

**RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK**

**VOORZITTER VAN DE IXe KAMER**

**A R R E S T**

**nr. 242.605 van 11 oktober 2018  
in de zaak A. 224.955/IX-9279**

In zake: Brigitte NULENS  
woonplaats kiezend te 3740 Bilzen  
Eigenbilzerplein 2

tegen:

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de minister  
van Volksgezondheid  
bijgestaan en vertegenwoordigd door  
advocaten Franky De Mil en Willy Van der Gucht  
kantoor houdend te 9000 Gent  
Voskenslaan 34  
bij wie woonplaats wordt gekozen

---

*I. Voorwerp van het beroep*

1. Het beroep, ingesteld op 6 april 2018, strekt tot de nietigverklaring en de schorsing van de tenuitvoerlegging van de beslissing van de dienst Pensioenen van het bestuur Medische Expertise van de federale overheidsdienst Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu, meegedeeld bij brief van 8 februari 2018, waarbij Brigitte Nulens op medische gronden ongeschikt wordt verklaard voor elke functie en waarbij wordt vastgesteld dat zij daarom de voorwaarden vervult om met ingang van 1 december 2017 definitief vervroegd te worden gepensioneerd.

Verzoekster vraagt tevens dat met de vordering tot schorsing een dwangsom van 500 euro per dag wordt opgelegd.

## *II. Verloop van de rechtspleging*

2. De verwerende partij heeft een nota ingediend.

Auditeur Melissa Celis heeft een verslag opgesteld over het beroep tot nietigverklaring met toepassing van artikel 93, eerste lid, van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 ‘tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State’, en over de vordering tot schorsing met toepassing van artikel 12 van het koninklijk besluit van 5 december 1991 ‘tot bepaling van de rechtspleging in kort geding voor de Raad van State’.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 17 september 2018.

Staatsraad Bruno Seutin heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Henna Anoop, die *loco* advocaat Erik Berx verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Franky De Mil, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

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

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

## *III. Feiten*

3.1. Verzoekster is administratief medewerker bij de hogeschool UC Limburg-Leuven.

Sedert 6 september 2016 is zij met ziekteverlof.

3.2. Op 27 september 2016 dient het Agentschap voor Hoger Onderwijs, Volwassenenonderwijs en Studietoelagen van het Vlaams Ministerie van Onderwijs en Vorming een ‘aanvraag onderzoek vervroegde pensionering’ in voor verzoekster bij de dienst Pensioenen van het bestuur Medische Expertise (hierna: Medex) van de federale overheidsdienst Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu. In die aanvraag wordt vermeld dat verzoekster vanaf 3 oktober 2016 ter beschikking is gesteld wegens ziekte.

3.3. Na een medisch onderzoek van verzoekster op 3 januari 2017 beslist de pensioencommissie:

“Met betrekking tot uw arbeidsgeschiktheid werd het volgende beslist:

Vanuit medisch standpunt vervult u momenteel niet de voorwaarden om vroegtijdig te worden gepensioneerd. U blijft echter nog tijdelijk ongeschikt om op normale en regelmatige wijze uw werkzaamheden te verrichten. U kunt op verzoek van uw werkgever worden opgeroepen voor een nieuw onderzoek door de pensioencommissie over 6 maanden, d.w.z. vanaf 03/07/2017, tenzij u inmiddels het werk zou hervat hebben.

De ziekte waaraan u leed op het ogenblik van het onderzoek wordt niet erkend als ernstige en langdurige ziekte zoals bedoeld wordt in de voor uw dienst geldende reglementering betreffende verloven en afwezigheden.”

Deze beslissing wordt als volgt gemotiveerd:

“- beslissing met betrekking tot de arbeidsgeschiktheid:

‘58-jarige administratief bediende, volledig gedecompenseerd na negatieve beoordeling bij evaluatie.’

- beslissing met betrekking tot de erkenning van een ernstige en langdurige ziekte:

‘klassiek depressief beeld na negatieve ervaring met oversten’.”

3.4. Op 16 juni 2017 doet het Agentschap voor Hoger Onderwijs, Volwassenenonderwijs en Studietoelagen van het Vlaams Ministerie van Onderwijs en Vorming opnieuw een ‘aanvraag onderzoek vervroegde pensionering’ voor verzoekster.

3.5. Na een medisch onderzoek van verzoekster op 19 oktober 2017 beslist de pensioencommissie:

“Met betrekking tot uw arbeidsgeschiktheid werd het volgende beslist:

U bent op medische gronden ongeschikt voor elke functie. U vervult daarom de voorwaarden om definitief vervroegd te worden gepensioneerd. Dit pensioen gaat in op de eerste dag van de maand die volgt op de eerste betekening van de beslissing tot oppensioenstelling, met andere woorden op 01/12/2017.

Het verlies van de graad van zelfredzaamheid werd bepaald op 2 punten op een schaal van 18 punten in toepassing van het ministerieel besluit van 30 juli 1987. Uw definitieve ongeschiktheid is bijgevolg niet het gevolg van een zware handicap opgelopen tijdens de loopbaan en waardoor definitief een einde werd gemaakt aan uw diensten zoals bedoeld in de wet van 26 juni 1992 houdende sociale en diverse bepalingen.

De ziekte waaraan u leed op het ogenblik van het onderzoek wordt niet erkend als ernstige en langdurige ziekte zoals bedoeld wordt in de voor uw dienst geldende reglementering betreffende verloven en afwezigheden.”

Deze beslissing wordt als volgt gemotiveerd:

“- beslissing met betrekking tot de arbeidsgeschiktheid:

‘59 jarige administratief bediende depressief door negatieve beoordeling op haar werk kan niet meer hervatten.’

- beslissing met betrekking tot de erkenning van een ernstige en langdurige ziekte:

‘geen slechte prognose’.”

3.6. Op 7 november 2017 tekent verzoekster beroep aan tegen de beslissing van de pensioencommissie van 19 oktober 2017.

3.7. Op 23 november 2017 vindt het medisch onderzoek in het kader van de beroepsprocedure plaats. De pensioencommissie formuleert vervolgens het volgende voorstel van nieuwe beslissing:

“Met betrekking tot uw arbeidsgeschiktheid [...]:

U bent op medische gronden ongeschikt voor elke functie. U vervult daarom de voorwaarden om definitief vervroegd te worden gepensioneerd. Dit pensioen gaat in op de eerste dag van de maand die volgt op de eerste betekening van de beslissing tot oppensioenstelling, met andere woorden op 01/12/2017.

Het verlies van de graad van zelfredzaamheid werd bepaald op 7 punten op een schaal van 18 punten in toepassing van het ministerieel besluit van 30 juli 1987. Uw definitieve ongeschiktheid is bijgevolg niet het gevolg van een zware handicap opgelopen tijdens de loopbaan en waardoor definitief een einde werd gemaakt aan uw diensten zoals bedoeld in de wet van 26 juni 1992 houdende sociale en diverse bepalingen.

De ziekte waaraan u leed op het ogenblik van het onderzoek wordt niet erkend als ernstige en langdurige ziekte zoals bedoeld wordt in de voor uw dienst geldende reglementering betreffende verloven en afwezigheden.”

Dat voorstel wordt aan verzoekster overgemaakt met een aangetekende brief van 28 november 2017. Verzoekster wordt verzocht om binnen de tien dagen mee te delen of zij met dit voorstel van nieuwe beslissing akkoord gaat en zij wordt erop gewezen dat bij gebrek aan een antwoord van harentwege tegen 12 december 2017 ervan zal worden uitgegaan dat zij niet akkoord gaat en in dat geval het dossier voor scheidsrechterlijke eindbeslissing zal worden voorgelegd aan het hoofd van de medische kwaliteit of zijn afgevaardigde.

3.8. Op 3 januari 2018 wordt aan verzoekster meegedeeld dat geen reactie werd ontvangen op het voorstel van beslissing, dat daaruit wordt besloten dat zij niet akkoord gaat met dit voorstel en dat het dossier voor scheidsrechterlijke eindbeslissing zal worden voorgelegd aan het hoofd van de medische kwaliteit of zijn afgevaardigde.

3.9. De dienst Pensioenen van Medex neemt vervolgens de volgende scheidsrechterlijke eindbeslissing:

“[...] i.v.m. uw arbeidsgeschiktheid:

U bent op medische gronden ongeschikt voor elke functie. U vervult daarom de voorwaarden om definitief vervroegd te worden gepensioneerd. Dit pensioen gaat in op de eerste dag van de maand die volgt op de eerste betekening van de beslissing tot oppensioenstelling, met andere woorden op 01/12/2017.

Het verlies van de graad van zelfredzaamheid werd bepaald op 7 punten op een schaal van 18 punten in toepassing van het ministerieel besluit van 30 juli 1987. Uw definitieve ongeschiktheid is bijgevolg niet het gevolg van een zware handicap opgelopen tijdens de loopbaan en waardoor definitief een einde werd gemaakt aan uw diensten zoals bedoeld in de wet van 26 juni 1992 houdende sociale en diverse bepalingen.

De ziekte waaraan u leed op het ogenblik van het onderzoek wordt niet erkend als ernstige en langdurige ziekte zoals bedoeld wordt in de voor uw dienst geldende reglementering betreffende verloven en afwezigheden.”

Dat is de thans bestreden beslissing. Ze steunt op de volgende medische redenen:

“Mevrouw Brigitte Nulens, 59 jaar, ATBB1, is in ziekteverlof sinds 6/9/2016 omwille van een psychische decompensatie en een burn-out na problemen op het werk. Ze kan de stress en de druk niet meer aan. Op 17/10/2017 verklaart haar huisarts dat een werkhervatting niet mogelijk is omwille van werkstress door een voor haar onterechte slechte beoordeling, familiale omstandigheden en het niet verwerkt hebben van het onverwachte overlijden van haar zoon in onduidelijke omstandigheden. Ze heeft concentratieproblemen en doorslaapstoornissen met vermoeidheid overdag en verhoogde slaapbehoefte. Zichzelf in zekere mate stabiel houden vergt al zoveel inspanning dat alle extra zaken zoals werken, contacten buitenshuis teveel druk geven. Een werkhervatting is in deze omstandigheden niet realistisch zodat er overgegaan wordt tot een pensionering. Omwille van het niet levensbedreigend karakter van de aandoening, kan de ziekte niet erkend worden als ernstig en langdurig.

erkenning van ernstige en langdurige ziekte: NIET ERKEND  
Geen ernstige psychopathologie.”

#### *IV. Regelmatigheid van de rechtspleging*

4. Na de kennisgeving van het auditoraatsverslag heeft verzoekster een ‘memorie voor de Raad van State bij het beroep tot nietigverklaring met vordering tot schorsing en met verzoek tot voortzetting van de procedure’ ingediend, waarin zij haar uiteenzetting uit het verzoekschrift aanvult en repliceert op het door het auditoraat in het verslag ingenomen standpunt.

Het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 ‘tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State’ en het koninklijk besluit van 5 december 1991 ‘tot bepaling van de rechtspleging in kort geding voor de Raad van State’ voorzien niet in de mogelijkheid om een dergelijk processtuk neer te leggen. De voornoemde memorie dient derhalve uit het debat te worden geweerd.

## *V. Toepassing van de kortedebattenprocedure – ontvankelijkheid van het beroep*

### *Uiteenzetting in het verzoekschrift*

5. In haar verzoekschrift stelt verzoekster onder een rubriek ‘A. Aangaande de gegrondheid’:

“Verzoekster is van oordeel dat de bestreden beslissing de formele motiveringsplicht schendt zoals ondermeer vervat in artikel 2 en 3 van de Wet van 29.01.1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen.

Aan de grondslag van de hierbij bestreden beslissing liggen motieven die zowel juridisch als feitelijk niet afdoende zijn en bovendien niet correct voorkomen.”

Onder de rubriek ‘In rechte’ – ‘A. Aangaande de ontvankelijkheid’ laat verzoekster gelden:

“Het komt verzoekster voor dat zij als middel kan ontwikkelen dat verwerende partij op basis van een nietszeggende formulering beslist heeft, beslissing die alle draagkracht mist en bijgevolg niet afdoende is.

Er is gebrek aan feitelijke en concrete gegevens waarop de beslissing steunt.

Verwerende partij vertrekt blijkbaar van feiten die niet hebben bestaan en op juridisch onaanvaardbare motieven met schending van de beginselen van behoorlijk bestuur (fair-play, zorgvuldigheid, redelijkheids- en evenredigheidsbeginsel).

Er is immers een aanslepend geschil tussen verzoekster en haar werkgever die zoals hiervoor uiteengezet op ontoelaatbare wijze jongleert met de tewerkstellingsovereenkomsten, het niet omschreven takenpakket, het ontbrekende evaluatiereglement en het al dan niet opgenomen ziektekrediet waarna de tijdelijke medische problematiek van verzoekster die haar oorzaak vindt in een onrechtvaardige en onrechtmatige beoordeling van de door verzoekster uitgevoerde werkzaamheden als definitief werd aangebracht om verzoekster als lastpost haar tewerkstelling definitief te ontnemen door verplichte op pensioenstelling met ernstig nadeel voor verzoekster, zowel moreel als materieel.

Bijgevolg is de aangevochten beslissing niet wettelijk genomen.”

### *Beoordeling*

6. Artikel 2, § 1, 3°, van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 ‘tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van

de Raad van State' (hierna: het algemeen procedurereglement) vereist dat het verzoekschrift tot nietigverklaring "een uiteenzetting van de feiten en de middelen" bevat.

Onder 'middel' in de zin van artikel 2, § 1, 3°, van het algemeen procedurereglement wordt verstaan: een voldoende duidelijke omschrijving van de rechtsregel of het rechtsbeginsel waarvan de schending wordt ingeroepen, alsook van de wijze waarop die rechtsregel of dat rechtsbeginsel door de bestreden beslissing wordt geschonden.

"Voldoende duidelijk" betekent dat geen veronderstellingen moeten worden gemaakt over de juiste bedoelingen van de verzoekende partij, waardoor in werkelijkheid de verwerende partij, en nadien de Raad van State ertoe worden gebracht in de plaats van de verzoekende partij het verzoekschrift te redigeren.

Opdat een door haar aangevoerd middel ontvankelijk zou zijn, dient een verzoekende partij niet alleen duidelijk te maken welke rechtsregel of welk rechtsbeginsel zij geschonden acht, maar ook op welke wijze, naar haar oordeel, die rechtsregel of dat rechtsbeginsel door de bestreden beslissing wordt miskend.

Het verzoekschrift dient ten minste één ontvankelijk middel te bevatten. Het ontbreken van een middel in het verzoekschrift heeft de onontvankelijkheid van het beroep tot gevolg.

7.1. Te dezen moet worden vastgesteld dat verzoeksters uiteenzetting in het verzoekschrift er twijfel over laat bestaan welke rechtsregel(s) en/of welk(e) rechtsbeginsel(en) zij nu precies geschonden acht.

Zij verwijst immers zowel naar de formelemotiveringsplicht zoals vervat in de wet van 29 juli 1991 'betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen', als naar een aantal beginselen van behoorlijk bestuur,

meer in het bijzonder het fair-play beginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel en het redelijkheids- en evenredigheidsbeginsel. Dit heeft de verwerende partij – die stelt in het verzoekschrift slechts één middel te kunnen ontwaren namelijk de schending van de formelemotiveringsplicht en daaromtrent argumenteert dat verzoekster niet verduidelijkt op welke wijze zij van oordeel is dat de formelemotiveringsplicht is geschonden – alvast duidelijk verhinderd om haar rechten van verweer ten volle uit te oefenen.

7.2. Bovendien moet worden vastgesteld dat noch voor wat betreft de formelemotiveringsplicht, noch voor wat betreft het fair-play beginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel en het redelijkheids- en evenredigheidsbeginsel, verzoekster duidelijk maakt op welke wijze, naar haar oordeel, die rechtsregel(s) of rechtsbeginsel(en) door de bestreden beslissing worden miskend. Zowel de rubriek ‘A. Aangaande de gegrondheid’, als de rubriek ‘In rechte’ – ‘A. Aangaande de ontvankelijkheid’ bevatten slechts een zeer summiere en zeer algemene uiteenzetting. Verzoekster beperkt er zich in wezen toe te stellen dat de aan de bestreden beslissing ten grondslag liggende motieven niet afdoende zijn zonder enige verdere uitwerking van dit argument en voorts dat er een aanslepend geschil bestaat tussen haar en haar werkgever in verband met ondermeer het al dan niet opgenomen ziektekrediet waarna de tijdelijke medische problematiek van verzoekster “als definitief werd aangebracht”, wat evenmin ook maar enigszins verder wordt uitgewerkt. Een dergelijke summiere en algemene uiteenzetting kan geenszins worden beschouwd als een uiteenzetting van een middel.

8. Aangezien uit het voorgaande moet worden besloten dat verzoekster in haar verzoekschrift niet duidelijk de rechtsregel(s) en/of rechtsbeginsel(en) aanduidt die volgens haar door de bestreden beslissing wordt/worden geschonden, minstens onvoldoende aanduidt op welke wijze deze rechtsregel(s) en/of rechtsbeginsel(en) door de bestreden beslissing zou(den) zijn geschonden, en het verzoekschrift dus geen ontvankelijk middel bevat, dient het beroep tot nietigverklaring als onontvankelijk te worden verworpen.

9. De niet-ontvankelijkheid van het beroep tot nietigverklaring heeft tot gevolg dat de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing, als *accessorium* van het beroep tot nietigverklaring, eveneens moet worden verworpen.

10. De vordering tot het opleggen van een dwangsom volgt het lot van de hoofdvordering waaraan ze bijkomstig is. Ze wordt verworpen.

11. Het auditoraat heeft terecht geoordeeld dat het geschil kan worden afgedaan met korte debatten in de zin van artikel 93, eerste lid, van het algemeen procedurereglement.

#### *VI. Rolrecht en rechtsplegingsvergoeding*

12. De verwerping van het beroep en de vordering verantwoordt dat verzoekster de proceskosten draagt.

13. Op de terechtzitting vraagt de raadsman van de verwerende partij om verzoekster naast de rolrechten ook te veroordelen tot de betaling een rechtsplegingsvergoeding.

14. Uit artikel 84/1 van het algemeen procedurereglement volgt evenwel dat een dergelijk verzoek schriftelijk en – een hier niet relevante uitzondering terzijde gelaten – ten laatste vijf dagen vóór de zitting moet worden ingediend en dat de toekenning van een rechtsplegingsvergoeding niet voor het eerst kan worden gevraagd op de terechtzitting.

De vraag van de verwerende partij tot het toekennen van een rechtsplegingsvergoeding wordt afgewezen.

## **BESLISSING**

**1. De Raad van State verwerpt het beroep.**

**2. De Raad van State verwerpt de vordering tot schorsing en tot het opleggen van een dwangsom.**

**3. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing, begroot op een rolrecht van 200 euro en een bijdrage van 20 euro.**

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 11 oktober 2018, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Bruno Seutin,  
bijgestaan door

Johan Pas,

**De griffier**

**Johan Pas**

staatsraad, waarnemend voorzitter,

griffier.

**De voorzitter**

**Bruno Seutin**