en de mutaties in het niveau A, die afhankelijk zijn van een vacante betrekking, doet de toepassing van de artikelen 11 en 13 geen afbreuk aan de bepalingen van het koninklijk besluit van 7 augustus 1939 betreffende de evaluatie en de loopbaan van het rijkspersoneel, die betrekking hebben op het gemotiveerd advies van het Directiecomité en op de beslissing van de overheid die benoemt.

Voor de toekenning van de betrekkingen waaraan de titel van gewestelijk directeur bij een fiscaal bestuur of voorzitter van een aankoopcomité is verbonden, heeft het gemotiveerd advies van het directiecomité ook betrekking op de volgende competenties van de kandidaten:
- technische vaardigheden;
- specifieke kennis;
- leidinggeven;
- het motiveren en coachen van personeel;
- verantwoordelijkheidszin en integriteit;
- strategisch en analytisch denken;
- communicatieve vaardigheden;
- kwaliteits- en resultaatgericht zijn;
- vermogen om diensten te organiseren en hun werking te coördineren."

8. Uit artikel 14, § 1, van het organiek reglement blijkt dat voor de bevorderingen in het niveau A, de toepassing van artikel 11 van het organiek reglement geen afbreuk doet aan de bepalingen van het koninklijk besluit van 7 augustus 1939 die betrekking hebben op het gemotiveerd advies van het directiecomité en op de beslissing van de overheid die benoemt.

Overeenkomstig artikel 23 van het koninklijk besluit van 7 augustus 1939 wordt de bevordering binnen het niveau A, die afhankelijk is van het vacant zijn van een betrekking, toegekend na met redenen omkleed advies van het directiecomité. Uit niets blijkt dat dit met redenen omkleed advies niets anders zou mogen zijn dan louter een rangschikking op basis van anciënniteit overeenkomstig de in artikel 11 van het organiek reglement vermelde criteria. Integendeel dient, vermits het om een benoeming naar keuze gaat, het directiecomité de titels en verdiensten van de kandidaten met elkaar te vergelijken. Anciënniteit kan hiervoor weliswaar een belangrijk criterium vormen, maar het is zeker niet het enige criterium. Het directiecomité was dan ook niet gebonden door de rangschikking die voortvloeit uit de toepassing van artikel 11 van het organiek reglement.

9. Artikel 14, § 1, tweede lid, van het organiek reglement somt een aantal competenties op die het directiecomité zeker in zijn gemotiveerd advies moet beoordelen indien het gaat om de toekenning van betrekkingen waaraan de titel van gewestelijk directeur bij een fiscaal bestuur of voorzitter van een aankoopcomité is verbonden. Uit niets blijkt evenwel dat deze competenties uitsluitend beoordeeld zouden mogen worden in het kader van de toekenning van voormelde betrekkingen. Het gaat immers om competenties die dermate algemeen geldend zijn voor leidinggevende functies dat het net onlogisch zou zijn moest de overheid ze niet mogen hanteren bij het beoordelen van de geschiktheid van de kandidaten voor andere leidinggevende functies. Door de kandidaten voor de te begeven betrekkingen van auditeur-generaal van financiën te beoordelen op bepaalde in artikel 14, § 1, tweede lid, van het organiek reglement vermelde competenties heeft het directiecomité deze bepaling niet miskend.

10. Het eerste onderdeel van het middel is niet gegrond.

b. Tweede onderdeel van het middel

11. In het bericht in het Belgisch Staatsblad van 6 december 2007 waarmee de incompetitiestelling wordt bekendgemaakt van 37 betrekkingen waaraan de titel van auditeur-generaal van financiën is verbonden, staat voor elk van de te begeven functies vermeld welke de vereisten van de functie zijn zowel wat de bijzondere geschiktheden als wat de technische competenties betreft. Tevens wordt vermeld dat deze door administratieve comités in kaart zullen worden gebracht door voor alle kandidaten een individueel dossier samen te stellen dat onder meer bestaat uit een verslag over de technische competenties, de bijzondere geschiktheden en elementen uit het persoonlijk dossier. In de nota voor het directiecomité van 20 oktober 2009 waarmee de administratieve comités deze gegevens aan het directiecomité meedelen wordt dit nog als volgt toegelicht: (1) alle elementen die betrekking hebben op het verloop van hun administratieve loopbaan (dienststaat, hogere functies, gunstige en/of ongunstige feiten, tuchtmaatregelen, cumuls,...), (2) de technische competenties waarvan ze blijk geven in de uitoefening van hun functies, (3) de verificatie van hun bijzondere geschiktheden aan de hand van de vragenlijsten van Selor. Blijkens de benoemingsdossiers en de nota van 20 oktober 2009, waar het directiecomité zich bij heeft aangesloten, is dit precies wat is gebeurd. Verzoeker specificeert niet met welke competenties die niet beantwoorden aan de vereisten van de functies het directiecomité rekening zou hebben gehouden en dit blijkt ook niet spontaan.

12. De door verzoeker in zijn laatste memorie aangevoerde argumenten dat hij beter beantwoordt aan de profielvereisten van de in het geding zijnde betrekkingen dan de benoemde kandidaten zijn – in het kader van dit middelonderdeel – laattijdig opgeworpen en dienvolgens onontvankelijk. Verzoeker werpt deze argumenten overigens ook op in het kader van de in het tweede middel aangevoerde schending van de materiële-motiveringsplicht.

13. Het tweede onderdeel van het middel is niet gegrond.

c. Derde onderdeel van het middel

14. Artikel 7*octies*, laatste lid, van het organiek reglement – dat deel uitmaakt van het hoofdstuk 'interne audit cel van de fiscale administratie' – luidt als volgt:

> "De ambtenaren bedoeld in dit artikel behouden hun rechten op bevordering in hun administratie van oorsprong. Zodra zij er benoemd worden in een betrekking van auditeur-generaal van financiën, van adviseur-generaal van gewestelijk directeur bij een fiscaal bestuur of van voorzitter van een aankoopcomité, wordt er een einde gemaakt aan hun aanstelling."

15. Deze bepaling strekt tot bescherming van de ambtenaren van de interne audit-cel, in die zin dat deze ambtenaren ondanks de omstandigheid dat zij niet langer bij hun administratie van oorsprong tewerkgesteld zijn, daar wel nog kunnen worden bevorderd en aldus geen bevorderingskansen verliezen. Artikel 7*octies*, laatste lid, van het organiek reglement kan evenwel geenszins zo worden begrepen dat deze ambtenaren er een recht op bevordering bij hun administratie van oorsprong aan zouden ontlenen. Dat zou er immers op neerkomen dat zij zonder vergelijking van titels en verdiensten moeten worden benoemd vóór anderen die geen deel uitmaken van de interne audit-cel. Een dergelijke regeling zou niet verenigbaar zijn met het gelijkheidsbeginsel.

Ook de nota aan de minister in verband met de oprichting van de audit-cel waarin het doel van artikel 7*octies* van het organiek reglement wordt omschreven, waar verzoeker naar verwijst, geeft er blijk van dat artikel 7*octies* geen recht op bevordering inhoudt. In de nota wordt immers het volgende vermeld: "aangezien het directiecomité deze kwaliteiten beoordeelt, kunnen we concluderen dat de verwezenlijking, indien volmaakt, van soms delicate audit-opdrachten, een gunstig beoordelingselement is bij benoemingsprocedures in een hogere graad". De beoordeling van kwaliteiten waarvan sprake wijst er op dat nog steeds een beoordeling moet worden gemaakt van de verdiensten van de betrokkene wanneer deze kandideert voor een bevordering naar een hogere graad, terwijl de wijze

waarop hij zich van zijn audittaken heeft gekweten daarbij een beoordelingselement vormt.

16. Het door verzoeker in zijn memorie van wederantwoord aangevoerde argument dat het directiecomité bij de beoordeling van de titels en verdiensten van de kandidaten geen rekening heeft gehouden met zijn competenties als audit-raadgever en de herhaaldelijke hernieuwing van zijn mandaat is – in het kader van dit middelonderdeel – laattijdig aangevoerd en bijgevolg onontvankelijk. Verzoeker voert dit argument overigens ook aan in het vijfde onderdeel van dit middel en in het tweede middel.

17. Het derde onderdeel van het middel is niet gegrond.

d. Vierde onderdeel van het middel

18. Bij de beoordeling van het eerste onderdeel van het middel is reeds uiteengezet dat het directiecomité de kandidaten wel degelijk mocht beoordelen op de in artikel 14, § 1, van het organiek reglement vermelde competenties. Er valt niet in te zien, en verzoeker maakt ook niet aannemelijk, waarom daarbij geen gebruik gemaakt zou mogen worden van gespecialiseerde diensten ter zake – zoals Selor – ook wanneer in de reglementering daaromtrent niets is bepaald. Het getuigt immers juist van behoorlijk bestuur dat het directiecomité zich voor het onderzoek van bepaalde competenties heeft laten bijstaan door een instantie die ter zake over de vereiste deskundigheid beschikt.

19. Het vierde onderdeel van het middel is niet gegrond.

e. Vijfde onderdeel van het middel

20. Tot het bestaan van machtsafwending kan slechts worden besloten wanneer de Raad van State over voldoende met elkaar overeenstemmende

gegevens beschikt die aantonen dat het bestuur de bevoegdheid die de wet hem toekent bewust gebruikt heeft voor een ander doel en alleen voor dat doel. In dit geval zou dan moeten blijken dat het directiecomité de bevorderingsprocedure heeft aangewend of gemanipuleerd met als enig doel verzoeker van bevordering uit te sluiten. Het valt aan verzoeker toe om hiervan het bewijs te leveren.

21.1. Verzoeker verwijst desbetreffend naar de gekozen bevorderingsprocedure en de wijze waarop deze is verlopen, zowel wat betreft de samenstelling van de administratieve comités en de manier waarop zij zijn competenties en deze van de andere kandidaten hebben beoordeeld, als naar de samenstelling van het directiecomité en de werkwijze ervan.

Verzoekers omstandige uitleg dienaangaande levert evenwel niet het bewijs dat de procedure werd aangewend met als enig oogmerk hem niet te bevorderen. Integendeel geeft het dossier er blijk van dat de procedure, zowel wat betreft de wijze waarop ze werd georganiseerd als de wijze waarop ze is verlopen, dienstig is om de meest geschikte kandidaten te selecteren. Verzoeker brengt geen concrete bewijselementen aan die overtuigen dat de procedure werd gemanipuleerd met als enig doel hem te treffen.

21.2. Verzoeker verwijst naar het oordeel dat werd uitgebracht in verband met zijn abstract redeneervermogen waar – volgens hem op een onverklaarbare wijze – werd geoordeeld dat dit laag is in vergelijking tot de referentiegroep en dat hij lacunes vertoont om essentiële bestanddelen in de aangeleverde informatie terug te vinden en verbanden tussen de aangereikte abstracte elementen te onderscheiden.

Evenwel blijkt dat ook de vijf kandidaten wier benoeming door verzoeker wordt aangevochten op die competentie laag of zwak scoren. Verzoekers bewering leidt in elk geval niet tot de bewezen vaststelling dat zijn prestatie voor die competentie niet correct werd beoordeeld, laat staan dat dit speciaal zou zijn gebeurd om hem te weren.

21.3. Verzoeker stelt ook nog dat de geschreven antwoorden van de kandidaten dermate gemanipuleerd en geïnterpreteerd zijn dat de kwaliteiten die in zijn hoofde tot uiting kwamen, werden geminimaliseerd of terzijde gelaten, terwijl de kwaliteiten in hoofde van de te benoemen kandidaten werden opgehemeld en dat bepaalde van de benoemde kandidaten in het verleden op ernstige wijze hebben gedisfunctioneerd, terwijl aan zijn kandidatuur werd voorbijgegaan. Hij wijt dit aan de betrokkenheid van C.S. in de bevorderingsprocedure en wijst erop dat hij in het verleden een audit heeft uitgevoerd met een vernietigend resultaat voor C.S.

Nog gesteld dat dit zo is, bewijst dit op zich niet dat C.S. de beoordeling over verzoeker zou hebben gemanipuleerd, vermits de vergelijking niet door C.S. werd gedaan, maar door administratieve comités en nadien werd beoordeeld door het directiecomité dat naast C.S. nog uit verschillende andere leden bestond.

21.4. De omstandigheid dat verzoeker gunstige beoordelingen kreeg en dat hij tot audit-raadgever werd benoemd en herhaaldelijk werd herbenoemd, betekent niet dat hij meteen ook het meest aanspraken kan laten gelden op de bestreden benoemingen.

22. Het vijfde onderdeel van het middel is niet gegrond.

f. Besluit

23. Het middel is in geen van zijn onderdelen gegrond.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

24. Het middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de

bestuurshandelingen' (hierna: de formele-motiveringswet) en uit de schending van het motiveringsbeginsel als beginsel van behoorlijk bestuur.

Verzoeker voert aan dat tot de benoemingen, opgenomen in het bestreden koninklijk besluit van 5 december 2011, besloten werd na een selectieprocedure waarbij de verwerende partij heeft nagelaten uitdrukkelijk en afdoende in feite en in rechte te motiveren waarom hij door vijf kandidaten die na hem gerangschikt waren, wordt voorbijgestreefd. Hij viseert zowel de motivering van de nota voor het directiecomité van 20 oktober 2009 als de motivering van het antwoord van het directiecomité van 20 mei 2010 op zijn bezwaar tegen de voorgestelde kandidaten en stelt dat deze vaag en onduidelijk zijn, in algemene bewoordingen zijn gesteld en geenszins de feiten aanduiden waarop ze zijn gesteund.

Wat betreft de nota van 20 oktober 2009 – waarin voor elk van de te begeven betrekkingen wordt gemotiveerd waarom voor een bepaalde kandidaat wordt gekozen en tegenover de andere kandidaten wordt gerechtvaardigd waarom de keuze niet op hen is gevallen – bespreekt verzoeker achtereenvolgens de motivering van de keuze voor Dirk Vyverman, Christiaan Delaere, Luc Deleenheer, Stanislas Quintens en Yves Cappelier. Met betrekking tot de motivering van de keuze voor Dirk Vyverman en Christiaan Delaere stelt hij dat nergens de feiten worden vermeld waarop wordt gesteund om tot het besluit te komen dat beide kandidaten over de in de motivering vermelde kwaliteiten beschikken. Verzoeker brengt een aantal stukken bij waaruit moet blijken dat in werkelijkheid de ene kandidaat hoofdzakelijk een jarenlange ervaring heeft in een secretariaatsfunctie op het kabinet en als opzichter op een telefooncentrale, terwijl de andere in verschillende ministeriële kabinetten functioneerde zonder blijk te geven van bijzondere en opvallende prestaties, waarbij verzoeker nog opmerkt dat deze kandidaat niet op de lijst van de stafdienst fiscale zaken staat maar wel wordt geloofd voor zijn medewerking aan de BPR-werkgroep. Aangaande de motivering van de keuze voor Luc Deleenheer betoogt verzoeker opnieuw dat de feiten waarop wordt gesteund om tot het besluit te komen dat de kandidaat over de in de

motivering vermelde kwaliteiten beschikt, niet worden vermeld. Voorts klaagt verzoeker aan dat geen gewag wordt gemaakt van een gebrekkig optreden als toezichthoudende ambtenaar door deze kandidaat, waarbij hij een stuk neerlegt waaruit dit gebrekkig optreden moet blijken. Wat de motivering van de keuze voor Stanislas Quintens betreft, merkt verzoeker op dat opnieuw geen feiten worden vermeld die bewijzen dat deze kandidaat beschikt over de hem in de motivering toegedichte kwaliteiten. Verzoeker stelt dat deze motivering in tegenstrijd is met de foutieve fiscale adviezen die deze kandidaat zou hebben gegeven en hij legt dienaangaande een stuk neer. Wat de motivering van de keuze voor Yves Cappelier betreft, klaagt verzoeker andermaal aan dat de feiten waarop wordt gesteund om tot het besluit te komen dat de kandidaat over de in de motivering vermelde kwaliteiten beschikt, niet worden vermeld. Voorts voert hij aan dat in de motivering geen gewag wordt gemaakt van verkeerde fiscale adviezen, gebrekkige interne controle, het gebrek aan informeren van de gepaste overheid en schendingen van de privacy. Verzoeker legt in dat verband een stuk neer waaruit deze gebreken moeten blijken. Hij merkt ook nog op dat de betrokkene sinds kort gewestelijk directeur is en voorheen directeur in de buitendiensten van de administratie der directe belastingen en dat dergelijke profielen niet overeenkomen met het profiel van de te begeven betrekking. Hij stelt dat gelet op de functie van de kandidaat, de hem toegeschreven vaardigheden om de administrateur KMO te ondersteunen bij de coördinatie en opvolging van alle taxatie- en inkohieringswerkzaamheden niet in aanmerking kunnen worden genomen. Met betrekking tot de in de nota opgenomen rechtvaardigingen waarom de keuze telkens niet op hem is gevallen, klaagt verzoeker aan dat hierin telkens slechts algemeenheden worden opgesomd en dat deze motiveringen, op enkele kleine verschillen na, identiek zijn. Verzoeker besluit dat geen enkele motivering toelaat te concluderen dat de vijf benoemde kandidaten meer geschikt zijn dan hij zelf; dat wanneer de overheid stelt dat “niets in [verzoekers] dossier [toelaat] te zeggen dat [verzoeker] over meer geschiktheden beschikt dan de voorgestelde kandidaat om de betrokken functie uit te oefenen”, zij eigenlijk stelt dat niets in verzoekers dossier toelaat te stellen dat hij over minder geschiktheden beschikt dan de voorgestelde kandidaat; dat hij en de benoemde kandidaat dienvolgens

gelijkwaardig zijn en dat op grond van artikel 11 van het organiek reglement voorrang verleend moest worden aan verzoeker die over een grotere anciënniteit beschikt.

Wat de motivering van het antwoord van het directiecomité van 20 mei 2010 op verzoekers bezwaar tegen de voorgestelde kandidaten betreft, merkt verzoeker op dat slechts één bladzijde over de motivering van de voorgedragen kandidaten gaat. Hij wijst er op dat deze motivering niets vermeldt over het voorbijgaan door Dirk Vyverman en Christiaan Delaere ofschoon zij na hem gerangschikt waren; dat ten aanzien van Luc Deleenheer, Stanislas Quintens en Yves Cappelier louter wordt gesteld dat zij beantwoorden aan de functieprofielen en dat de geschiktheidproeven bij Selor dit ook bevestigen, zonder dat hiervan het bewijs wordt geleverd en dat de overheid geenszins antwoordt op de argumenten die hij in zijn bezwaar geformuleerd heeft en niet is ingegaan op verzoekers geschiktheden en vaardigheden als audit-raadgever. Verzoeker stelt nog dat het volledig in tegenspraak met zijn competenties en zijn twintigjarige ervaring is dat hij nu minder goed zou scoren in vergelijking met alle kandidaten ofschoon zij na hem gerangschikt zijn.

25. In zijn memorie van wederantwoord gaat verzoeker nader in op de motiveringen die zijn opgenomen in de nota voor het directiecomité van 20 oktober 2009. In een zeer uitgebreid betoog bespreekt hij voor elk van de vijf bestreden benoemingen de functievereisten, waarna hij de bijzondere geschiktheden en het profiel van de voorgestelde kandidaat plaatst tegenover zijn bijzondere geschiktheden en profiel. Hij komt tot het besluit dat de motivering van de nota op al deze punten faalt. Algemeen samengevat komt zijn stelling erop neer dat aan elk van de voorgestelde kandidaten bijzondere geschiktheden worden toegeschreven terwijl elk van hen daarover niet beschikt; dat de toegeschreven bijzondere geschiktheden soms zelfs in tegenspraak zijn met de testresultaten en dat de voorgestelde kandidaten worden geloofd voor vaardigheden die niet beantwoorden aan de vaardigheden die voor de functie vereist zijn. Daartegenover staat, aldus verzoeker, dat hij wel beschikt over de vaardigheden die voor de

betrokken functies vereist zijn en dat hij gelijkwaardig of zelfs beter scoort in vergelijking met de voorgestelde kandidaten.

26. In zijn laatste memorie voert verzoeker, wat de motiveringen in de nota voor het directiecomité van 20 oktober 2009 betreft, nog het volgende aan:

- wat betreft de keuze voor Dirk Vyverman en Christiaan Delaere:

> "Uit de kandidatuur van verzoeker blijkt dat hij wel degelijk over een grote kennis en ervaring beschikt aangaande moderniseringsprocessen binnen de FOD Financiën. Alle moderniseringsprocessen betreffende alle administraties waarvoor de administrateur-generaal belastingen en invordering bevoegd was werden aan een audit onderworpen, verricht door verzoeker, waarna zij door de administrateur-generaal belastingen en invordering werden bijgestuurd. Verzoeker werd als zeer geschikt bevonden als BPR-adviseur, adviseerde de administrateur-generaal belastingen en later de voorzitter bij de implementatie van de nieuwe processen. Verzoeker ligt aan de basis van de grootste modernisering van de fiscale administraties namelijk de creatie van de controle centra waarbij controleurs uitsluitend werden ingezet voor het verrichten van grondige fiscale verificaties. De grote en unieke ervaring aangaande moderniseringsprocessen blijkt alleen al uit de tientallen rapporten die verzoeker heeft opgesteld in zijn functie van audit-raadgever. In zijn kandidatuur heeft verzoeker hier wel degelijk naar verwezen (zie stuk 6).
>
> Wat de bijzondere geschiktheden betreft, scoort verzoeker niet minder goed dan de heer Vyverman en minstens gelijk met de heer Delaere.
>
> Verzoeker scoort voor analyseren 'laag, omdat hij lacunes vertoont om essentiële bestanddelen in de aangeleverde informatie terug te vinden en verbanden tussen de aangereikte abstracte elementen te onderscheiden'. De heer Vyverman daarentegen scoort voor analyseren 'zwak, omdat hij onvoldoende in staat is om essentiële bestanddelen in de aangeleverde informatie terug te vinden en verbanden tussen de aangereikte abstracte elementen te onderscheiden'. Verzoeker scoort dus beter dan de heer Vyverman.
>
> Verzoeker scoort, in vergelijking met de heer Delaere, inderdaad gelijk wat analyseren betreft maar beter wat organiseren betreft. Het performantieniveau van de heer Delaere op organiseren situeert zich in het lager gemiddelde; hij is redelijk in staat een planning op te stellen maar zou meer rekening moeten houden met de vereisten. Daarentegen scoort verzoeker boven het gemiddelde; verzoeker is volkomen in staat een planning op te stellen en houdt rekening met het geheel van de vereisten. Verzoeker scoort dus niet minder of gelijk maar wel veel beter!
>
> Het opportuniteitsoordeel dat wordt ingeroepen om verzoeker te weren is gebaseerd op onjuiste, onvolledige en zelfs leugenachtige informatie opgenomen in het voorstel aan het directiecomité en sluit helemaal niet aan bij het dossier dat de kandidatuur, de motivering, de vaardigheden en competenties, het profiel bestaande uit functiecontext, taken en opdrachten bevat. Het dossier

van verzoeker omvat, behalve de carrière, verder ook de universitaire diploma's, het aanwervingsexamen, de interne bevorderingsexamens, de attesten en certificaten, alle interne en externe opleidingen, de evaluaties, de gecertificeerde opleidingen, enz.. Alle elementen die in het bezwaarschrift voor het directiecomité werden aangehaald bevinden zich in dit persoonlijk dossier dat door de personeelschef ter beschikking werd gesteld van de verschillende administratieve comités. Dit alles toont aan dat verzoeker wel degelijk over meer geschiktheden beschikt dan de andere kandidaten !

Het opportuniteitsoordeel dat wordt ingeroepen om de kandidaten voor te stellen houdt in dat zij worden opgehemeld voor vaardigheden waarover zij niet of onvoldoende beschikken. Verder worden zij geloofd voor het hebben deelgenomen aan processen die niet dienstig zijn in de functie waarvoor zij worden voorgesteld en die niet aansluiten bij het gewenste profiel (functiecontext, opdrachten en taken)."

- wat betreft de keuze voor Luc Deleenheer:

"De functie waarvoor de heer Deleenheer werd voorgesteld is de functie die hij reeds jaren bij wijze van interim uitoefent. Het betreft een toezichtsfunctie als rondreizend ambtenaar-generaal. Zijn tussenkomst die er in bestond een gewestelijk directeur te verplichten een boekhouder te ontvangen in het kader van een fiscaal geschil en zodoende de beslissing over het bezwaarschrift te beïnvloeden is onaanvaardbaar vanwege een ambtenaar die belast is met een toezichtsfunctie. Dat dit de gewestelijk directeur heeft beïnvloed is gebleken uit de verdediging vanwege deze gewestelijk directeur ter gelegenheid van een tuchtdossier (wegens beïnvloeding en mogelijke corruptie bij het beslissen over een bezwaarschrift) dat tegen hem werd geopend door de administratie, kort voor zijn pensionering.

Verzoeker scoort wat de bijzondere geschiktheden betreft, zeker niet minder goed dan de heer Deleenheer.

Verzoeker scoort voor analyseren 'laag, omdat hij lacunes vertoont om essentiële bestanddelen in de aangeleverde informatie terug te vinden en verbanden tussen de aangereikte abstracte elementen te onderscheiden'. De heer Deleenheer daarentegen scoort voor analyseren 'zwak, omdat hij onvoldoende in staat [is] om essentiële bestanddelen in de aangeleverde informatie terug te vinden en verbanden tussen de aangereikte abstracte elementen te onderscheiden. Verzoeker scoort dus beter dan de heer Deleenheer.

Ook wat organiseren betreft, scoort verzoeker beter. Het performantieniveau van de heer Deleenheer op organiseren situeert zich in het hoger gemiddelde; hij blijkt in staat een planning op te stellen en houdt rekening met het merendeel van de vereisten. Verzoeker scoort boven het gemiddelde; verzoeker is volkomen in staat een planning op te stellen en houdt rekening met het geheel van de vereisten. Verzoeker scoort dus veel beter !

Het opportuniteitsoordeel dat wordt ingeroepen om verzoeker te weren is gebaseerd op onjuiste, onvolledige en zelfs leugenachtige informatie opgenomen in het voorstel aan het directiecomité en sluit helemaal niet aan bij het dossier dat de kandidatuur, de motivering, de vaardigheden en competenties,

het profiel bestaande uit functiecontext, taken en opdrachten bevat. Het dossier van verzoeker omvat, behalve de carrière, verder ook de universitaire diploma's, het aanwervingsexamen, de interne bevorderingsexamens, de attesten en certificaten, alle interne en externe opleidingen, de evaluaties, de gecertificeerde opleidingen, enz.. Alle elementen die in het bezwaarschrift voor het directiecomité werden aangehaald bevinden zich in dit persoonlijk dossier dat door de personeelschef ter beschikking werd gesteld van de verschillende administratieve comités. Dit alles toont aan dat verzoeker wel degelijk over meer geschiktheden beschikt dan de andere kandidaten !

Het opportuniteitsoordeel dat wordt ingeroepen om de kandidaat voor te stellen houdt in dat hij wordt opgehemeld voor vaardigheden waarover hij niet of onvoldoende beschikt. Verder wordt hij geloofd voor vaardigheden die niet aansluiten bij het gewenste profiel (functiecontext, opdrachten en taken)."

- wat betreft de keuze voor Stanislas Quintens:

"Het advies van de heer Quintens was verkeerd omdat hij een vergoeding voor geleverde diensten en gemaakte kosten wilde laten doorgaan als een verkoop van aandelen uit het privaat vermogen. Dit is een frauduleus advies. Er was immers geen sprake van een verkoop van aandelen.

De technische expertise en kennis van de fiscale materies waarvoor een grondige kennis wordt gevraagd, werd niet getest zodat men op basis hiervan niet kan beweren dat deze bij verzoeker minder diepgaand zou zijn dan bij de heer Quintens. Echter, verzoeker heeft tientallen grondige fiscale audits verricht waarbij grondige en polyvalente technische fiscale expertise en kennis nodig was en nog verder werd opgedaan. Gelet op de transversale audits over de grenzen heen van de diverse fiscale administraties, kan wel gesteld worden dat de expertise en kennis van verzoeker aangaande de fiscale materies veel ruimer, allesomvattender en grondiger is dan deze van de heer Quintens.

Verzoeker scoort voor de bijzondere geschiktheden zeker niet minder goed dan de heer Quintens. Voor analyseren haalt verzoeker dezelfde score als de heer Quintens. Daarentegen scoort verzoeker beter wat organiseren betreft. Het performantieniveau van de heer Quintens op organiseren situeert zich in het lager gemiddelde; hij blijkt redelijk in staat een planning op te stellen maar zou meer rekening moeten houden met de vereisten. Verzoeker scoort op organiseren boven het gemiddelde; verzoeker is volkomen in staat een planning op te stellen en houdt rekening met het geheel van de vereisten.

Verzoeker is bij zijn kandidatuurstelling wel diepgaand ingegaan op de specifieke eisen van het gevraagde profiel. Bovendien had het directiecomité toepassing moeten maken van artikel 7octies van het organiek reglement die het verplicht rekening te houden met de specifieke kenmerken van de uitgeoefende auditfunctie als audit-raadgever. Ter herinnering : 'Het systeem biedt aan de betrokken ambtenaren de mogelijkheid om hun specifieke competenties aan te tonen voor de benoemingen in hogere graden, het is immers zo dat de functies binnen de audit- cel kwaliteiten vereisen die nodig zijn voor het uitoefenen van de hoogste functies binnen de administratie. Aangezien het directiecomité deze kwaliteiten beoordeelt, kunnen we concluderen dat de verwezenlijking, indien

volmaakt, van soms delicate audit-opdrachten, een gunstig beoordelingselement is bij benoemingsprocedures in een hogere graad. Dit biedt de garantie dat het werk binnen de cel geen enkel negatief effect heeft op de carrière.

Het opportuniteitsoordeel dat wordt ingeroepen om verzoeker te weren is gebaseerd op onjuiste, onvolledige en zelfs leugenachtige informatie opgenomen in het voorstel aan het directiecomité en sluit helemaal niet aan bij het dossier dat de kandidatuur, de motivering, de vaardigheden en competenties, het profiel bestaande uit functiecontext, taken en opdrachten bevat. Het dossier van verzoeker omvat, behalve de carrière, verder ook de universitaire diploma's, het aanwervingsexamen, de interne bevorderingsexamens, de attesten en certificaten, alle interne en externe opleidingen, de evaluaties, de gecertificeerde opleidingen, enz.. Alle elementen die in het bezwaarschrift voor het directiecomité werden aangehaald bevinden zich in dit persoonlijk dossier dat door de personeelschef ter beschikking werd gesteld van de verschillende administratieve comités. Dit alles toont aan dat verzoeker wel degelijk over meer geschiktheden beschikt dan de andere kandidaten !

Het opportuniteitsoordeel dat wordt ingeroepen om de kandidaat voor te stellen houdt in dat hij wordt opgehemeld voor vaardigheden waarover hij niet of onvoldoende beschikt. Verder worden hij geloofd voor vaardigheden die niet aansluiten bij het gewenste profiel (functiecontext, opdrachten en taken).”

- wat betreft de keuze voor Yves Cappelier:

“Uit bijlage 4 van het stuk 17 blijkt wel degelijk dat de heer Cappelier tekort schoot in de uitoefening van zijn ambt.

Verzoeker scoort niet minder goed wat zijn bijzondere geschiktheden betreft. Hij scoort op analyseren zelfs beter dan Cappelier. De bijzondere geschiktheden ‘coachten en ontwikkelen en beïnvloeden’ zijn geschiktheden die bij de uitoefening van de functie van audit-raadgever niet gebruikt worden. Vandaar de vermelding ‘nee’. Wat niet wil zeggen dat verzoeker deze geschiktheden niet bezit, alleen heeft hij ze bij de uitoefening van zijn laatste functie niet nodig gehad, dus kan hij ook niet anders dan dit zo te vermelden op de vragenlijst.

Verzoeker scoort voor analyseren ‘laag, omdat hij lacunes vertoont om essentiële bestanddelen in de aangeleverde informatie terug te vinden en verbanden tussen de aangereikte abstracte elementen te onderscheiden’. De heer Cappelier scoort voor analyseren ‘zwak, omdat hij onvoldoende in staat is om essentiële bestanddelen in de aangeleverde informatie terug te vinden en verbanden tussen de aangereikte abstracte elementen te onderscheiden. Verzoeker scoort dus beter dan de heer Cappelier.

Uit het dossier van verzoeker blijkt dat de technische expertise van verzoeker, zijn kennis aangaande de fiscale materies, beter is dan die van de heer Cappelier. De tientallen auditrapporten inzake alle fiscale processen en procedures, structuren en activiteiten getuigen hiervan. Dit werd aangetoond in de kandidatuur en de motivering en is door het directiecomité genoegzaam gekend. Uit het dossier van de heer Capelier blijkt evenwel niet dat zijn kennis

op dit punt klaarblijkelijk groter is dan die van verzoeker, ook al omdat de technische expertise niet werd getest.

Verzoeker gaat in zijn motivering wel degelijk in op de specifieke eisen van het gevraagde profiel. Hij doet dit door zijn kennis en ervaring aan te tonen waarvan hij blijk heeft gegeven tijdens de uitoefening van zijn ambt als audit-raadgever maar uit heel het dossier blijkt duidelijk dat men geen rekening heeft willen houden met de twintig jaar ervaring van verzoeker in het doorlichten als auditor van alle processen van alle fiscale administraties, hetgeen verzoeker een duidelijke voorrang geeft gelet op de diepgaande kennis van de fiscaliteit, de procedures, de structuren en de kwaliteit van het management waarover verzoeker beschikt.

Het opportuniteitsoordeel dat wordt ingeroepen om verzoeker te weren is gebaseerd op onjuiste, onvolledige en zelfs leugenachtige informatie opgenomen in het voorstel aan het directiecomité en sluit helemaal niet aan bij het dossier dat de kandidatuur, de motivering, de vaardigheden en competenties, het profiel bestaande uit functiecontext, taken en opdrachten bevat. Het dossier van verzoeker omvat, behalve de carrière, verder ook de universitaire diploma's, het aanwervingsexamen, de interne bevorderingsexamens, de attesten en certificaten, alle interne en externe opleidingen, de evaluaties, de gecertificeerde opleidingen, enz.. Alle elementen die in het bezwaarschrift voor het directiecomité werden aangehaald bevinden zich in dit persoonlijk dossier dat door de personeelschef ter beschikking werd gesteld van de verschillende administratieve comités. Dit alles toont aan dat verzoeker wel degelijk over meer geschiktheden beschikt dan de andere kandidaten !

Het opportuniteitsoordeel dat wordt ingeroepen om de kandidaat voor te stellen houdt in dat hij wordt opgehemeld voor vaardigheden waarover hij niet of onvoldoende beschikt. Verder wordt hij geloofd voor vaardigheden die niet aansluiten bij het gewenste profiel (functiecontext, opdrachten en taken)."

Wat de motivering van het antwoord van het directiecomité van 20 mei 2010 op verzoekers bezwaar tegen de voorgestelde kandidaten betreft, voert verzoeker nog het volgende aan:

"De technische competenties van de kandidaten werden op geen enkele wijze getest. De technische competenties kunnen dan ook enkel blijken uit de werkzaamheden verricht door de kandidaten tijdens hun loopbaan bij de FOD Financiën. Verzoeker is, veel meer dan de voorgestelde kandidaten, continu zeer nauw betrokken bij de huidige lopende projecten door de opeenvolgende audits m.b.t. processen opgenomen in deze lopende projecten. In deze adviseert hij continu de voorzitter van het directiecomité en is hij ook aanwezig op de bilaterale vergaderingen inzake beheerscontrole en interne controle die de voorzitter van het directiecomité houdt met zijn administrateurs-generaal.

Uit de resultaten van de evaluatie van de geschiktheden van verzoeker blijkt helemaal niet dat hij veel minder performant is dan de voorgestelde kandidaten, integendeel, doorgaans scoort hij beter dan de andere kandidaten, zeker wat betreft cruciale vaardigheden zoals analyseren en organiseren. De

vaardigheden ‘coachen en ontwikkelen’ en ‘beïnvloeden’ zijn bij verzoeker niet aanwezig in de uitoefening van zijn ambt als audit-raadgever (hetgeen deontologisch en ethisch onverantwoord zou zijn en onverenigbaar is met de internationaal erkende normen inzake interne audit), dan is het zeer onredelijk te beweren dat dit minder goed is dan een score ‘middelmatig’ bij de kandidaten waarvan dit wel dagdagelijks werd verwacht in de uitoefening van hun vorig ambt

De technische competenties van de anderen zijn niet hoger, kunnen dit niet zijn gelet op hun enge visie op de fiscale materie (slechts één fiscaal domein, slechts één soort belasting) in vergelijking met verzoeker die door zijn auditopdracht betreffende alle fiscale administraties, een transversaal, diepgaand en allesomvattende visie heeft over alle fiscale wetgevingen en procedures, structuren en organisatie.

Verzoeker beschikt reeds 20 jaar over de geschiktheden en vaardigheden van een audit-raadgever, en dit naar genoegdoening (vijfjaarlijkse evaluatie) wat betekent dat hij wel degelijk over de technische competenties beschikt voor de te begeven betrekkingen, veel meer dan de benoemde kandidaten. Artikel 7octies moet volgens de administratie immers als volgt gelezen worden (verklarende nota aan de minister betreffende het art. 7 octies). :

De ambtenaren die door artikel 7octies worden geviseerd zullen hun rechten op bevordering in graad bij hun administratie van herkomst, bewaren. Het systeem biedt aan de betrokken ambtenaren de mogelijkheid om hun specifieke competenties aan te tonen voor de benoemingen in hogere graden, het is immers zo dat de functies binnen de audit-cel kwaliteiten vereisen die nodig zijn voor het uitoefenen van de hoogste functies binnen de administratie. Aangezien het directiecomité deze kwaliteiten beoordeelt, kunnen we concluderen dat de verwezenlijking, indien volmaakt, van soms delicate audit-opdrachten, een gunstig beoordelingselement is bij benoemingsprocedures in een hogere graad. Dit biedt de garantie dat het werk binnen de cel geen enkel negatief effect heeft op de carrière....

Uit de personeelsdossiers blijkt ook dat verzoeker veel meer vormingsactiviteiten heeft gevolgd. Daar moeten nog minstens 20 dagen vormingsactiviteiten aan worden toegevoegd die hij als interne auditor jaarlijks volgt (moet volgen), en de bijscholingsactiviteiten als gecertificeerd kwaliteitsauditor en de gecertificeerde opleiding als adviseur Business Proces Reenginering (BPR-adviseur). Verzoeker is de enige die het volledig opleidingstraject van BPR-adviseur heeft mogen volgen nadat hij ‘zeer geschikt’ is bevonden na selectieproeven en assessment center.

Het is bijgevolg onjuist en onredelijk de vaardigheden van de voorgestelde kandidaten hoger in te schatten dan deze van verzoeker. Het is dus wel degelijk onterecht en onredelijk hiermede geen rekening te hebben gehouden.”

Beoordeling

27. De bestreden benoemingen zijn benoemingen naar keuze. Ze moeten overeenkomstig de formele-motiveringswet de feitelijke en juridische

overwegingen bevatten die aan het besluit ten grondslag liggen en die vermeldingen moeten afdoende zijn. Ze moeten ook terdege materieel gemotiveerd zijn en op deugdelijke grondslagen berusten, wat betekent dat het bewijs geleverd moet worden dat de geschiktheid, de aanspraken en de verdiensten van de kandidaten objectief onderzocht en vergeleken zijn op basis van objectieve, redelijke en pertinente criteria en dat het resultaat van dat onderzoek de door de benoemende overheid gemaakte keuze vermag te ondersteunen.

28.1. Verzoeker voert in een eerste middelonderdeel de schending aan van de artikelen 2 en 3 van de formele-motiveringswet doordat tot de benoemingen opgenomen in het bestreden koninklijk besluit van 5 december 2011, besloten werd na een selectieprocedure waarbij de verwerende partij heeft nagelaten uitdrukkelijk en afdoende in feite en in rechte te motiveren waarom hij door vijf kandidaten die na hem gerangschikt waren, wordt voorbijgestreefd. Hij viseert daarbij zowel de motivering van de nota voor het directiecomité van 20 oktober 2009 als de motivering van het antwoord van het directiecomité van 20 mei 2010 op zijn bezwaar tegen de voorgestelde kandidaten en hij stelt dat deze vaag en onduidelijk zijn, in algemene bewoordingen zijn gesteld en geenszins de feiten aanduiden waarop ze zijn gesteund.

28.2. De formele-motiveringsplicht waarvan verzoeker de schending aanvoert, is vervat in de formele-motiveringswet.

De artikelen 2 en 3 van deze wet 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.

De formele-motiveringsplicht impliceert dat de motieven uit de bestreden beslissing zelf moeten blijken. Wel kan worden aangenomen dat aan de doelstelling van de formele motiveringsplicht om de betrokkene een zodanig inzicht te geven in de motieven van de beslissing dat hij met kennis van zaken kan uitmaken of het zinvol is de beslissing met een annulatieberoep te bestrijden, is

voldaan, indien de betrokkene desgevallend langs een andere weg kennis heeft gekregen van de motieven waarop de beslissing is gesteund, ook al worden die motieven dan niet in de beslissing zelf veruitwendigd. Dit kan doordat de beslissing verwijst naar andere stukken.

Een dergelijke "motivering door verwijzing" dient evenwel aan bepaalde voorwaarden te voldoen. Vooreerst moet de inhoud van de stukken waarnaar wordt verwezen aan de betrokkene ter kennis zijn gebracht. Bovendien moeten de desbetreffende stukken zelf afdoende gemotiveerd zijn en mogen ze niet tegenstrijdig zijn. Ten slotte dienen de stukken in de uiteindelijke beslissing te worden bijgevallen door de beslissende overheid.

Zoals hierna zal blijken, is *in casu* aan deze voorwaarden voldaan.

28.3.1. Het koninklijk besluit van 5 december 2011 waarbij de bestreden benoemingen zijn gebeurd, bevat zelf niet de motieven die aan de benoemingen ten grondslag liggen. Wel wordt in het negende lid van de aanhef van het benoemingsbesluit verwezen naar de voorstellen van het directiecomité vervat in de notulen van zijn zittingen van 23 oktober 2009, 18 en 22 december 2009, 8 januari 2010, 2 april 2010 en 20 mei 2010.

Wat de bestreden benoemingen betreft, zijn de notulen van 23 oktober 2009 en 20 mei 2010 relevant.

Zoals *sub* 3.6 wordt vermeld, heeft het directiecomité zich in zijn vergadering van 23 oktober 2009 aangesloten bij de benoemingsvoorstellen van de administratieve comités en deze tot de zijne gemaakt. Zoals *sub* 3.5 wordt vermeld, zijn met een 'nota voor het directiecomité' van 20 oktober 2009, de resultaten van de door de administratieve comités verzamelde gegevens meegedeeld. Daarin wordt voor elk van de te begeven betrekkingen een rangschikking van de kandidaten opgemaakt, wordt vervolgens voor elke voorgestelde kandidaat

gemotiveerd waarom de keuze op hem gevallen is en wordt ten aanzien van de andere kandidaten gerechtvaardigd waarom zij niet worden voorgesteld. Deze zijn op 23 november 2009 aan verzoeker betekend.

Op 3 december 2009 dient verzoeker een uitgebreid bezwaarschrift in tegen deze verschillende voorstellen en op 18 december 2009 wordt hij gehoord (*sub* 3.7). In een 'nota voor het directiecomité' van 17 mei 2010 brengt de administratie de argumenten aan waarmee volgens haar verzoekers bezwaren kunnen worden beantwoord (*sub* 3.8). Op 20 mei 2010 maakt het directiecomité de argumenten van de nota van 17 mei 2010 tot de zijne en verwerpt hij onder meer verzoekers bezwaarschrift. Bij brief van 5 juli 2010 wordt verzoeker hiervan op de hoogte gebracht.

Uit wat voorafgaat volgt dat de nota voor het directiecomité van 20 oktober 2009 en het antwoord van de directieraad van 20 mei 2010 waarop de benoemende overheid zich heeft gesteund, kunnen worden betrokken bij het onderzoek van verzoekers bezwaren over de benoemingsprocedure.

28.3.2. Uit zijn omvangrijk betoog over de vermeende ondeugdelijkheid van de motivering van de nota – samengevat, dat de aan de benoemde kandidaten toegeschreven competenties niet stroken met de werkelijkheid terwijl ten onrechte aan zijn verdiensten en vaardigheden is voorbijgegaan – blijkt dat verzoeker wel degelijk op de hoogte is van de motieven waarom aan de benoemde kandidaten de voorkeur is gegeven en hij zelf niet is benoemd en dat aldus met de verwijzing naar die nota wel degelijk aan de formele-motiveringsplicht is voldaan.

28.3.3. Op 20 mei 2010 heeft het directiecomité de argumenten van de nota van de administratie van 17 mei 2010 tot de zijne gemaakt en onder meer verzoekers bezwaarschrift verworpen. Uit de motivering van die nota – geciteerd *sub* 3.8 – blijkt duidelijk waarom verzoekers bezwaren – samengevat *sub* 3.7 – tegen de voorgenomen bevorderingen werden afgewezen. Het directiecomité is summier maar afdoende, ingegaan op verzoekers argumentatie. Het is niet vereist

dat op elk argument afzonderlijk wordt geantwoord. Het blijkt duidelijk waarom het directiecomité verzoekers bezwaren heeft afgewezen en verzoeker heeft deze argumentatie ook begrepen, getuige hiervan de inhoudelijke kritiek die hij tegen deze argumenten aanvoert.

2.8.3.4. In die mate dat verzoeker de schending aanvoert van de formele-motiveringsplicht is het middel niet gegrond.

29.1. Verzoeker voert in een tweede middelonderdeel de schending aan van het motiveringsbeginsel als beginsel van behoorlijk bestuur.

Deze materiële motiveringsplicht houdt in dat iedere bestuurshandeling moet worden gedragen door motieven die in rechte en in feite aanvaardbaar zijn, en die daarom, naar aanleiding van het wettigheidstoezicht, moeten kunnen worden gecontroleerd. Deze motieven moeten blijken uit de beslissing zelf, hetzij uit het administratief dossier.

Benoemings- en bevorderingsbesluiten moeten terdege materieel gemotiveerd zijn en op deugdelijke grondslagen berusten, wat te dezen betekent dat het bewijs geleverd moet worden dat de geschiktheid, de aanspraken en de verdiensten van de kandidaten objectief onderzocht en vergeleken zijn op basis van objectieve, redelijke en pertinente criteria en dat het resultaat van dat onderzoek de door de benoemende overheid gemaakte keuze vermag te ondersteunen.

29.2. In het kader van zijn wettigheidcontrole op de vergelijking van titels en verdiensten valt het evenwel niet toe aan de Raad van State om zijn beoordeling over de titels en verdiensten van de kandidaten in de plaats te stellen van die van de benoemende overheid. De Raad kan enkel nagaan of de door de overheid uitgebrachte beoordeling niet onredelijk is. Zelfs wanneer zou blijken dat verzoeker op bepaalde competenties beter scoort dan de benoemde kandidaten toont dit niet de onjuistheid, noch de onredelijkheid aan van de vergelijking. Het is immers niet omdat verzoeker op een bepaald punt van de vooropgestelde criteria

beter scoort dat aan de benoemde kandidaten geen betere globale beoordeling gegeven kon worden.

Verzoeker voert een uitgebreid betoog vol feitelijke gegevens om aan te tonen dat aan de benoemde kandidaten bijzondere geschiktheden worden toegeschreven terwijl zij in werkelijkheid niet over deze vaardigheden beschikken en dat zijn geschiktheden groter zijn en hij dienvolgens beter beantwoordt aan de vereisten voor de te begeven functies. Voor zover hij hiermee beoogt de Raad van State uit te nodigen om de vergelijking van titels en verdiensten over te doen en zijn beoordeling in de plaats te stellen van deze van de benoemende overheid, wijst de Raad van State erop dat, zoals hiervóór uiteengezet, zulks niet aan de Raad van State toevalt.

In zoverre verzoekers uiteenzetting ertoe strekt de Raad de vergelijking van de titels en verdiensten van de kandidaten over te laten doen is ze niet dienstig.

29.3.1. Binnen de toetsingsbevoegdheid waarover de Raad van State inzake de vergelijking van titels en verdiensten beschikt, kunnen in het licht van verzoekers grieven tegen de materiële motivering van de nota voor het directiecomité van 20 oktober 2009 volgende opmerkingen worden geformuleerd.

29.3.2. Algemeen kan worden vastgesteld dat de competenties en geschiktheden die aan de benoemde kandidaten worden toegeschreven, gebaseerd zijn op het dossier van kandidaatstelling dat zij hebben ingediend. Verzoeker pikt er per benoemde kandidaat bepaalde kwaliteiten uit die niet op een voldoende feitelijke grondslag zouden berusten, maar zoals zo-even gezegd, moet telkens het geheel van de kwaliteiten in ogenschouw worden genomen. Voorts moet ook worden opgemerkt dat bepaalde competenties in hoofde van kandidaten aanwezig kunnen zijn – en ook door Selor zijn vastgesteld – zonder dat deze competenties effectief werden ingezet in het ambt dat het laatst vóór de benoeming werd bekleed.

29.3.3. De Raad van State merkt geen tegenstrijd tussen de diverse benoemingsdossiers van de kandidaten, wat wat de competenties ‘coachen en ontwikkelen’, ‘beïnvloeden’ en ‘analyseren’ betreft, en de vaststelling dat globaal genomen op deze competenties verzoeker inderdaad minder goed scoort dan de benoemde kandidaten, zoals in de diverse motiveringen van de voorgenomen bevorderingen herhaaldelijk wordt vermeld. Enkel in vergelijking met Christiaan Delaere scoort verzoeker wat deze competenties *in globo* betreft, even goed.

29.3.4. Terecht merkt verzoeker op dat de motiveringen waarom voor de in het geding zijn betrekkingen de keuze niet op hem is gevallen, grote gelijkenissen vertonen. Dat is niet onlogisch. Als verzoeker voor bepaalde competenties en vaardigheden minder goed scoort, is het niet ondenkbaar dat dit zo is voor elk van de vijf betrekkingen die thans aan de orde zijn. Als verzoeker bijvoorbeeld minder goed scoort voor ‘coachen en ontwikkelen’, mag men verwachten dat dit in elk van de vijf benoemingsdossiers waar het thans over gaat, het geval zal zijn. De omstandigheid dat deze motiveringen grotendeels gelijkluidend zijn, toont op zich niet de onredelijkheid of de onjuistheid van deze motiveringen aan.

29.3.5.1. Specifiek aangaande de in de nota voor het directiecomité van 20 oktober 2009 gemaakte vergelijking van titels en verdiensten van verzoeker met Dirk Vyverman en Christiaan Delaere voor wat betreft de twee betrekkingen van auditeur-generaal van financiën bij het kabinet van de administrateur-generaal van de belastingen en de invordering – geciteerd onder overweging 3.5 – kan worden vastgesteld hetgeen volgt:

a) over de motivering van de keuze voor Dirk Vyverman en Christiaan Delaere

Verzoeker toont niet aan dat Dirk Vyverman en Christiaan Delaere niet over de kwaliteiten zouden beschikken die aan hen worden toegeschreven. Uit de stukken die hij bijbrengt kan weinig of niets worden afgeleid

over de aard van de prestaties die Dirk Vyverman en Christiaan Delaere leverden, en nog veel minder kan er iets worden uit afgeleid over de kwaliteit van die prestaties en de persoonlijke en professionele kwaliteiten waarover zij beschikken. De Raad van State kan niet beoordelen of de functies die Dirk Vyverman en Christiaan Delaere hebben uitgeoefend, en de wijze waarop zij deze hebben uitgeoefend, van die aard zijn dat niet kan worden aangenomen dat de betrokkenen niet over de kwaliteiten beschikken die eraan ten grondslag liggen dat zij benoemd werden.

b) over de motivering van de rechtvaardiging van die keuze ten opzichte van verzoeker

Uit verzoekers kandidatuur voor de twee te begeven functies blijkt niet dat hij over een grote kennis en ervaring beschikt aangaande moderniseringsprocessen binnen de FOD Financiën. Verzoeker scoort – zoals hiervóór vermeld – wat betreft bijzondere geschiktheden globaal genomen inderdaad minder goed dan Dirk Vyverman en even goed als Christiaan Delaere. De beoordeling van de verwerende partij dat niets in verzoekers dossier toelaat te zeggen dat hij over meer geschiktheden beschikt dan de andere kandidaten is niet onjuist of onredelijk.

29.3.5.2. Verzoeker toont niet afdoende aan dat de motieven die ten grondslag liggen aan de keuze voor Dirk Vyverman en Christiaan Delaere in de nota voor het directiecomité van 20 oktober 2009 en die het directiecomité tot de zijne heeft gemaakt in zijn vergadering van 23 oktober 2009, onjuist zijn of van willekeur getuigen.

29.3.6.1. Aangaande de in de nota voor het directiecomité van 20 oktober 2009 gemaakte vergelijking van titels en verdiensten van verzoeker met Luc Deleenheer voor wat betreft de betrekking van auditeur-generaal van financiën bij de centrale diensten van de administratie der directe belastingen, algemene

inspectie – geciteerd onder overweging 3.5 – kan worden vastgesteld hetgeen volgt:

a) over de motivering van de keuze voor Luc Deleenheer

Opnieuw moet worden vastgesteld dat verzoeker niet aantoont dat Luc Deleenheer niet over de kwaliteiten beschikt die hem worden toegeschreven. Nog daargelaten de vraag of Luc Deleenheer bij een bepaalde gelegenheid op een ongeoorloofde wijze in een fiscaal geschil is tussengekomen – iets wat overigens geenszins onomstotelijk blijkt uit het door verzoeker bijgebrachte stuk – moet worden aangenomen dat dit niet *ipso facto* tot het besluit leidt dat hij niet over de vereiste kwaliteiten zou kunnen beschikken voor de te begeven betrekking.

b) over de motivering van de rechtvaardiging van die keuze ten opzichte van verzoeker

Verzoeker scoort wat betreft bijzondere geschiktheden globaal genomen minder goed dan Luc Deleenheer. De beoordeling van de verwerende partij dat niets in verzoekers dossier toelaat te zeggen dat hij over meer geschiktheden beschikt dan de andere kandidaat is niet onjuist of onredelijk.

29.3.6.2. Verzoeker toont niet afdoende aan dat de motieven die ten grondslag liggen aan de keuze voor Luc Deleenheer in de nota voor het directiecomité van 20 oktober 2009 en die het directiecomité tot de zijne heeft gemaakt in zijn vergadering van 23 oktober 2009, onjuist zijn of van willekeur getuigen.

29.3.7.1. Aangaande de in de nota voor het directiecomité van 20 oktober 2009 gemaakte vergelijking van titels en verdiensten van verzoeker met Stanislas Quintens voor wat betreft de betrekking van auditeur-generaal van financiën bij de centrale diensten van de administratie der directe belastingen, dienst I – PB –

natuurlijke personen – geciteerd onder overweging 3.5 – kan worden vastgesteld hetgeen volgt:

a) over de motivering van de keuze voor Stanislas Quintens:

Verzoeker maakt niet hard dat Stanislas Quintens niet over de kwaliteiten zou beschikken die hem worden toegedicht. Uit het stuk dat verzoeker bijbrengt kan niet onomstotelijk worden afgeleid dat de Stanislas Quintens een verkeerd fiscaal advies gaf.

b) over de motivering van de rechtvaardiging van die keuze ten opzichte van verzoeker

Verzoeker scoort wat betreft bijzondere geschiktheden globaal genomen inderdaad minder goed dan Stanislas Quintens. De Raad van State kan niet toetsen of verzoekers technische expertise betreffende de fiscale materies beter is dan die van Stanislas Quintens. Uit het dossier blijkt in elk geval niet dat verzoekers kennis op dit punt klaarblijkelijk groter is. Uit verzoekers kandidatuur blijkt daadwerkelijk dat hij weinig diepgaand ingaat op de specifieke eisen van het gevraagde profiel. In elk geval blijkt niet dat de beoordeling van de verwerende partij op dit punt feitelijk onjuist of onredelijk zou zijn. Dat geldt evenmin voor de beoordeling van de verwerende partij dat niets in verzoekers dossier toelaat te zeggen dat hij over meer geschiktheden beschikt dan de andere kandidaat.

29.3.7.2. Verzoeker toont niet afdoende aan dat de motieven die ten grondslag liggen aan de keuze voor Stanislas Quintens in de nota voor het directiecomité van 20 oktober 2009 en die het directiecomité tot de zijne heeft gemaakt in zijn vergadering van 23 oktober 2009, onjuist zijn of van willekeur getuigen.

29.3.8.1. Aangaande de in de nota voor het directiecomité van 20 oktober 2009 gemaakte vergelijking van titels en verdiensten van verzoeker met Yves

Cappelier voor wat betreft de betrekking van auditeur-generaal van financiën bij de centrale diensten van de administratie der directe belastingen, algemene directie – geciteerd *sub* 3.5 – kan worden vastgesteld hetgeen volgt:

a) over de motivering van de keuze voor Yves Cappelier

Verzoeker toont niet aan dat de kwaliteiten die aan Yves Cappelier worden toegeschreven niet stroken met de werkelijkheid. Het door verzoeker neergelegde stuk bewijst niet dat aan Yves Cappelier verschillende tekortkomingen in de uitoefening van zijn ambt kunnen worden toegeschreven.

b) over de motivering van de rechtvaardiging van die keuze ten opzichte van verzoeker

Verzoeker scoort wat betreft bijzondere geschiktheden globaal genomen inderdaad minder goed dan Yves Cappelier. De Raad van State kan niet toetsen of verzoekers technische expertise aangaande de fiscale materies, beter is dan die van Yves Cappelier. Uit het dossier blijkt in elk geval niet dat verzoekers kennis op dit punt klaarblijkelijk groter is. Uit verzoekers kandidatuur blijkt daadwerkelijk dat hij weinig diepgaand ingaat op de specifieke eisen van het gevraagde profiel. In elk geval blijkt niet dat de beoordeling van het bestuur op dit punt feitelijk onjuist of onredelijk zou zijn. De beoordeling dat niets in verzoekers dossier toelaat te zeggen dat hij over meer geschiktheden beschikt dan de andere kandidaat is evenmin onjuist of onredelijk.

29.3.8.2. Verzoeker toont niet afdoende aan dat de motieven die ten grondslag liggen aan de keuze voor Yves Cappelier in de nota voor het directiecomité van 20 oktober 2009 en die het directiecomité tot de zijne heeft gemaakt in zijn vergadering van 23 oktober 2009, onjuist zijn of van willekeur getuigen.

29.4. Op zijn vergadering van 20 mei 2010 heeft het directiecomité de argumenten van de nota van de administratie van 17 mei 2010 tot de zijne gemaakt en onder meer verzoekers bezwaarschrift verworpen. Uit de motivering van die nota – geciteerd *sub* 3.8 – blijkt dat de aangehaalde motieven wel degelijk pertinent en afdoende zijn. Allereerst is het een pertinent motief dat verzoeker niet voor alle betrekkingen meer anciënniteit heeft dan diegenen die benoemd werden. Er valt ook niet in te zien wat er onjuist of onredelijk is aan het motief dat het uitoefenen van een expertfunctie op hoog niveau niet toelaat te stellen dat verzoeker aan de gestelde profielen van de te begeven functies beantwoordt. Ten slotte toont verzoeker ook niet aan dat de motieven dat de technische competenties van de benoemden hoger zijn dan die van hem en dat hij minder performant is, onjuist of onredelijk zijn.

Dat verzoeker beschikt over de geschiktheden en vaardigheden van een audit-raadgever die zijn opgenomen in een ministerieel besluit van 18 oktober 1991 'houdende vaststelling van de selectienormen waaraan de kandidaten voor aanstelling bij de interne audit-cel moeten voldoen', betekent niet dat verzoeker meteen ook beter scoort op de vergelijkingscriteria die aan de orde waren bij de huidige benoemingsronde. Ook het feit dat hij gedurende twintig jaar naar genoegdoening de functie van audit-raadgever uitoefende, betekent niet *ipso facto* dat hij meer geschikt is voor de te begeven betrekkingen dan de benoemde kandidaten. Verzoeker volgde veel vormingsactiviteiten, maar het is niet aangetoond dat hij er meer volgde dan de andere kandidaten en dat deze vormingsactiviteiten van die aard waren dat ze aan verzoeker klaarblijkelijk grotere aanspraken verlenen. Verzoeker betoogt over heel wat vaardigheden te beschikken. Dit wordt door de verwerende partij niet betwist, doch de vaardigheden van de andere kandidaten worden klaarblijkelijk hoger ingeschat dan die van verzoeker.

30. Het tweede middel is in geen van zijn onderdelen gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing en van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 350 euro.

De tussenkomende partijen wordt verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op 250 euro, elk voor de helft.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 8 juli 2014, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Geert Van Haegendoren,	kamervoorzitter,
Bruno Seutin,	staatsraad,
Bert Thys,	staatsraad,

bijgestaan door

Johan Pas,	griffier.

De griffier	**De voorzitter**
Johan Pas	**Geert Van Haegendoren**