

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 236.816 van 19 december 2016
in de zaak A. 209.420/IX-8119**

In zake : Stefan BONNÉ
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Bart Staelens
 kantoor houdend te 8000 Brugge
 Stockhouderskasteel
 Gerard Davidstraat 46 bus 1
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de minister
van Defensie, belast met Ambtenarenzaken
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Emmanuel Jacubowitz en Anthony Poppe
kantoor houdend te 1160 Brussel
Tedescolaan 7
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 10 juli 2013, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van de voorzitter van het directiecomité van de federale overheidsdienst Personeel en Organisatie van 16 mei 2013, waarbij de valorisatie van het beursgefinancierde doctoraat van Stefan Bonné voor de berekening van zijn geldelijke anciënniteit geweigerd wordt.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 228.018 van 8 juli 2014 is het debat heropend.

Auditeur Melissa Celis heeft een aanvullend verslag opgesteld.

De verzoekende partij en de verwerende partij hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 21 november 2016.

Kamervoorzitter Geert Van Haegendoren heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Samuel Mens, die *loco* advocaat Bart Staelens verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Anthony Poppe, die tevens *loco* advocaat Emmanuel Jacobowitz verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Melissa Celis heeft een met dit arrest andersluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3.1. Sinds 1 juli 2011 is verzoeker tewerkgesteld als statutair ambtenaar, niveau A klasse A2, in de functie van ‘wetenschappelijk klinisch evaluator’ bij het federaal agentschap voor Geneesmiddelen en Gezondheidsproducten (FAGG).

3.2. Met een e-mail van 30 september 2011 informeert verzoeker bij het Fedwebteam naar de mogelijkheden om zijn voorgaande ervaring te laten

valoriseren. Het betreft zijn ervaring opgedaan in het kader van een doctoraatsonderzoek (zes jaar) en postdoctoraal onderzoek (zeven jaar).

Met een e-mail van 10 oktober 2011 antwoordt het Fedwebteam dat de prestaties, verricht in het kader van een doctoraat, niet in aanmerking worden genomen. Dit wordt als volgt gemotiveerd:

- “• Ten eerste voorziet artikel 14, tweede lid [van het koninklijk besluit van 29 juni 1973 ‘houdende bezoldigingsregeling van het personeel van de federale overheidsdiensten’] dat de persoon ‘aangeworven’ moet zijn door een rechtspersoon van publiek recht in ‘een rechtspositie die eenzijdig opgelegd is door de bevoegde overheid of krachtens een wettelijke of decretaale machtiging’: er moet dus een statutaire en juridische band bestaan tussen betrokkene en de universiteit. Een arbeidsovereenkomst, een onderzoekscontract of een beurs beantwoorden zeker niet aan deze enge definitie.
- Ten tweede voorziet artikel 15, eerste lid, van hetzelfde besluit dat voor de toepassing van bedoeld artikel 14, de persoon ofwel in dienstactiviteit moet zijn (dit is een louter statutair begrip), ofwel de diensten moet uitvoeren die bepaald zijn in zijn arbeidsovereenkomst, ofwel in beschikbaarheid wegens ziekte moet zijn (dit is ook een louter statutair begrip). Iemand die onderzoek verricht in het kader van een doctoraat met een beurs beantwoordt zeker niet aan één van deze drie gevallen.
- Zoals al uitgelegd in het vorige punt, worden de geleverde prestaties als doctoraatsstudent met een beurs niet meer gevaloriseerd sinds 1 december 2008, datum waarop het KB van 19/11/2008 in werking trad.”

Op de vraag van verzoeker om verdere verduidelijking via een e-mail van 10 oktober 2011, antwoordt het Fedwebteam met een e-mail van 11 oktober 2011 dat prestaties die verricht worden in het kader van een beurs niet beantwoorden aan de definitie van artikel 15, eerste lid, van het koninklijk besluit van 29 juni 1973 ‘houdende bezoldigingsregeling van het personeel van de federale overheidsdiensten’ (hierna: het koninklijk besluit van 29 juni 1973): ze worden niet verricht in de stand van dienstactiviteit; ze worden ook niet verricht ter uitvoering van een arbeidsovereenkomst en ten slotte worden ze ook niet verricht in de stand beschikbaarheid wegens ziekte. Deze prestaties komen dus nooit in aanmerking.

Daarop stelt verzoeker met een e-mail van 11 oktober 2011 de vraag hoe omzendbrief nr. 592 van 3 december 2008 ‘betreffende de geldelijke anciënniteit van de personeelsleden van het federaal administratief openbaar ambt’ – waarin wordt bepaald dat de voorzitter van het directiecomité diensten kan valoriseren wanneer deze een beroepservaring hebben opgeleverd die bijzonder nuttig is voor de functie en waarvoor geen enkele dienst, voor geen enkel niveau, wordt uitgesloten – dan moet worden geïnterpreteerd.

Met een brief van 20 oktober 2011 beantwoordt de voorzitter van het directiecomité van de federale overheidsdienst Personeel en Organisatie (FOD P&O) deze vraag als volgt:

“Helaas kunnen we uw conclusie dat een doctoraatsonderzoek of postdoctoraal onderzoek dat gefinancierd is door een beurs of subsidie onder de definitie van de arbeidsovereenkomst in de zin van de wet van 3 juli 1978 betreffende de arbeidsovereenkomsten valt, niet bevestigen.

Inderdaad kunnen alleen de diensten verricht in andere overheidsdiensten of in de privésector of als zelfstandige door de voorzitter van het directiecomité worden erkend (art. 14 van het KB van 29 juni 1973). Artikel 15 van het KB bepaalt uitdrukkelijk dat die diensten moeten zijn verricht in de stand dienstactiviteit, in het kader van een arbeidscontract of in de stand disponibiliteit wegens ziekte.

Een ervaring in het kader van een doctoraatsonderzoek of postdoctoraal onderzoek voldoet niet aan een van deze hypothesen en is dus geen dienst die in aanmerking komt voor de berekening van de geldelijke anciënniteit. Onder punt 1. ‘De erkende anciënniteit bij de indiensttreding (statutair of contractueel)’ specificeert de omzendbrief nr. 592 van het federaal administratief openbaar ambt van 3 december 2008 gewoon dat, mits zij aan de voorwaarden in de artikelen 14, derde lid, en 15, eerste lid van het KB van [29] juni 1973 voldoen, ‘geen enkele dienst, voor geen enkel niveau, is uitgesloten’ en dat de diensten ‘op het ogenblik van de aanwerving een beroepservaring moeten inhouden die bijzonder nuttig is voor de functie’.”

Met een e-mail van 12 januari 2012 vraagt verzoeker vervolgens of de “beroepservaring die bijzonder nuttig is voor de functie”, opgedaan in het kader van het doctoreren als loontrekkende met ontvangst van een reguliere wedde, wel in aanmerking komt als een mogelijk te valoriseren dienst.

Met een e-mail van 13 februari 2012 van het Fedwebteam wordt deze vraag als volgt beantwoord:

“De doctorandus – zelfs al beschikt hij over een ‘gewone wedde’ – presteert niet in het raam van een arbeidsovereenkomst.

Bijgevolg, en om redenen die ik in mijn e-mailbericht van 10 oktober 2011 heb aangehaald, kunnen uw eerdere diensten niet voor de geldelijke anciënniteitberekening worden gevaloriseerd.”

3.3. In de loop van maart 2012 dient verzoeker vervolgens een aanvraag in tot valorisatie van beroepservaring die bijzonder nuttig is voor de functie.

3.4. Met een ongedateerd schrijven wordt de volgende door de administrateur-generaal van het FAGG genomen beslissing aan verzoeker ter kennis gebracht:

“Ik heb uw aanvraag betreffende de valorisatie van uw vorige onderstaande diensten goed ontvangen:

1) Werkgever: Universiteit Gent

Functie: doctoraatsbursaal

Periode: 01/01/1997 au 31/12/2002

2) Wergever: Vrije Universiteit Brussel

Functie: postdoctoraal onderzoeker

Periode: van 01/07/2003 tot en met 30/09/2004

3) Werkgever: Fonds Wetenschappelijk Onderzoek-Vlaanderen

Functie: postdoctoraal onderzoeker

Periode: van 01/10/2004 tot en met 30/09/2010

Na onderzoek van uw dossier, heb ik het genoegen u mee te delen dat ik beslist heb dat de diensten gepresteerd als postdoctoraal onderzoek wel in aanmerking kunnen worden genomen voor de berekening van uw geldelijke anciënniteit.

Ik ben immers van mening dat u een beroepservaring heeft verworven die van bijzonder nut is voor de uitoefening van uw huidige functie binnen uw directie.

Evenwel, moet ik u helaas medelen dat uw diensten als doctoraatsonderzoek niet in aanmerking kunnen worden genomen voor de berekening van uw geldelijke anciënniteit.

In overeenstemming met artikel 15 van het KB van [29] juni 1973 houdende de bezoldigingsregeling van het personeel der federale overheidsdiensten, wordt niet de ervaring in het kader van een doctoraatsonderzoek beschouwd als aanneembare diensten te verrichten voor de berekening van de geldelijke anciënniteit.”

3.5. Op 12 februari 2013 tekent verzoeker beroep aan tegen voornoemde beslissing van de administrateur-generaal van het FAGG.

3.6. Op 16 mei 2013 neemt de voorzitter van het directiecomité van de FOD P&O de thans bestreden beslissing:

“Ik verwijs naar uw schrijven van 12 februari 2013 krachtens hetwelk u een beroep instelt tegen de beslissing die het Federaal Agentschap voor Geneesmiddelen en Gezondheidsproducten [...] u aan de hand van een niet-gedateerd schrijven mededeelde.

In deze beslissing oordeelde de administrateur-generaal het volgende: ‘In overeenstemming met artikel 15 van het KB van 19 juni 1973 houdende de bezoldigingsregeling van het personeel der federale overheidsdiensten, wordt niet de ervaring in het kader van een doctoraatsonderzoek beschouwd als aanneembare diensten te verrichten voor de berekening van de geldelijke anciënniteit’.

In uw beroepsbrief vraagt u formeel de erkenning van uw ‘beursgefinancierde doctoraat’, namelijk zes jaar.

U heeft de FOD Personeel en Organisatie hierover reeds tweemaal aangeschreven. Het antwoord dat u kreeg was in grote lijnen het volgende:

De diensten die u presteerde in het kader van ‘doctoraatsonderzoek of postdoctoraal onderzoek dat gefinancierd is door een beurs of subsidie’ vallen niet onder een arbeidsovereenkomst in de zin van de wet van 3 juli 1978 betreffende de arbeidsovereenkomsten.

Artikel 14 van het koninklijk besluit van 29 juni 1973 houdende bezoldigingsregeling van het personeel van de federale overheidsdiensten laat de voorzitter van het directiecomité toe de vroegere diensten gepresteerd bij andere overheidsdiensten, in de privésector of als zelfstandige te valoriseren. Artikel 15 van hetzelfde besluit preciseert dat de diensten die gevaloriseerd kunnen worden gepresteerd moeten zijn in de administratieve stand van dienstactiviteit, in het kader van een arbeidsovereenkomst of in de stand van disponibiliteit wegens ziekte.

De ervaring die u heeft verworven in het kader van een ‘doctoraatsonderzoek of postdoctoraal onderzoek’ komt dus niet overeen met een van deze gevallen en kan dus niet in aanmerking genomen worden bij de berekening van uw geldelijke anciënniteit.

Tot mijn spijt moet ik u medelen dat ik bij deze interpretatie blijf, die u op 20 oktober 2011 en op 13 februari 2012 door mijn administratie werd meegedeeld.

Toch sta ik erop te reageren op de argumenten die u inroept ter verdediging van de valorisatie van de vroegere diensten die u gepresteerd heeft als beursgefinancierd doctoraat.

In uw eerste argument vestigt u de aandacht op het feit dat noch artikel 14, noch artikel 15 uitdrukkelijk de valorisatie van ‘beursgefinancierde werkzaamheden’ uitsluiten.

De formulering van artikelen 14 en 15 is immers positief en niet negatief. Ze geeft een opsomming van de types diensten die in aanmerking mogen worden genomen voor de berekening van de geldelijke anciënniteit.

Zo valoriseert artikel 14 nu eens ambtshalve, dan weer discretionair de diensten gepresteerd in andere overheidsdiensten, in de privésector of als zelfstandige. Artikel 15 preciseert dat deze diensten moeten worden verricht in de stand van dienstactiviteit, in het kader van een arbeidsovereenkomst of in de stand van disponibiliteit wegens ziekte.

De diensten die niet tot een van deze in artikelen 14 en 15 bedoelde categorieën behoren kunnen dus echter niet het voorwerp uitmaken van een valorisatie.

In uw tweede argument haalt u aan dat de opsomming van de tewerkstellingsvormen in artikel 15 niet geïnterpreteerd mag worden als zijnde limitatief, maar wel als zijnde niet-exhaustief. Een limitatieve interpretatie zou volgens u leiden tot het uitsluiten van de valorisatie van de vroegere diensten gepresteerd als zelfstandige omdat deze diensten niet overeenstemmen met een van de tewerkstellingsvormen bedoeld in artikel 15.

Zoals vroeger reeds gezegd viseert het artikel 15 als diensten die gevaloriseerd kunnen worden de vroegere diensten gepresteerd in de stand van dienstactiviteit, in het kader van een arbeidsovereenkomst en in de stand van disponibiliteit wegens ziekte.

Toch lijkt het, los van het feit dat er in artikel 15 niet uitdrukkelijk gewag van wordt gemaakt, geen twijfel dat de vroegere diensten gepresteerd als zelfstandige diensten zijn die gevaloriseerd kunnen worden, daar ze nadrukkelijk geïndiceerd zijn in artikel 14, derde lid. In realiteit dienen de artikelen 14 en 15 niet op zichzelf gelezen te worden, maar dienen ze eerder in combinatie gelezen te worden.

Voor het overige zie ik niet goed in welke bewoordingen artikel 15 de diensten gepresteerd als zelfstandige had kunnen beschrijven, omdat een zelfstandige werknemer in België een beroepsactiviteit uitoefent wegens dewelke hij niet in dienst genomen is met een arbeidsovereenkomst of een statuut: de zelfstandige heeft dus noch de hoedanigheid van werknemer, noch die van ambtenaar. Daarenboven is er geen band van ondergeschiktheid.

In uw derde argument oppert u eveneens dat bepaalde doctoraten het voorwerp kunnen uitmaken van een arbeidsovereenkomst en dat ze in dat opzicht dus het voorwerp kunnen uitmaken van een valorisatie.

Op dat punt sluit ik me volledig bij u aan. Bepaalde doctoraten worden immers gefinancierd door een beurs die is toegekend door de universiteit (studiebeurs, doctoraatsbeurs of post-doctoraatsbeurs) terwijl andere worden gedekt door een arbeidsovereenkomst als onderzoeker bekomen in het kader van ofwel een overeenkomst tussen de universiteit en een overheid, ofwel van een onderzoekspartnership tussen de universiteit en de privésector.

In die laatste hypothese worden de doctoraten bezoldigd in specifieke weddeschalen en beantwoorden ze dus aan de definitie van een arbeidsovereenkomst in de zin van de artikelen 2 en 3 van de wet van 3 juli 1978 betreffende de arbeidsovereenkomsten, namelijk:

‘De arbeidsovereenkomst voor werklieden is de overeenkomst waarbij een werknemer, de werkman, zich verbindt, tegen loon, onder gezag van een werkgever in hoofdzaak handarbeid te verrichten.’

‘De arbeidsovereenkomst voor bedienden is de overeenkomst waarbij een werknemer, de bediende, zich verbindt, tegen loon, onder gezag, van een werkgever in hoofdzaak hoofdarbeid te verrichten.’

Het lijkt geen twijfel dat de vroegere diensten onder die voorwaarde gevaloriseerd kunnen worden.

Het attest dat u in bijlage 2 bezorgt, vermeldt echter duidelijk dat de functie die u eerder uitoefende ‘doctoraatsbursaal Moleculaire biologie’ was, in de hoedanigheid van ‘doctoraatsbursaal’.

Dientengevolge is het niet moeilijk om te concluderen dat u eerder een doctoraat uitoefende dat gefinancierd was door een beurs, en niet gedekt door een arbeidsovereenkomst waar een loon aan verbonden was.

Bijgevolg zijn die vroegere diensten geen aanneembare diensten voor de berekening van de geldelijke anciënniteit, in de zin van de artikelen 14 en 15 van het voornoemde koninklijk besluit.

Uw laatste argument tot slot spitst zich toe op het feit dat in de door Selor gepubliceerde selectieadvertentie een relevante ervaring van twee jaar in specifieke domeinen vereist werd.

In dit opzicht dien ik u te preciseren dat men de erkenning van vroegere diensten voor de berekening van de geldelijke anciënniteit niet mag verwarren met de vereiste beroepservaring die samenlopend daarmee door Selor vereist wordt in de selectieadvertentie. Deze laatste is een voorwaarde om toegelaten te worden tot de selectie.

Selor, dat bevoegd is ter zake, bepaalt volgens zijn eigen criteria of aan deze beroepservaring voldaan wordt op het moment van de selectie.

De erkenning van uw vroegere diensten wordt, wanneer deze niet ambts-halve erkend kunnen worden, aan het oordeel van uw administrateur-generaal, die hiervoor bevoegd is, overgelaten. Een oordeel dat – ik wijs u er nogmaals op – gebaseerd is op het criterium van de ‘bijzonder nuttige ervaring’ of, in preciezere bewoordingen: ‘deze die aan de betrokkene een klaarblijkelijk voordeel verschaft wat betreft de competenties voor de uitoefening van de functie’, zoals omschreven in artikel 14, vierde lid, van het koninklijk besluit van 29 juni 1973.

Derhalve kan ik – evenmin als uw administrateur-generaal – uw ‘beursgefinancierde doctoraat’ valoriseren voor de berekening van uw geldelijke anciënniteit.”

IV. Onderzoek van het eerste middel

Standpunt van de partijen

4. Verzoeker voert in een eerste middel onder meer de schending aan van artikel 14 *juncto* artikel 15 van het koninklijk besluit van 29 juni 1973 en van de materiële motiveringsplicht als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur.

Verzoeker betoogt dat de verwerende partij in het kader van de geldelijke valorisatie bepaalde beroepsactiviteiten bij voorbaat uitsluit omdat ze niet zouden voldoen aan de in de artikelen 14 en 15 van het koninklijk besluit van 29 juni 1973 gestelde voorwaarden. Zo wordt de door verzoeker opgedane beroepservaring in het kader van zijn beursgefinancierde doctoraat niet gevaloriseerd, enkel en alleen omwille van het ontbreken van een arbeidsovereenkomst. Een dergelijke interpretatie strookt volgens hem echter niet met de inhoud, noch met de *ratio legis* van het voormelde koninklijk besluit van 29 juni 1973. Met de door de verwerende partij voorgestane interpretatie wordt naar het oordeel van verzoeker ten onrechte voorbijgegaan aan de finaliteit van de valorisering van anciënniteit, namelijk het valoriseren van reeds opgedane professionele ervaring, en wordt meer waarde gehecht aan de opgedane ervaring van het ene individu tegenover het andere. Verzoeker meent dat het opdoen van ervaring die nuttig is voor de uit te oefenen functie volledig losstaat van het statuut waaronder dat gebeurt of van de manier waarop een bepaald statuut wordt gefinancierd.

Het hanteren van het criterium ‘aanwezigheid van een arbeidsovereenkomst’ leidt tot de uitsluiting van beursgefinancierde periodes en is in strijd met de in het koninklijk besluit bepaalde mogelijkheden, zo stelt verzoeker. De door de verwerende partij voorgestane interpretatie leidt *de iure* trouwens eveneens tot de uitsluiting en ontkenning van alle door een zelfstandige opgedane ervaring, vermits deze zich evenmin bevond in de stand dienstactiviteit, in het kader van een arbeidsovereenkomst of in de stand disponibiliteit wegens ziekte.

Verzoeker legt uit dat de in artikel 15 van het koninklijk besluit van 29 juni 1973 aangegeven tewerkstellingsvormen waarin arbeidsservaring kan worden opgedaan geenszins limitatief zijn. Immers, artikel 14 van het koninklijk besluit van 29 juni 1973 vermeldt uitdrukkelijk dat ook diensten als zelfstandige in aanmerking komen wanneer de ervaring bijzonder nuttig is voor de functie en wanneer het personeelslid kan aantonen dat het deze ervaring effectief heeft verworven door beroepsactiviteiten.

Beursgefinancierde ervaringen voldoen naar het oordeel van verzoeker aan de voorwaarden om in aanmerking te komen voor de valorisatie van beroepsservaring. *In casu* werd dit ook gestaafd met attesten van gepresteerde diensten en een loopbaanoverzicht van de Rijksdienst voor Pensioenen waaruit blijkt dat ook voor de beursgefinancierde periodes van het doctoraat socialezekerheidsbijdragen werden gestort. Voor de Rijksdienst voor Pensioenen heeft een doctoraatsstudent overigens het statuut van bediende.

5. De verwerende partij herneemt in de memorie van antwoord volgend onderdeel uit de motivering van de bestreden beslissing:

“In uw eerste argument vestigt u de aandacht op het feit dat noch artikel 14, noch artikel 15 uitdrukkelijk de valorisatie van ‘beursgefinancierde werkzaamheden’ uitsluiten.

De formulering van (de) artikelen 14 en 15 is immers positief en niet negatief. Ze geeft een opsomming van de types diensten die in aanmerking mogen worden genomen voor de berekening van de geldelijke anciënniteit.

Zo valoriseert artikel 14 nu eens ambtshalve, dan weer discretionair de diensten gepresteerd in andere overheidsdiensten, in de privésector of als zelfstandige. Artikel 15 preciseert dat deze diensten moeten worden verricht in de stand van dienstactiviteit, in het kader van een arbeidsovereenkomst of in de stand van disponibiliteit wegens ziekte.

De diensten die niet tot een van deze artikelen 14 en 15 bedoelde categorieën behoren kunnen dus echter niet het voorwerp uitmaken van een valorisatie.”

Zij antwoordt dat het gegeven dat zij zou zijn voorbijgegaan aan de finaliteit van de valorisering van de anciënniteit er niet toe kan doen besluiten dat rekening moet worden gehouden met deze ervaring. Dit zou immers

betekenen dat de overheid ingaat tegen haar eigen reglementen. Welnu, de overheid moet haar eigen regels naleven, zo doet de verwerende partij gelden.

De limitatieve opsomming van diensten waarmee rekening kan worden gehouden, is volgens de verwerende partij gesteund op objectieve en pertinente criteria.

De diensten verricht als zelfstandige dienen niet te worden uitgesloten, zo legt de verwerende partij verder uit, waarbij zij opnieuw citeert uit de bestreden beslissing. In artikel 14 van het koninklijk besluit van 29 juni 1973 wordt inderdaad met zoveel woorden bepaald dat rekening kan worden gehouden met de diensten verricht als zelfstandige indien blijkt dat ze bijzonder nuttig zijn voor de uit te oefenen functie. In de interpretatie die aan artikel 15 wordt gegeven, zouden alle diensten van een zelfstandige uitgesloten worden. Dit zou ervoor zorgen dat artikel 14 zinledig wordt en daarom moet die stelling worden geweerd.

6. In haar laatste memorie betoogt de verwerende partij dat er enkel sprake kan zijn van een interpretatie indien de tekst op onduidelijke wijze geformuleerd werd. De tekst van de artikelen 14 en 15 van het koninklijk besluit van 29 juni 1973 is echter duidelijk, aangezien daarin de gevallen aangegeven worden waarin eerder verrichte diensten kunnen worden aangenomen bij de berekening van de geldelijke anciënniteit en deze artikelen in hun onderlinge samenhang moeten worden gelezen. Diensten zoals een beursgefinancierd doctoraat die niet opgenomen zijn in de artikelen 14 en 15 van het koninklijk besluit van 29 juni 1973 kunnen niet in aanmerking komen als aanneembare diensten. In de bestreden beslissing werd dus terecht besloten dat uitsluitend rekening kan worden gehouden met beroepservaring en dat beroepservaring die is welke is opgedaan in het kader van een ambtenarenstatuut, een arbeidsovereenkomst of als zelfstandige. De opsomming in de artikelen 14 en 15 van het koninklijk besluit van 29 juni 1973 is bijgevolg wel degelijk limitatief.

Volgens de verwerende partij kan uit de uitdrukkelijke verwijdering van de doctoraatsbursalen uit de categorieën opgesomd in de artikelen 14 en 15 bij het wijzigende koninklijk besluit van 19 november 2008, de wil van de regelgever worden afgeleid om deze ervaring uit te sluiten van het karakter van beroepservaring voor de berekening van de geldelijke anciënniteit.

In de stelling die verzoeker verdedigt, zou ook vrijwilligerswerk en zelfs nuttige ervaring in reizen of andere privé-omstandigheden in rekening moeten worden genomen, wat onwerkbaar zou zijn. Ook iemand die zonder enige financiële steun een doctoraatsthesis of een boek geschreven zou hebben, zou in die redenering kunnen doen gelden dat hij een nuttige ervaring heeft opgedaan. De eerste voorwaarde geformuleerd door artikel 14 van het koninklijk besluit van 29 juni 1973 is, dat het moet gaan om beroepservaring. De diensten die een doctoraatsstudent waaraan een beurs werd toegekend verricht, zijn echter geen beroepsmatige diensten en worden daarom van de valorisatie uitgesloten.

Beoordeling

7. De in het middel als geschonden aangevoerde artikelen 14 en 15 van het koninklijk besluit van 29 juni 1973, zoals ten tijde van de bestreden beslissing vervangen bij koninklijk besluit van 19 november 2008, luiden:

“Art. 14. Worden ambtshalve aangenomen voor de berekening van de geldelijke anciënniteit, de diensten verricht in de openbare diensten van de Staten die deel uitmaken van de Europese Economische Ruimte, of van de Zwitserse Bondsstaat.

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

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

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

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

Art. 15. Voor de toepassing van artikel 14, wordt de ambtenaar beschouwd aanneembare diensten te verrichten voor de berekening van de geldelijke anciënniteit wanneer hij in dienstactiviteit is of wanneer hij werkelijk de diensten uitvoert zoals bepaald door zijn arbeidscontract of wanneer hij in disponibiliteit wegens ziekte is.

De diensten zijn volledig wanneer zij in het geheel een normale beroepsactiviteit omvatten.

De onvolledige diensten worden pro rata aangenomen, naar verhouding tot volledige diensten. Echter, voor de berekening van de anciënniteit bedoeld in artikel 2, eerste lid, 2°, worden de diensten, die ten minste de helft van volledige diensten omvatten, beschouwd als volledige diensten.”

8. Artikel 14, derde lid, van het koninklijk besluit van 29 juni 1973 refereert aan “diensten verricht in andere overheidsdiensten of in de privé-sector of als zelfstandige”.

Dit artikel refereert aldus, zonder nadere definitie ervan te geven, aan de ‘privésector’. Dit begrip in zijn spraakgebruikelijke betekenis refereert aan het particuliere bedrijfsleven, als tegengesteld aan de overheidssector.

Artikel 14, derde lid, vereist niet dat de beroepservaring enkel gevaloriseerd kan worden voor zover ze gebeurt in loondienst, aangezien alleszins beroepservaring als zelfstandige ook in aanmerking komt. Het artikel sluit voorts niet uitdrukkelijk beroepservaring in de privésector uit, die anders dan bij arbeidsovereenkomst wordt verricht. Het begrip ‘privésector’ zelf houdt niet noodzakelijk een dergelijke betekenis in zich. Overigens behoren de zelfstandigen ook tot de particuliere sector, zodat ook om die reden artikel 14, derde lid, niet uitblinkt in duidelijkheid.

Om de bedoelde beroepservaring zoals die van verzoeker *a priori* uit te sluiten, volstaan bijgevolg niet de letterlijke bewoordingen van artikel 14 maar moeten deze worden uitgelegd.

9.1. De verwerende partij doet dit in de bestreden beslissing en argumenteert dat artikel 15 van hetzelfde koninklijk besluit het antwoord biedt, gelezen in samenhang met artikel 14.

9.2. De Raad kan echter deze zienswijze niet bijvallen. Artikel 15 regelt immers slechts de aanneembare diensten voor één van de drie zo-even opgesomde groepen, namelijk voor de ambtenaar, dus in de overheidssector. Hier-
van preciseert het artikel welke diensten aanneembaar zijn, waarbij ermee rekening is gehouden dat ze als statutair of als contractueel ambtenaar kunnen zijn verricht. Voor de laatstgenoemde tellen enkel de diensten die hij “werkelijk [...] uitvoert zoals bepaald door zijn arbeidscontract”.

Het artikel leert niets bij over de twee andere categorieën, namelijk “in de privé-sector” en “als zelfstandige”.

Zoals artikel 15 is geformuleerd, verantwoordt het niet de gevolgtrekking dat het van toepassing kan zijn op de diensten verricht in de privé-sector of als zelfstandige, noch dat bij analogie de in artikel 14, derde lid, bedoelde diensten in de privésector enkel aanneembaar zijn indien ze werden verricht in het kader van een arbeidsovereenkomst.

10.1. De verwerende partij put voorts in haar verweer in de huidige procedure een bijkomend argument uit het gegeven dat de beroepservaring als bursaal voorheen wel was opgenomen in het koninklijk besluit van 29 juni 1973, maar dat dit geschrapt is bij koninklijk besluit van 19 november 2008 in de versie die op de zaak van toepassing is. Volgens de verwerende partij kan uit de uitdrukkelijke verwijdering van de doctoraatsbursalen uit de categorieën opgesomd in de artikelen 14 en 15 bij het wijzigende koninklijk besluit van 19 november 2008, de wil van de regelgever worden afgeleid om deze ervaring uit te sluiten van het karakter van beroepservaring voor de berekening van de geldelijke anciënniteit.

10.2. Ook dit argument kan niet slagen, integendeel. Uit niets blijkt immers dat het koninklijk besluit van 19 november 2008 de bedoeling had om het vroegere toepassingsgebied in te perken. Zoals weergegeven in zijn opschrift ‘houdende vereenvoudiging van verscheidene reglementaire bepalingen betreffende de loopbaan van het Rijkspersoneel’, was het doel van deze wijziging enkel om de bestaande loopbaanregelingen te vereenvoudigen, niet om ze te hervormen. Ook in het Verslag aan de Koning (BS 26 november 2008, 62.347) wijst de initiatiefnemende minister van Ambtenarenzaken erop dat het besluit “aan[sluit] bij de wens van de huidige Regering om de vereenvoudiging van het openbaar ambt te bevorderen”. De minister heeft de doelstellingen en de verantwoording van de voorgenomen wijzigingen die meer in het bijzonder betrekking hebben op de klasseanciënniteit en de geldelijke anciënniteit in het voormelde Verslag als volgt toegelicht:

- “1. De erkenning, voor de klasseanciënniteit, van de overeenkomst van een functie in het federaal administratief openbaar ambt met functies die in andere overheidsdiensten werden uitgeoefend, valt onder de bevoegdheid van de voorzitter van het directiecomité of zijn afgevaardigde;
 2. De lijst van de in aanmerking komende diensten wordt grondig vereenvoudigd en de mogelijkheid om diensten die in de privésector zijn gepresteerd te valoriseren wordt uitgebreid tot alle niveaus; ze valt onder de verantwoordelijkheid van de FOD waartoe het personeelslid behoort en niet meer die van de Minister van Ambtenarenzaken;
 3. De berekening van de geldelijke anciënniteit wordt vereenvoudigd, met name naar aanleiding van het verslag van het Rekenhof van januari 2006.
 4. Een mogelijkheid van arbitrage wordt ingesteld voor de erkenning van de hierboven anciënniteiten.
- Al deze hervormingen staan in het teken van vereenvoudiging en verantwoordelijkheidsbesef.”

Vóór de wijziging van het koninklijk besluit van 29 juni 1973 bij het koninklijk besluit van 19 november 2008, kwamen voor de toekenning van de verhogingen in weddeschaal “de werkelijke diensten” in aanmerking die waren gepresteerd in bepaalde onderwijsinrichtingen “ongeacht de financieringsbron”, met de precisering dat diensten “die het voorwerp zijn van de storting van een beurs, een studiebeurs, een onderzoeksbeurs of die het voorwerp hebben uit-

gemaakt van een onderzoekscontract eveneens voor de toekenning van de verhogingen in weddenschaal in aanmerking worden genomen voor zover het bericht tot aankondiging van de selectieprocedure uitdrukkelijk het bezit van een nuttige vroegere ervaring vereist en dat de kandidaten de nuttige vroegere ervaring met elk rechtsmiddel kunnen bewijzen”.

Overigens zijn nog heel wat andere voorheen uitdrukkelijk opgesomde diensten “geschrapt” door de wijziging van 2008: diensten in een ministerieel kabinet, als parlementair medewerker van een erkende politieke groep of bij een representatieve vakorganisatie, om er enkele te noemen.

De Raad begrijpt de wijziging van 2008 dan ook zo, dat er alleszins niet mee werd beoogd om voor de toepassing van de mogelijkheid “om diensten die in de privésector zijn gepresteerd te valoriseren”, beroepservaring die vroeger *expressis verbis* in aanmerking kon worden genomen, voor de toekomst uit te sluiten omdat ze niet is opgedaan ter uitvoering van een arbeidsovereenkomst, maar dat met de wijziging enkel een vereenvoudiging is nagestreefd van de vroegere reglementering en zelfs een uitbreiding naar alle niveaus.

Louter ten overvloede zij nog vastgesteld dat de huidige overeenkomstige regeling inzake de berekening van de geldelijke anciënniteit te vinden is in het koninklijk besluit van 25 oktober 2013 ‘betreffende de geldelijke loopbaan van de personeelsleden van het federaal openbaar ambt’, dat het koninklijk besluit van 29 juni 1973 heeft opgeheven. De vaststelling van de aanneembare diensten in de overheidssector én de precisering van de berekeningswijze van die aanneembare diensten zijn thans te vinden in één enkel artikel, namelijk artikel 11 van voormeld koninklijk besluit van 25 oktober 2013. De regels voor de erkenning van diensten “verricht in andere overheidsdiensten of in de privésector of als zelfstandige” – dus het vroegere artikel 14, derde lid – inclusief de bewijslast en de ‘arbitrage’ zijn thans neergeschreven in artikel 12 van hetzelfde koninklijk besluit. Het criterium is dat het in beginsel gaat om diensten die

“daadwerkelijk verricht” werden. Ook de nieuwe regeling helpt de verwerende partij derhalve niet om haar zienswijze te ondersteunen.

11. Ten slotte snijdt ook het argument dat in de stelling die verzoeker verdedigt zelfs nuttige ervaring in reizen of andere privé-omstandigheden in rekening zou moeten worden genomen of dat ook iemand die zonder enige financiële steun een doctoraatsthesis of een boek geschreven heeft, zou kunnen doen gelden dat hij een nuttige ervaring heeft opgedaan, geen hout.

Zoals de verwerende partij terecht opmerkt immers, is een voorwaarde dat het moet gaan om “beroepservaring”. Aan een beoordeling van het vervuld zijn van die voorwaarde is de verwerende partij echter in de thans bestreden beslissing niet eens toegekomen, door *a priori* enkel rekening te willen houden met diensten die zijn uitgevoerd in het kader van een arbeidsovereenkomst.

Ten overvloede merkt de Raad van State in dit verband nog op dat de verwerende partij nog bijkomende argumenten aanvoert in haar verweer tegen het tweede middel, zoals bijvoorbeeld dat een bursaal veeleer een student is en dat de beurs niet als een beroepsinkomst wordt belast. De Raad spreekt zich over deze argumenten niet uit, aangezien ze niet te lezen zijn in de motivering van de bestreden beslissing en niet zijn toe te rekenen aan de voorzitter van het directiecomité die de beslissing heeft genomen.

12. Door te beslissen dat de voorzitter het beursgefinancierd doctoraat van verzoeker niet mag valoriseren om de enkele reden dat het niet kadert in een arbeidsovereenkomst, geeft de verwerende partij een verkeerde uitleg aan artikel 14 van het koninklijk besluit van 29 juni 1973 en schendt zij de materiële motiveringsplicht.

Het middel is in die mate gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt de beslissing van de voorzitter van het directiecomité van de federale overheidsdienst Personeel en Organisatie van 16 mei 2013, waarbij de valorisatie van het beursgefinancierde doctoraat van Stefan Bonné voor de berekening van zijn geldelijke anciënniteit geweigerd wordt.

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 19 december 2016, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Geert Van Haegendoren,	kamervoorzitter,
Bruno Seutin,	staatsraad,
Bert Thys,	staatsraad,
bijgestaan door	
Tiny Temmerman,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Tiny Temmerman

Geert Van Haegendoren