

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIVe KAMER

A R R E S T

**nr. 237.221 van 31 januari 2017
in de zaak A. 213.941/XIV-35.990**

In zake : XXXX
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Katrien Crauwels en Annelies Troost
 kantoor houdend te 2600 Berchem (Antwerpen)
 Fruithoflaan 124/14
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

 de STAD ANTWERPEN
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Sofie Bontinck en Thomas De Donder
 kantoor houdend te 2018 Antwerpen
 Lange Lozanastraat 270
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 6 oktober 2014, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van de korpschef van de Lokale Politie Antwerpen van 8 april 2014 “waarbij vastgesteld wordt dat [verzoeker] niet in de opleiding slaagde vereist voor de uitoefening van de functie van teamleider verkeersongevallenonderzoek die hij uitoefent” en “waarbij [verzoeker] met ingang van 1 juli 2014 wordt herplaatst in de functie van medewerker klachten en aangiften binnen de Afdeling Oost van de Politiezone Antwerpen”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 229.818 van 15 januari 2015 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing verworpen.

Verzoeker heeft een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

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

Eerste auditeur Geert De Bleeckere heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 26 oktober 2016.

Staatsraad Kaat Leus heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Annelies Troost, die verschijnt voor verzoeker, en advocaat Midas Sweerman, die *loco* advocaat Thomas De Donder verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Geert De Bleeckere 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 hoofdinspecteur van politie bij de politiezone Antwerpen.

Tot 1 oktober 2013 oefende hij de functie uit van terreinondersteuner in de afdeling Oost.

3.2. In de externe mobiliteitsronde 2013-03 werd de functie van “teamleider verkeersongevallenonderzoek” opengesteld, zijnde een functie voor een personeelslid met de graad van commissaris van politie. Uit de functieomschrijving en de kerntaken van de teamleider blijkt dat bepaalde competenties zijn vereist, evenals het diploma en/of opleidingsniveau van de opleiding “verkeersongevallenonderzoek en -reconstructie”.

3.3. Op 7 augustus 2013 stelt verzoeker zich kandidaat voor de functie van teamleider verkeersongevallenonderzoek. Hij wordt geselecteerd voor deze functie, wat wordt bevestigd bij besluit van de gemeenteraad van 16 december 2013.

De waarnemend korpschef beslist tevens verzoeker met ingang van 1 november 2013 reeds te herplaatsen van de afdeling Oost naar het hoofdcommissariaat, afdeling kwaliteitszorg om de functie van aspirant teamleider verkeersongevallenonderzoek op te nemen, dit in afwachting van het tijdstip dat hij zijn mobiliteit als teamleider kan opnemen.

3.4. Aangezien verzoeker nog geen opleiding “verkeersongevallenonderzoek en -reconstructie” had gevolgd, volgt hij de opleiding die liep van 30 september 2013 tot 23 juni 2014.

Die opleiding bestaat uit drie blokken waarvan het eerste blok liep van 30 september 2013 tot 16 december 2013. Dit deel van de opleiding verliep via afstandsonderwijs waarbij de cursist op geregelde tijdstippen afgewerkte oefeningen diende over te maken, antwoorden op vragen (*Quick Marked Assignment* of QMA) diende over te maken, en een reeks meer uitgebreide vragen diende te beantwoorden (*Tutor Markes Assignment* of TMA). Verzoeker scoorde op het eerste blok 1 onvoldoende. De resultaten werden per

e-mails van 25 oktober 2013, 30 november 2013 en 12 januari 2014 aan verzoeker meegedeeld. Verzoeker behaalt voor QMA 1 een score van 65/100, voor QMA 2 een score van 30/100, en voor QMA 3 34/100. In de e-mail van 12 januari 2014 wordt verder verduidelijkt dat het brevet van verkeersongevallen-onderzoeker slechts kan worden uitgereikt onder meer op voorwaarde dat de som van de resultaten van alle QMA's meer dan 150 (lees: meer dan 150/300 of 50 %) bedraagt. Verzoeker behaalt dit minimum niet ($65+30+34=129$).

Er is nog overleg om een oplossing te zoeken maar verzoeker zet zijn opleiding niet verder.

3.5. De korpsleiding was dan ook van oordeel dat verzoeker de functie van teamleider verkeersongevallenonderzoek niet kon opnemen zodat de functie opnieuw vacant verklaard zou worden, hetgeen reeds in februari 2014 aan verzoeker mondeling werd meegedeeld.

Op vraag van verzoeker om dit standpunt van de korpsleiding officieel en schriftelijk te bevestigen, antwoordt de korpsleiding op 26 februari 2014:

“[...]

De reden is jou uiteraard gekend en dat werd intussen ook toegelicht door jouw actueel diensthoofd en mezelf.

Jouw dossier zal behandeld worden op het volgende HR-comité, in principe gepland op 21 maart 2014.

De gemotiveerde beslissing zal schriftelijk meegedeeld worden.

Door je reeds vooraf mondeling in kennis te stellen willen we je intussen de kans bieden om zelf de individuele mogelijkheden na te gaan. Dat kan betekenen dat je intussen deelneemt aan screenings, maar dat je aan het HR-comité laat weten naar welke functie je eventueel herplaatst wil worden.

[...]”

3.6. Uit een door verzoeker bijgebrachte e-mail van 6 maart 2014 (waaraan een brief van verzoeker van 28 februari 2014 gericht aan het HR-comité is gehecht met als onderwerp “herplaatsing op vraag van de korpsleiding”) blijkt dat aan verzoeker door zijn diensthoofd is meegedeeld dat de korpsleiding beslist heeft op zoek te gaan naar een andere HIP voor de functie van teamleider

verkeersongevallenonderzoek. In die brief geeft verzoeker aan dat hij, op vraag van de korpsleiding, op zoek is gegaan naar een andere functie binnen het korps. In die brief maakt hij zijn voorkeuren kenbaar met het oog op de herplaatsing, namelijk terreinondersteuner Afdeling Oost, terreinondersteuner Afdeling Noord of medewerker klachten en aangiften in Afdeling Oost. Hij besluit deze mededeling met de volgende paragraaf:

“Op dit moment is mijn motivatie aan het verdwijnen door de omstandigheden en vraag ik u met aandrang om op 1 april 2014 mijn overstap te kunnen doen. Zodoende kan ik mijn taak als middenkader terug uitvoeren om interventiemedewerkers te ondersteunen, bij te sturen, enthousiasmeren en vooral te motiveren om hun taak naar behoren te kunnen uitvoeren”.

3.7. Op zijn vergadering van 21 maart 2014 adviseert het HR-comité verzoeker te herplaatsen in de functie medewerker klachten en aangiften afdeling Oost.

3.8. Op 8 april 2014 beslist de korpschef verzoeker met ingang van 1 juli 2014 te herplaatsen in de functie medewerker klachten en aangiften binnen de afdeling Oost.

Dit is de bestreden beslissing. Zij overweegt:

“Motivering

HINP XXXX is momenteel teamleider verkeersongevallenonderzoek binnen de zuil kwaliteitszorg.

Hij slaagde niet in de opleiding wat een vereiste is om de functie te kunnen uitoefenen. In dit kader verzocht HINP XXXX aan het HR-comité om een herplaatsing met een voorkeur voor de functie van terreinondersteuner in de afdeling Oost.

Na overleg met de afdelingsleiding, adviseert het HR-comité om HINP XXXX te herplaatsen vanaf 1 juli 2014 in de functie van medewerker klachten en aangiften binnen de afdeling Oost.

Juridische grond

Art. 20 RIM - Art. 44 WGP”.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

Ambtshalve in het auditoraatsverslag opgeworpen excepties

Exceptie betreffende de laattijdigheid van het beroep in zoverre het is gericht tegen de vaststelling dat verzoeker niet geslaagd is in de opleiding “verkeersongevallenonderzoek en -reconstructie”

4. In het auditoraatsverslag wordt overwogen dat de door verzoeker behaalde scores voor de verschillende modules van de vereiste opleiding “verkeersongevallenonderzoek en -reconstructie” hem werden meegedeeld bij e-mails van 25 oktober 2013, 30 november 2013 en 12 januari 2014 en dat uit de optelsom van die scores blijkt dat verzoeker 129 punten heeft behaald. In de e-mail van 12 januari 2014 werd aan verzoeker eveneens meegedeeld dat het vereiste brevet slechts uitgereikt kan worden op voorwaarde dat (onder meer) de som van alle modules meer dan 150 bedraagt. Verzoeker behaalde het minimum niet en heeft de opleiding niet verder gevolgd. Op grond van het voorgaande wist of kon verzoeker op 12 januari 2014 weten dat hij niet in de opleiding was geslaagd. Rekening houdende met hetgeen bepaald is in artikel 19 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, moet vastgesteld worden dat, ook bij afwezigheid van de mededeling van de mogelijkheid om hiertegen een beroep in te dienen bij de Raad van State, het beroep tot nietigverklaring, dat ingediend is op 6 oktober 2014, laattijdig is in zoverre het gericht is tegen de vaststelling dat verzoeker niet geslaagd is in de opleiding.

5. Wat de feiten zelf betreft, meent verzoeker dat uit de door hem bijgevoegde vacature niet kan worden afgeleid, anders dan het auditoraatsverslag stelt, dat “[b]lijkens de functieomschrijving en de kerntaken van de teamleider bepaalde competenties [zijn] vereist en het diploma of opleidingsniveau van de opleiding ‘verkeersongevallenonderzoek en -reconstructie’ [wordt] vooropgesteld”.

Voorts stelt verzoeker in zijn laatste memorie dat het auditoraat evenmin kan worden gevolgd waar het van mening is “dat verzoeker minstens naar aanleiding van het e-mailbericht van 12 januari 2014 wist dat hij niet zou slagen voor de opleiding en dat deze ‘beslissing’ aldus eerder reeds definitief werd”. Hij meent dat een dergelijk besluit voorbarig is omdat in de voortgezette opleiding nog punten konden worden opgehaald zodat verzoeker in januari 2014 onmogelijk kon afleiden dat hij niet geslaagd zou zijn voor een opleiding die nog kon worden voortgezet tot juni 2014. Voorts meent verzoeker dat een dergelijke beslissing “die wel degelijk op individuele wijze een element van zijn rechtspositie bepaalt” aan hem “slechts tegenwerpelijk is wanneer zij hem wordt betekend, ook al legt geen uitdrukkelijk voorschrift de individuele aanzegging op”. Er is geen officiële kennisgeving aan verzoeker gegeven. Hij vernam zijn niet-geslaagd zijn pas met de bestreden beslissing. Een dergelijke minstens impliciete rechtshandeling, die begrepen is onder de bestreden beslissing, is dan ook wel degelijk aanvechtbaar bij de Raad van State. Tot slot merkt hij op dat hij niet uit vrije wil het volgen van de opleiding heeft gestaakt doch onder druk van het dienstrooster, opgesteld door de korpsleiding zodat het hem niet kan worden verweten.

Beoordeling

6. Verzoeker kan niet worden gevolgd waar hij meent dat uit het vacaturebericht niet blijkt dat voor de door hem nagestreefde functie het diploma of opleidingsniveau van de opleiding “verkeersongevallenonderzoek en -reconstructie” is vereist. Het door hem bijgebrachte stuk vermeldt, wat het functieprofiel betreft, onder “specifieke kennis en vaardigheden” uitdrukkelijk “kennis van de reconstructie van verkeersongevallen of bereid zijn dit te verwerven via interne en externe opleidingen”. Dat opleidingsniveau sluit aan bij de functiebeschrijving, namelijk het “[l]eiden van het team verkeersongevallenonderzoek en coördineren van de taken met het oog op het bereiken van een maximale dienstverlening, het vaststellen van de verantwoordelijkheden bij zware verkeersongevallen en het bepalen van preventieve maatregelen”. De aldus

vereiste “specifieke kennis en vaardigheden” sluit tevens aan bij één van de in de vacature benoemde kerntaken (kerntaak 9), namelijk: “[o]nderzoek uitvoeren op het terrein bij zware verkeersongevallen met oog op het correct weergeven en analyseren van de feiten en de opmaak van het technisch verslag”.

Voorts blijkt uit artikel 3 van het gemeenteraadsbesluit van 16 december 2013 betreffende de mobiliteitsronde 2013-03 dat de benoeming van de geslaagde (en batig gerangschikte) kandidaten ingaat op de dag van het daadwerkelijk opnemen van het ambt doch met dien verstande dat indien de kandidaat de voor de (betrokken) functie vereiste basisopleiding niet voltooit, automatisch de volgende (in de wervingsreserve opgenomen) geslaagde kandidaat in aanmerking komt.

Verzoeker werd voor de betrokken en (enige) vacante functie van teamleider “verkeersongevallenonderzoek en -reconstructie”, zo blijkt nog uit datzelfde besluit, als (enige) batig gerangschikt (artikel 1). Om die reden moest er nadat gebleken was dat hij zijn opleiding niet met succes heeft voltooid een nieuwe oproep tot kandidaten volgen.

Evenmin kan verzoeker worden bijgetreden waar hij stelt dat hij uit het e-mailbericht van 12 januari 2014 onmogelijk kon afleiden dat hij niet geslaagd zou zijn voor een opleiding die nog kon worden voortgezet tot juni 2014. Immers, in die e-mail worden de door verzoeker behaalde scores (eerste blok) voor de QMA's weergegeven ($65 + 30 + 34 = 129$) terwijl de som van de resultaten van de QMA's meer dan 150 moet bedragen opdat een brevet “verkeersongevallenonderzoeker” wordt afgeleverd. Het rechtsgevolg dat de verwerende partij aan die resultaten hechtte, namelijk dat hij diende uit te kijken naar een andere functie, waren verzoeker kennelijk ook bekend nu dat rechtsgevolg uitdrukkelijk blijkt uit de e-mail van 26 februari 2014 (*cfr.* punt 3.5) in antwoord op verzoekers vraag om van de korpsleiding, nadat hem dit gevolg eerder mondeling werd meegedeeld, officieel melding te krijgen dat hij naar een

andere functie diende uit te kijken aangezien de opgelegde voorwaarde (het succesvol voltooien van de opleiding) niet was vervuld.

In de mate dat verzoeker meent dat de door hem behaalde resultaten hem slechts kunnen worden tegengeworpen nadat ze hem zijn betekend of individueel zijn aangezegd, gaat hij eraan voorbij dat de wijze waarop de schriftelijke, individuele aanzegging gebeurt in beginsel vrij is, d.w.z. dat ze -behoudens uitdrukkelijke bijzondere wettelijke of reglementaire bepaling-, aan geen vormvereisten onderworpen is. Verzoeker haalt geen dergelijke bijzondere wettelijke of reglementaire bepaling aan.

Er is, te dezen, zoals uit de uiteenzetting van de feiten is gebleken, geen twijfel mogelijk dat de scores voor de verschillende modules van de opleiding aan verzoeker werden meegedeeld bij e-mails van 25 oktober 2013, 30 november 2013 en 12 januari 2014 en dat uit de optelsom van die scores blijkt dat verzoeker 129 punten behaalt; dat in de e-mail van 12 januari 2014 ook meegedeeld wordt dat het brevet van verkeersongevallenonderzoeker slechts uitgereikt kan worden op voorwaarde dat onder meer de som van alle modules meer dan 150 bedraagt; dat verzoeker dit minimum dus niet behaald heeft en dat hij de opleiding niet verder heeft gevolgd. Voorts vernam hij op 26 februari 2014 ook dat deze score inhoudt dat hij naar een andere functie diende uit te kijken (zie punt 3.5 en 3.6.).

Tot slot, daargelaten de vraag of hij nog in de mogelijkheid was om het tweede en derde blok van de opleiding te volgen gelet op de behaalde score, toont verzoeker niet aan noch maakt hij aannemelijk dat hij onder de druk van het door de verwerende partij opgestelde uurrooster niet langer in de mogelijkheid was om de opleiding verder te volgen. Een loutere bewering volstaat daartoe niet.

7. Conclusie is dan ook dat, rekening houdende met hetgeen bepaald is in artikel 19 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, moet

worden vastgesteld dat, ook bij afwezigheid van de mededeling van de mogelijkheid om hiertegen een beroep in te dienen bij de Raad van State, het beroep tot nietigverklaring, dat ingediend is op 6 oktober 2014, laattijdig is in zoverre het gericht is tegen de vaststelling dat verzoeker niet geslaagd is in de opleiding.

Exceptie betreffende het belang van verzoeker in zoverre het beroep is gericht tegen zijn herplaatsing

8. In het inleidend verzoekschrift stelt verzoeker dat hij belang heeft bij de vernietiging van de bestreden beslissing omdat hij “het voorwerp is van de herplaatsing opgelegd bij een besluit d.d. 8 april 2014, zijnde een beslissing die invloed heeft op zijn eigen rechtspositie. Het betreft als zodanig een (minstens verkapte) ordemaatregel”. De herplaatsing impliceert een substantiële wijziging van diens arbeidsomstandigheden. Het bestreden besluit doet in hoofde van verzoeker een rechtstreeks en persoonlijk nadeel ontstaan. Als zodanig betreft de maatregel geen loutere maatregel van inwendige orde en is hij aanvechtbaar voor de Raad van State.

9. In het auditoraatsverslag dat besluit tot niet-ontvankelijkheid van het beroep bij gebrek aan belang, heeft verzoeker daarover het volgende kunnen lezen:

“De verzoeker is niet geslaagd in de opleiding ‘verkeersongevallenonderzoek en -reconstructie’ en deze vaststelling is definitief, terwijl het functieprofiel voor de beoogde functie het volgen van die opleiding vereist. De conclusie in het auditoraatsverslag naar aanleiding van het verzoek tot schorsing dat de nietigverklaring van de bestreden beslissing waarbij hij herplaatst wordt naar de afdeling Oost verzoeker niet het voordeel kan opleveren dat hij terug opgenomen wordt in het team verkeersongevallenonderzoek met het oog op het uitoefenen van de functie van teamleider vermits hij niet geslaagd is in de daarvoor vereiste opleiding blijft dus overeind.

Voor zover verzoeker meent nadeel ingevolge de bestreden beslissing te lijden wordt er aan herinnerd dat verzoeker zelf zijn overplaatsing, zelfs met aandrang, heeft gevraagd. Dat hij zich door zijn overplaatsing - die beantwoordt aan één van zijn voorkeuren - benadeeld acht, is dan ook niet ernstig, minstens is de verzoeker hiervoor in voorkomend geval zelf verantwoordelijk”.

Beoordeling

10 Na kennisneming van het verslag van het auditoraat, heeft verzoeker niet de gelegenheid benut die een laatste memorie biedt om nog een andere visie op de beoordeling door het auditoraat weer te geven.

In zoverre verzoeker in zijn laatste memorie “het standpunt bevestigt” dat in zijn memorie van wederantwoord werd uiteengezet, namelijk dat het uitgangspunt onjuist is dat het slagen voor de opleiding “verkeersongevallenonderzoek en -reconstructie” een vereiste zou zijn voor de uitoefening van de functie van teamleider verkeersongevallenonderzoek, is hiervoor onder punt 6 gebleken dat hij daarin niet kan worden bijgetreden.

Evenmin volstaat verzoekers verwijzing naar zijn uiteenzetting in zijn memorie van wederantwoord ter weerlegging van de stelling dat hij geen nadeel ondervindt omdat hij werd verplaatst op eigen verzoek. Volgens verzoeker stemt dat standpunt niet overeen met de feiten. Hij had geenszins de intentie om te worden herplaatst. Hij meent dat “zeer duidelijk” blijkt uit zijn schrijven “herplaatsing op vraag van de korpsleiding” dat hij door zijn korpsoversten wordt verplicht om zijn voorkeuren voor herplaatsing kenbaar te maken daar zij stellen dat zijn vertrek uit de functie teamleider verkeersongevallenonderzoek een vaststaand gegeven is. Van een vrije keuze is derhalve geen sprake.

Daargelaten de vaststelling dat verzoeker de door hem behaalde opleidingsresultaten en het daaraan verbonden gevolg niet tijdig met een annulatieberoep heeft bestreden, moet worden vastgesteld dat de “verplichting” die verzoeker ervoer kennelijk moet worden gerelativeerd nu hij in zijn brief van 28 februari 2014 *in fine* “met aandrang” vraagt “om op 1 april 2014 mijn overstap te kunnen doen. Zodoende kan ik mijn taak als middenkader terug uitvoeren om interventiemedewerkers te ondersteunen, bij te sturen, enthousiasmeren en vooral te motiveren om hun taak naar behoren te kunnen uitvoeren”.

11. De Raad van State ziet geen reden om het anders te zien dan het auditoraat en bevindt aldus, de redenering van het auditoraatsverslag bijvallend, de exceptie gegrond.

V. Anonimisering

12. Verzoeker vraagt de anonimisering van het arrest, bij de publicatie ervan.

Luidens artikel 2, eerste lid, van het koninklijk besluit van 7 juli 1997 ‘betreffende de publicatie van de arresten en de beschikkingen van niet-toelaatbaarheid van de Raad van State’ kan bij de publicatie van de beschikking of van het arrest de identiteit van natuurlijke personen, op uitdrukkelijk verzoek van een natuurlijke persoon die partij is bij een geschil dat bij de Raad van State aanhangig is, worden weggelaten.

De vraag wordt ingewilligd.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. Verzoeker wordt verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing en van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 400 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

3. Bij de publicatie van dit arrest door de Raad van State wordt de identiteit van verzoeker weggelaten.

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

Geert Debersaques,	kamervoorzitter,
Carlo Adams,	staatsraad,
Kaat Leus,	staatsraad,
bijgestaan door	
Johan Pas,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Johan Pas

Geert Debersaques