

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIVe KAMER

A R R E S T

**nr. 228.065 van 14 juli 2014
in de zaak A. 205.170/XIV-34.297**

In zake : Jozef VAN BEYLEN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Tom Messiaen
kantoor houdend te 9031 Gent
Deinsesteenweg 114
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de VLAAMSE GEMEENSCHAP, vertegenwoordigd door de
Vlaamse regering
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Bart Staelens
kantoor houdend te 8000 Brugge
Gerard Davidstraat 46, bus 1
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 7 juni 2012, strekt tot de
nietigverklaring van:

“1) de beslissing van onbekende datum van ‘het management’ (sic) van de afdeling
Controle van Vlabel, om verzoeker intern te muteren binnen de afdeling, er
concreet op neerkomende dat verzoeker met ingang van 01/12/2011 geen deel
meer zou uitmaken van de dienst externe controle verkeersbelastingen; en om aan
verzoeker een nieuwe functie te zullen toewijzen; zoals meegedeeld in het verslag
van het opvolgingsgesprek de dato 30/11/2011 (...), hetwelk per e-mail de dato
8 dec 2011 van dhr. D.D.S. aan verzoekende partij werd bezorgd (...);

2) de beslissing van onbekende datum van een onbekende instantie – vermoedelijk
‘het management’ of afdelingshoofd D.D.S. – om verzoeker de (nieuwe) functie
van dossierbehandelaar stroombeheer te geven;

Zoals blijkt uit de functiebeschrijving die aan verzoeker per e-mail de dato 8 dec. 2011 van dhr. D.D.S. werd bezorgd (...)”.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Auditeur Marijke Van Limbergen heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 21 mei 2014 om 10.30 uur.

Staatsraad Carlo Adams heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Stijn Van Lancker, die loco advocaat Tom Messiaen verschijnt voor verzoeker, advocaat Pieter-Jan Staelens, die loco advocaat Bart Staelens verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Marijke Van Limbergen 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 werkzaam als controleur Verkeersbelastingen bij de Vlaamse Belastingdienst te Hasselt.

Op 14 februari 2011 vindt een (informeel) functioneringsgesprek met verzoeker plaats omtrent een aantal functioneringskwesties.

Dit gesprek leidt niet tot het van verzoeker verwachte gedrag, zodat op 17 juni 2011 een (formeel) functioneringsgesprek met verzoeker wordt gehouden, waarvan een verslag wordt opgesteld.

Verzoeker maakt zijn opmerkingen bij dat verslag over.

3.2. Omdat een aantal issues problematisch zouden blijven, volgt op 30 november 2011 een opvolgingsgesprek met verzoeker. In het verslag van dit gesprek wordt het volgende besloten:

- “- Niettegenstaande steeds duidelijke afspraken werden gemaakt
- Niettegenstaande op 17/06/2011 duidelijk werd gesteld dat bij opnieuw vastgestelde functioneringsissues betrokkene overgeplaatst kon worden naar een andere functie binnen de afdeling controle.
- Gelet op blijvende functioneringsproblemen

Werd door het management van de afdeling beslist om dhr. Van Beylen intern te muteren binnen de afdeling. Deze beslissing werd op 30/11/2011 reeds mondeling toegelicht aan dhr. Van Beylen.

Concreet komt het erop neer dat dhr. Van Beylen met ingang van 01/12/2011 geen deel meer zal uitmaken van de dienst externe controle verkeersbelastingen.

Dhr. Van Beylen werd meegedeeld dat er hem een nieuwe functie zal toegewezen worden.

De nieuwe functie werd intussen toegelicht aan dhr. Van Beylen en de nodige opleidingen werden gestart.

De functiebeschrijving zal aan dhr. Van Beylen bezorgd worden.”

Deze beslissing wordt met een e-mail van 8 december 2011 aan verzoeker ter kennis gebracht en is de eerste bestreden beslissing.

3.3. Met een afzonderlijke e-mail van 8 december 2011 wordt aan verzoeker de nieuwe functiebeschrijving meegedeeld waarbij hem de functie van dossierbehandelaar stroombeheer wordt gegeven. Dit is de tweede bestreden beslissing.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

4.1.1. In de memorie van antwoord betwist de verwerende partij bij wijze van exceptie vooreerst de ontvankelijkheid van het beroep omdat het voorwerp van het beroep niet op correcte, duidelijke en heldere wijze wordt omschreven. Volgens de verwerende partij worden daardoor zowel haar verweer als de beoordeling door de Raad van State bemoeilijkt.

Verder acht de verwerende partij het beroep tot nietigverklaring niet-ontvankelijk omdat verzoekers interne mutatie ingevolge het functioneringsverslag van 30 november 2011 een maatregel van inwendige orde is die enkel de organisatie en de goede werking van de dienst betreft doch verzoekers rechtstoestand niet nadelig raakt noch een oordeel over diens (on)bekwaamheid inhoudt. Daarom vormt de mutatie volgens de verwerende partij geen aanvechtbare administratieve rechtshandeling.

Wat de gunstige(re) pensioentantiëmes in verzoekers vorige functie betreft, wijst de verwerende partij erop “dat de Vlaamse overheid aan de PDOS heeft gevraagd om de bijlage bij de wet van 21 juli 1844 te wijzigen en op die manier de controleursfunctie bij VLABEL te beschouwen als actieve diensten”.

4.1.2. In haar laatste memorie benadrukt de verwerende partij dat de mutatie noch administratief, noch geldelijk enig nadeel voor verzoeker inhoudt en evenmin noopt tot een verhuizing. Het ontgaat de verwerende partij waarom een loutere wijziging van functie-inhoud als een tuchtstraf zou mogen worden aanzien.

4.2. Uit de bij het verzoekschrift tot nietigverklaring gevoegde stukken kan worden afgeleid dat verzoeker de beslissing om hem te muteren en de daaruit voortvloeiende beslissing om hem de functie van dossierbehandelaar stroombeheer te geven, aanvecht. Uit de memorie van antwoord blijkt dat de verwerende partij het ook zo heeft begrepen. Deze beslissingen zijn respectievelijk vervat in het verslag van het opvolgingsgesprek van 30 november 2011 en in de functiebeschrijving van 1 december 2011, die met e-mails van 8 december 2011 aan verzoeker ter kennis werden gebracht. Het voorwerp van het beroep tot nietigverklaring is voldoende duidelijk.

Een beroep tot nietigverklaring tegen een bestuurshandeling is slechts mogelijk indien het gaat om een beslissing die rechtsgevolgen sorteert, dit wil zeggen die iemands rechtstoestand wijzigt of een wijziging van iemands rechtstoestand verhindert.

Het is juist dat maatregelen van inwendige orde, die zijn genomen in het belang van de dienst en die betrekking hebben op de eigen organisatie van een openbare dienst of beogen de goede werking van die dienst te helpen verzekeren, in principe geen aanvechtbare rechtshandelingen zijn. Indien dergelijke maatregelen gevolgen hebben voor de rechtstoestand van de gebruikers of van de betrokken ambtenaren, kunnen zij echter wel met een beroep tot nietigverklaring worden bestreden. Mutaties, dienstaanwijzingen en wijzigingen van de taken van een ambtenaar kunnen derhalve enkel door de betrokken ambtenaar worden bestreden indien zij de rechtstoestand van die ambtenaar nadelig raken of indien zij een nadelige weerslag hebben op de wijze waarop die ambtenaar zijn functie moet uitoefenen dan wel op een grievende wijze de situatie wijzigen waarin hij zijn functie moet vervullen.

Te dezen hebben de bestreden beslissingen wel degelijk een weerslag op de wijze waarop verzoeker zijn functie uitoefent. De verwerende partij betwist niet dat verzoeker door de bestreden beslissingen wordt verplicht om vanaf 1 december 2011 de hele dag op zijn bureau te werken terwijl hij voordien het

grootste gedeelte van de dag “op de baan was om controles uit te voeren, met enkel ’s morgens en ’s avonds telkens een half uur à drie kwartier papierwerk op de bureau”. Het gaat bijgevolg om een ingrijpende wijziging in verzoekers arbeidsomstandigheden zodat de bestreden beslissingen als griefhoudend moeten worden beschouwd en geen loutere maatregel van inwendige orde vormen.

De excepties worden verworpen.

V. Onderzoek van de middelen

Eerste middel

Standpunt van de partijen

5. Verzoeker werpt in een eerste middel de schending van de formele motiveringsplicht op zoals vervat in de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen.

Hij citeert de motivering van de bestreden beslissing van 30 november 2011 en licht toe dat die motivering, samengevat, bestaat uit het problematisch blijven van een aantal functioneringsissues uit een lijst, meer bepaald het vertonen van loyaal gedrag, het tonen van respect voor zowel collega’s als naar de hiërarchie toe, het aanvaarden van door de hiërarchie genomen beslissingen en er op een verantwoordelijke manier mee omgaan, het respecteren van gemaakte afspraken en het naleven van bepalingen VPS. Er wordt gesteld dat er blijvende functioneringsproblemen zijn.

Volgens verzoeker is het echter niet duidelijk op welke issues uit de voormelde lijst de bestreden beslissingen zijn gesteund. Hij vindt de formele motivering bovendien niet concreet en precies omdat niet blijkt “welke concrete feiten – die wijzen op het problematisch blijven van een aantal

functioneringsissues, en op blijvende functioneringsproblemen – precies hebben geleid tot het nemen van de bestreden beslissingen”.

6. De verwerende partij stelt in de memorie van antwoord dat in de bestreden beslissing van 30 november 2011 uitdrukkelijk wordt herinnerd aan een aantal functioneringsissues die tijdens de functioneringsgesprekken van 14 februari en 17 juni 2011 reeds werden besproken en dat die knelpunten er ook nogmaals in worden opgesomd. Tijdens het functioneringsgesprek van 17 juni 2011 werd er bovendien al op gewezen dat de functie van verzoeker bij hernieuwde functioneringsissues zou worden herbekeken binnen de afdeling. Niettegenstaande er dus duidelijke afspraken werden gemaakt waarbij werd aangegeven wat de te verbeteren issues waren, bleven de functioneringsproblemen aanhouden. De verwerende partij vervolgt dat de bestreden beslissing van 30 november 2011 hier expliciet melding van maakt en dat de formele motiveringsplicht niet de weergave van de motieven van de motieven vereist. Vermits de problematiek eerst informeel en daarna formeel met verzoeker werd besproken, zonder dat verbetering optrad, moest het management van de afdeling wel ingrijpen en diende verzoeker binnen de afdeling te worden gemuteerd om een oplossing voor de blijvende issues te bieden. De verwerende partij besluit dat verzoeker niet kan voorhouden niet te weten waarom de bestreden beslissingen werden genomen, temeer daar hij nu in staat is middelen tegen die beslissingen te formuleren en hij in een vijfde middel zelfs de schending van de deugdelijke materiële motivering opwerpt.

7. In de memorie van wederantwoord laat verzoeker gelden dat noch uit de bestreden beslissingen noch uit het administratief dossier blijkt welke concrete foutieve gedragingen hem worden verweten. Dat zich voorheen reeds functioneringsissues en -problemen hebben voorgedaan en dat deze in het verslag van het functioneringsgesprek van 17 juni 2011 worden vermeld, verandert daar volgens verzoeker niets aan. Hij weet immers niet welke gedragingen, daterend van na 17 juni 2011, aan de grondslag van de bestreden beslissingen liggen.

8. De verwerende partij benadrukt in haar laatste memorie dat verzoeker er kennis van had dat hij op de in het verslag van 17 juni 2011 omschreven knelpunten bleef tekortschieten en wist welk problematisch gedrag hij bleef stellen, zodat hij wel degelijk de motieven kende en alleszins geen schade heeft geleden door een beweerd gebrek aan formele motivering.

9. Verzoeker voegt in zijn laatste memorie niets wezenlijks toe en verwijst naar het auditoraatsverslag.

Beoordeling

10.1. De formele motiveringsplicht, zoals vervat in artikel 2 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, heeft tot doel de belanghebbende in kennis te stellen van de redenen waarop de hem aanbelangende administratieve beslissing is gesteund zodat hij met kennis van zaken kan nagaan of het zinvol is tegen die beslissing op te komen met de rechtsmiddelen waarover hij beschikt. Naar luid van artikel 3 van deze wet moeten in de akte de juridische en feitelijke motieven worden vermeld die aan de beslissing ten grondslag liggen en moeten deze afdoende zijn. De motivering moet juist en pertinent zijn. Zij dient ook concreet en precies te zijn, toegespitst op de concrete situatie.

Volgens verzoeker blijkt uit de bestreden beslissingen niet welke concrete feiten wijzen op het problematisch blijven van een aantal functioneringsissues en op blijvende functioneringsproblemen.

10.2. In het verslag van het functioneringsgesprek van 17 juni 2011 wordt vermeld dat het vertonen van loyaal gedrag, het respecteren van gemaakte afspraken en het naleven van de bepalingen van het Vlaams personeelsstatuut (VPS) (terug) werden besproken nadat verzoeker twee maanden na een eerste gesprek van 14 februari 2011 “nog steeds niet het vereiste gedrag” vertoonde.

Meer concreet wordt in het verslag van 17 juni 2011 onder “het vertonen van loyaal gedrag” vermeld dat het in deze gaat “over het niet-akkoord van (verzoeker) met de door het management genomen en door de meerderheid van de personeelsleden gedragen beslissing om een proefproject ‘afschaffen prikken voor de controleurs’ te verdedigen op het directiecomité van Vlabel”. Over het “respecteren van gemaakte afspraken” wordt in dat verslag concreet de omstandigheid aangehaald dat verzoeker “niettegenstaande reeds een aanzienlijk deel van het uniform werd geleverd, hij in gewone burgerkleding de hem toegewezen werkzaamheden uitoefende”. Over het “naleven bepalingen VPS” wordt in het verslag opgenomen dat “verzoeker zijn aanvraag fietsvergoeding dient in te trekken in geval hij van plan is de wagen te blijven gebruiken voor de woon-werk verplaatsing”.

In de bestreden beslissing van 30 november 2011 wordt vastgesteld dat gedurende het functioneringsgesprek van 17 juni 2011 de volgende zaken (terug) werden besproken met verzoeker: vertonen van loyaal gedrag, respect tonen zowel voor collega’s als voor de hiërarchie, de door de hiërarchie genomen beslissingen aanvaarden en er op verantwoordelijke manier mee omgaan, respecteren van gemaakte afspraken en naleven van de bepalingen van het VPS. Volgens de bestreden beslissing bleven na het functioneringsgesprek “een aantal van bovenstaande issues problematisch”. Er wordt besloten dat verzoeker intern wordt gemuteerd binnen de afdeling, “gelet op blijvende functioneringsproblemen”.

Uit de bestreden beslissing van 30 november 2011 blijkt dat niet alle doch slechts “een aantal” issues problematisch zijn, zonder dat evenwel concreet wordt aangegeven welke van de op 17 juni 2011 behandelde issues wel nog problematisch zouden zijn. Nu in het verslag van 17 juni 2011 een aantal concrete problemen worden vermeld, waarvan er volgens de bestreden beslissing “een aantal” blijven bestaan, zonder dat in concreto wordt vermeld welke problemen, kan verzoeker worden gevolgd waar hij aanvoert dat hij uit de bestreden beslissingen niet kan afleiden welke gedragingen die dateren van na

17 juni 2011 aan de grondslag van deze beslissingen liggen. Verzoeker kan uit de motivering van de bestreden beslissingen dus niet afleiden op grond van welke gedragingen hij wordt gemuteerd.

Het verweer dat uit het vijfde middel zou blijken dat verzoeker weet op welke gronden de bestreden beslissingen zijn genomen, kan niet worden gevolgd. Verzoeker voert daarin immers slechts op zeer algemene wijze aan dat “de bestreden beslissingen niet deugdelijk materieel gemotiveerd” zijn en dat door het administratief dossier niet blijkt dat functioneringsissues na het functioneringsgesprek van 17 juni 2011 problematisch bleven. Verzoekers algemene stelling laat niet toe te besluiten dat hij de concrete motieven voor zijn mutatie kent.

Het verweer ter terechtzitting dat ieder afzonderlijk issue de bestreden beslissingen zou kunnen dragen, zelfs als het er maar één zou zijn in plaats van een aantal, doet evenmin afbreuk aan het voorgaande. De algemene stelling dat de problemen blijven bestaan, of dat minstens één probleem blijft bestaan, zonder dat enig concreet element ter staving wordt vermeld, vormt een zeer stereotiepe motivering die niet aan de vereisten van een afdoende motivering beantwoordt. Bovendien kan niet uit de bestreden beslissingen worden afgeleid dat één functioneringsgebrek zou volstaan als grond voor verzoekers mutatie en komt het de Raad van State als annulatierechter niet toe om zich in de plaats van het bestuur te stellen en zelf dergelijke afweging te maken.

Het eerste middel is gegrond en deze vaststelling volstaat voor de vernietiging van de bestreden beslissingen.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt “1) de beslissing van onbekende datum van ‘het management’ (sic) van de afdeling Controle van Vlabel, om verzoeker intern te muteren binnen de afdeling, er concreet op neerkomende dat verzoeker met ingang van 01/12/2011 geen deel meer zou uitmaken van de

dienst externe controle verkeersbelastingen; en om aan verzoeker een nieuwe functie te zullen toewijzen; zoals meegedeeld in het verslag van het opvolgingsgesprek de dato 30/11/2011 (...), hetwelk per e-mail de dato 8 dec 2011 van dhr. D.D.S. aan verzoekende partij werd bezorgd (...); 2) de beslissing van onbekende datum van een onbekende instantie - vermoedelijk 'het management' of afdelingshoofd D.D.S. - om verzoeker de (nieuwe) functie van dossierbehandelaar stroombeheer te geven; zoals blijkt uit de functiebeschrijving die aan verzoeker per e-mail de dato 8 dec. 2011 van dhr. D.D.S. werd bezorgd (...)"

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

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van veertien juli tweeduizend veertien, door de Raad van State, XIVE kamer, samengesteld uit:

Carlo Adams,	wnd. kamervoorzitter, staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
Pierre Barra,	staatsraad,
bijgestaan door	
Nick Hollevoet,	toegevoegd griffier.

De griffier

De voorzitter

Nick Hollevoet

Carlo Adams