

**RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK**

**VOORZITTER VAN DE IXe KAMER**

**A R R E S T**

**nr. 244.319 van 30 april 2019**  
**in de zaken I. A. 213.410/IX-8448**  
**II. A. 215.983/IX-8645**

In zake : I.+II.  
XXXX  
woonplaats kiezend te 3545 Halen  
Staatsbaan 18

tegen :

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

---

*I. Voorwerp van het beroep*

1. Het beroep in de zaak A. 213.410, ingesteld op 12 augustus 2014, strekt tot de nietigverklaring van:
- de beslissing van de minister van Financiën van 16 juni 2014 om XXXX niet voor te stellen voor een bevordering tot eerste attaché van financiën;
  - de beslissing van het directiecomité van de federale overheidsdienst Financiën van 26 april 2013 om XXXX niet voor te stellen voor een bevordering tot eerste attaché van financiën;
  - de beslissing van het directiecomité van de federale overheidsdienst Financiën van 24 mei 2013 om, na kennisname van het bezwaar tegen de beslissing van 26 april 2013, XXXX niet voor te stellen voor een bevordering tot eerste attaché van financiën.

Het beroep in de zaak A. 215.983, ingesteld op 28 mei 2015 strekt tot de nietigverklaring van het koninklijk besluit van 4 maart 2015 houdende de benoeming van de heren F.C., J.-P. V.C. en F. P. tot eerste attaché van Financiën.

## *II. Verloop van de rechtspleging*

2. Bij arrest nr. 231.600 van 16 juni 2015 is in de zaak A. 213.410 de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing verworpen.

De verzoekende partij heeft in de zaak A. 213.410 een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

De verwerende partij heeft in de zaken A. 213.410 en A. 215.983 een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partij heeft in voornoemde zaken een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Werner Weymeersch heeft een verslag opgesteld.

De verwerende partij en de verzoekende partij hebben in de zaken A. 213.410 en A. 215.983 een laatste memorie ingediend.

Met toepassing van artikel 90, § 1, derde lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, zijn de zaken A. 213.410 en A. 215.983 verwezen naar een kamer met één lid.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 11 maart 2019.

Staatsraad Bruno Seutin heeft verslag uitgebracht.

De verzoekende partij en attaché Selim Dedeli, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Werner Weymeersch 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 ambtenaar bij de FOD Financiën. Zij was als attaché (klasse A1) verbonden aan de stafdienst Logistiek, cel Aankoop materiaal drukkerij. Op eigen aanvraag is zij geïntegreerd in de stafdienst Personeel en Organisatie.

Blijkens een proces-verbaal van 14 februari 2012 is zij geslaagd voor de proef over de beroepsbekwaamheid die toegang verleent tot de betrekking van eerste attaché van financiën (klasse A2).

3.2. In het Belgisch Staatsblad van 23 november 2012 wordt de incompetitiestelling bekendgemaakt van betrekkingen waaraan de titel van eerste attaché van financiën is verbonden bij de Centrale diensten van de fiscale administraties, bij de Administratie der Thesaurie en bij de Algemene diensten van het Algemeen secretariaat van de FOD Financiën.

3.3. Verzoekster stelt zich op 26 november 2012 kandidaat voor bevordering.

3.4. In een nota van 27 maart 2013 aan de stafdienst Personeel en Organisatie stelt de directeur van de stafdienst Logistiek voor om verzoekster niet voor te stellen voor een bevordering. Hij motiveert zijn voorstel als volgt:

“[...]

Mevrouw XXXX werd op 21/12/2010 overgeplaatst van de Stafdienst P&O naar de Stafdienst Logistiek. Zij werd onmiddellijk geaffecteerd in de dienst van dhr. [...] van de Afdeling Aankopen. De toevertrouwde functie bestond uit het beheren van overheidsopdrachten. Tot op heden heeft mevrouw XXXX nog geen enkele expertise ontwikkeld op het domein van de overheidsopdrachten. Het is dus bijgevolg onmogelijk om haar te vragen een dossier op een autonome manier te beheren. Als zij hiervoor ondersteund wordt door een expert in de materie, dan blijkt de noodzakelijke begeleiding uit hoofde van die expert van een te grote omvang.

Globaal bekeken dient mevrouw XXXX ook nog vele competenties te ontwikkelen, namelijk m.b.t.:

Communicatieaspecten: zij communiceert haar ideeën en haar meningen niet op een correcte en gestructureerde manier en versterkt haar communicatie niet door een aangepaste niet-verbale houding;

Luisteren: binnen de dienst heeft zij geen actieve houding tot luisteren aangenomen door uitleg te vragen aan haar gesprekspartners, in het bijzonder haar collega's, en toont zij ook geen blijk van empathie;

Werken in teamverband: zij deelt haar ideeën niet maar legt ze op en toont geen interesse voor de meningen van de anderen;

Opbouwen van relaties: zij heeft geen stappen ondernomen teneinde relaties en een netwerk met haar gelijken of verschillende hiërarchische niveaus op te bouwen;

Houding: zij neemt geen soepele en open houding aan in de uiteenlopende, zich aandienende omstandigheden;

Begeleiding van klanten: zij heeft zich niet bekwaam getoond om interne of externe klanten op een transparante manier te begeleiden; noch om constructieve contacten te onderhouden;

Tenslotte: door haar gebrek aan flexibiliteit en luisterbereidheid neemt zij zich geen houding aan die strookt met de verwachtingen van de dienst en de beslissingen die intern in de dienst worden genomen, in die mate dat na meerdere pogingen haar directe verantwoordelijke heeft moeten beslissen om haar niet langer taken toe te vertrouwen die contacten impliceren met externe partners, zoals bv. en o.a. de Inspectie van Financiën.

Om hoger vermelde redenen is het niet aangewezen om haar een positie van expert aan te bieden (omwille van haar gebrek aan materiekennis) of een functie van leidinggevende in de Afdeling Aankopen (omwille van de bovenvermelde lacunes) of in een andere Afdeling van de Stafdienst Logistiek.

Immers, de beschikbare functies impliceren communicatieaspecten, luisteren, luisterbereidheid, flexibiliteit en het opzetten van een werkklimaat dat een voedingsbodem biedt voor het ontwikkelen van elkeen van de medewerkers; alsook een verhoogde zin voor dialoog met zowel interne als externe partners (Inspectie van Financiën, firma's en andere).

[...]”

De directeur van de stafdienst Logistiek bevestigt dit standpunt in een nota van 23 april 2013.

3.5. In een nota van 24 april 2013 stelt de directeur van de stafdienst Personeel en Organisatie aan het directiecomité van de FOD Financiën het volgende voor:

“Op grond van de motiveringen opgenomen in de nota’s in bijlage wordt voorgesteld om de heren [...], [...] en [...] te benoemen in een betrekking van de klasse A2 waaraan de titel is verbonden van eerste attaché van financiën.

Deze nota’s tonen inderdaad aan dat zij de vereiste kwaliteiten bezitten om de functie van eerste attaché van financiën uit te oefenen.

De nota’s maken bovendien duidelijk dat voor wat betreft de volgende competenties: communiceren, luisteren, werken in teamverband, opbouwen van relaties, houding en begeleiding van klanten, de kwaliteiten en verdiensten van de voorgestelde kandidaten merkelijk hoger liggen dan die van mevrouw XXXX en dat zij zich om die reden vóór mevrouw XXXX rangschikken.

Omdat geoordeeld wordt dat mevrouw XXXX op dit ogenblik niet in voldoende mate beschikt over de genoemde competenties, terwijl die toch van een kandidaat voor een benoeming in een dergelijke betrekking mogen worden verwacht, wordt, hoewel het aantal te begeven betrekkingen toelaat om alle kandidaten te benoemen in een betrekking waaraan de titel is verbonden van eerste attaché van financiën, niettemin de benoeming van mevrouw XXXX niet voorgesteld.

[...]”

3.6. Op zijn vergadering van 26 april 2013 verklaart het directiecomité zich na geheime stemming unaniem akkoord met de voorstellen zoals opgenomen in de nota van de directeur van de stafdienst Personeel en Organisatie van 24 april 2013.

Dat is de tweede bestreden beslissing in de zaak A. 213.410.

3.7. Op 8 mei 2013 tekent verzoekster bezwaar aan tegen de beslissing van het directiecomité van 26 april 2013.

3.8. In een nota van 23 mei 2013 aan het directiecomité weerlegt de directeur van de stafdienst Personeel en Organisatie verzoeksters bezwaar als volgt:

“Betrokkene werd op 16 juni 2007 gedetacheerd bij de Algemene Diensten van het Algemeen Secretariaat en tewerkgesteld bij de dienst P&O. Omwille

van problemen te wijten aan het slecht functioneren van betrokkene aldaar, werd zij met ingang van december 2009 naar de cel ‘aankoop materiaal drukkerij’ van de Logistieke diensten van het Departement overgeplaatst bij beslissing van de toenmalige leidinggevendende van de Dienst P&O [...] en de Dienst Logistiek [...] en dus NIET op eigen vraag.

De beslissing van het Directiecomité van 26 april 2013 werd als volgt gemotiveerd:

- dat zij globaal bekeken, nog vele competenties dient te ontwikkelen, namelijk communicatieaspecten, luisteren, werken in teamverband, opbouw van relaties, houding en begeleiding van klanten,
- en, momenteel, niet over alle competenties beschikt die van een kandidaat voor een benoeming in een betrekking waaraan de titel van eerste attaché van financiën is verbonden, mag worden verwacht.

Betrokkene beroept zich op 7 elementen om aan te tonen dat zij wel degelijk beschikt over de 6 opgesomde competenties zoals vermeld in de beslissing van het Directiecomité van 26 april 2013.

Deze argumentatie snijdt evenwel geen hout en wel om de volgende redenen.

Geen enkel van de ingeroepen elementen toont aan dat zij daadwerkelijk haar theoretische opgedane kennis in de praktijk heeft omgezet tijdens haar dagelijkse werk.

De elementen beperken zich ofwel tot de loutere vaststelling van het slagen in proeven, stages of theoretische vormingen, ofwel tot de aanduiding in een juryfunctie in verband met een werving van ‘fiscaal controleur-dossierbeheerder-financieel deskundige’ of ‘projectleider’, maar zijn louter vaststellingen op zich en zijn, vormen of leveren geen enkele indicatie over de daadwerkelijke kwaliteit en diepgang waarmee dit gebeurde.

Haar aanduiding als verantwoordelijke voor het interne project ‘duurzame overheidsopdrachten’ heeft geen enkel tastbaar resultaat opgeleverd voor de ‘vergroening’ van deze markten. De substantiële verbeteringen die wél werden aangebracht op het niveau van de toewijzingscriteria, zijn de exclusieve verdienste (en het werk) van haar collega’s en teamchefs binnen de Divisie Aankopen in hun respectievelijke inhoudelijke domeinen. Collega’s brachten zelfs wijzigingen en verbeteringen aan in het werkdomein van betrokkene, die dat zelf niet deed.

Daar waar betrokkene de aandacht vestigt op het feit dat zij op heden nog geen functiegesprek heeft gehad in het kader van de ingevoerde ontwikkelcirkels, waarbij zij op een officiële manier in kennis gesteld wordt van de haar toevertrouwde functie in het beheren van overheidsopdrachten, dient opgemerkt te worden dat zij sinds lange tijd niet meer op de werkvloer aanwezig is, namelijk:

| Van      | tot      | type verlof            |
|----------|----------|------------------------|
| 19/10/11 | 31/01/12 | zwangerschapsverlof    |
| 01/02/12 | 31/03/12 | ouderschapsverlof      |
| 02/04/12 | 31/05/12 | vakantie               |
| 01/06/12 | 30/06/12 | ouderschapsverlof      |
| 01/07/12 | 30/06/14 | loopbaanonderbrekingen |

Deze oplistings van haar afwezigheden heeft enkel tot doel om aan te tonen dat het nog niet mogelijk geweest is om haar ontwikkelcirkel op te starten en hierbij afspraken te maken en een aantal uiterst dringende verbeterpunten aan te kaarten.

Er dient opgemerkt dat betrokkene gedurende de 2 jaar van haar tewerkstelling bij de Divisie Aankopen méér dan voldoende en ruime kansen heeft gehad om haar competenties aan te scherpen. Niettegenstaande de ondersteuning die (letterlijk) permanent geleverd werd en de veelvuldige, opbouwende opmerkingen die haar dienstchef in die periode heeft geformuleerd, is betrokkene niet in staat gebleken om competenties aan te tonen die toelieten om haar een functie van expert of van leidinggevende aan te bieden binnen de entiteit.

De volgende voorbeelden zijn kenmerkend.

[...]

Het is frequent en terugkerend voorgevallen dat er niet geluisterd werd naar de richtlijnen en raadgevingen en dat betrokkene de aanbevelingen niet opnam en ook niet wilde opnemen en eigengereid verder ging op de ingeslagen weg.

[...]

In tegenstelling tot wat betrokkene beweert, zijn haar werkverhoudingen met collega's verre van hartelijk, bij wijze van voorbeeld:

[...]

Omdat er terugkerende klachten van externe firma's werden ontvangen m.b.t. hun bejegening door betrokkene, is haar contact met externe firma's zoveel mogelijk beperkt, terwijl dit onmiskenbaar en noodzakelijk deel uitmaakt van haar functie en noodzakelijke competenties en dit wel moeiteloos wordt opgenomen door andere collega's van diverse niveaus.

Gelet op al deze elementen wordt voorgesteld om het oorspronkelijk uitgebrachte voorstel te behouden en betrokkene niet voor te stellen voor een benoeming tot eerste attaché van financiën in deze procedure."

3.9. Op 24 mei 2013 beslist het directiecomité verzoekster niet voor te stellen voor bevordering op grond van de volgende overwegingen:

"De heer [...] herneemt en bevestigt de elementen van de nota van 23 mei 2013: 'Benoemingen bij de Algemene diensten van het Algemeen Secretariaat in betrekkingen waaraan de titel is verbonden van eerste attaché van financiën. Bezwaar van Mevr. XXXX als gevolg van de notificatie van 29 april 2013' [...]

Beslissing:

Overwegende dat mevrouw XXXX zich weliswaar beroept op het slagen in een loopbaanselectie en het volgen van diverse opleidingen om aan te tonen dat zij in voldoende mate over generieke competenties als communiceren, luisteren, werken in teamverband, opbouwen van relaties, houding en begeleiding van klanten beschikt, maar dat uit de aangehaalde voorbeelden ter weerlegging van haar argumenten afdoende blijkt dat zij deze competenties, voor zover zij deze al in afdoende mate zou hebben ontwikkeld, op een niet afdoende wijze of zelfs helemaal niet aanwendt op de werkvloer;

Overwegende dat van een ambtenaar wordt verwacht dat hij zijn ambt op loyale, zorgvuldige en integere wijze uitoefent onder het gezag van zijn hiërarchische meerderen; dat uit hetgeen hiervoor wordt aangehaald blijkt dat betrokkene er evenwel door haar eigengereide werkwijze, een tegengestelde houding op nahoudt en aspecten als communiceren en het werken in teamverband totaal negeert;

Overwegende dat bezwaarlijk kan worden verantwoord dat betrokkene, die in haar huidige functie nog tekortschiet op tal van aspecten in de uitvoering van de haar toevertrouwde taken, zou worden bevorderd in een betrekking waaraan een nog grotere verantwoordelijkheid is verbonden en in dewelke haar nog meer gecompliceerde taken zouden moeten kunnen worden toevertrouwd, terwijl duidelijk blijkt dat zij thans deze verantwoordelijkheid en opdrachten nog niet voldoende zelfstandig aankan;

Overwegende dat betrokkene er aldus vooralsnog geen blijk heeft van gegeven dat zij de vereiste competenties voor een betrekking waaraan de titel van eerste attaché van financiën is verbonden, op afdoende wijze beheerst en de elementen aangehaald in haar bezwaarschrift niet van die aard zijn dat zij de vaststellingen op de werkvloer tegenspreken, stelt het Directiecomité vast dat betrokkene vooralsnog niet over alle competenties beschikt die van een kandidaat voor een benoeming in een betrekking waaraan die titel verbonden is, mag worden verwacht en beslist bij eenparigheid om mevrouw XXXX in de huidige bevorderingsprocedure niet voor te stellen voor een bevordering tot eerste attaché van financiën.”

Dat is de derde bestreden beslissing in de zaak A. 213.410.

3.10. Op 3 juni 2013 richt verzoekster een brief aan de minister van Financiën met het verzoek om niet akkoord te gaan met de beslissing van het directiecomité van de FOD Financiën van 24 mei 2013 en haar vooralsnog voor te dragen met het oog op een bevordering.

3.11. Op 10 juli 2013 vindt er een gesprek plaats tussen verzoekster en de directeur van de stafdienst Logistiek waarin verzoekster haar standpunten met betrekking tot de beslissing om haar niet voor te dragen voor een bevordering kenbaar maakt.

3.12. Op 24 maart 2014 dient verzoekster een aanvraag in om een voltijdse loopbaanonderbreking te verkrijgen voor de periode van 1 juli 2014 tot 30 juni 2015. Bij beslissing van 7 april 2014 wordt deze aanvraag ingewilligd.

3.13. In een nota van 2 juni 2014 stelt de voorzitter van het directiecomité aan de minister van Financiën voor om verzoekster niet voor bevordering voor te stellen.

Met een nota van 11 juni 2014 stelt de voorzitter van het directiecomité aan de minister van Financiën voor om de door het directiecomité voorgestelde kandidaten voor bevordering voor te stellen.

3.14. Op 16 juni 2014 beslist de minister van Financiën om verzoekster niet voor te stellen voor een bevordering tot eerste attaché van financiën op grond van de volgende motieven:

“Gelet op de beslissing van het Directiecomité van 26 april 2013 en de argumenten die hieraan ten grondslag liggen om mevrouw XXXX, geboren op 3 juni 1971, voorheen inspecteur bij een fiscaal bestuur, thans attaché bij de FOD Financiën, niet voor te stellen voor een benoeming tot eerste attaché van financiën in deze bevorderingsprocedure;

Gelet op het feit dat deze beslissing en de hieraan ten grondslag liggende argumenten aan belanghebbende bij aangetekend schrijven van 29 april 2013 werden genotificeerd;

Gelet op haar bezwaar van 8 mei 2013;

Gelet op de vaststelling van het Directiecomité van 24 mei 2013, na grondig onderzoek van haar bezwaar en de weerlegging van haar argumenten, dat zij voornamelijk niet over alle competenties beschikt die van een kandidaat voor een benoeming in een betrekking waaraan de titel van eerste attaché van financiën verbonden is, mag worden verwacht en zijn eenparige beslissing om haar in de huidige bevorderingsprocedure niet voor te stellen voor een bevordering tot eerste attaché van financiën;

Gelet op het feit dat haar deze beslissing en de hieraan ten grondslag liggende argumenten bij aangetekend schrijven van 31 mei 2013 werden genotificeerd;

Overwegende dat uit het dossier geen elementen naar voren komen die de vaststellingen van het Directiecomité tegen spreken;

Overwegende dat aldus kan worden aangesloten bij de beslissingen van het Directiecomité en de argumenten die hieraan ten grondslag liggen.”

Dat is de eerste bestreden beslissing in de zaak A. 213.410.

3.15. Op 28 mei 2015 stelt verzoekster een beroep tot nietigverklaring in tegen het koninklijk besluit van 4 maart 2015 houdende de benoeming van F. C., J.-P. V.C. en F. P. tot eerste attaché van Financiën.

Dat is de bestreden beslissing in de zaak A. 215.983.

3.16. Op 23 mei 2018 deelt de verwerende mee dat verzoekster bij koninklijk besluit van 8 mei 2018 benoemd is tot eerste attaché van financiën en dit met ingang van 1 juni 2013.

#### *IV. Samenvoeging van de zaken*

4. Uit het feitenrelaas blijkt dat de bestreden beslissingen in de zaken A. 213.410 en A. 215.983 tot stand zijn gekomen binnen dezelfde benoemingsprocedure.

Bovendien gaat het om dezelfde partijen in de voornoemde zaken. Tevens voert verzoekster in die zaken grotendeels dezelfde middelen aan.

Aldus blijkt dat deze zaken samenhangend zijn. Met het oog op een goede rechtsbedeling past het om ze samen te voegen.

#### *V. Voorwerp van het beroep*

5. Verzoekster is bij koninklijk besluit van 8 mei 2018 benoemd tot eerste attaché van financiën en dit met ingang van 1 juni 2013.

Gelet hierop is bij brief van 5 december 2018 aan verzoekster gevraagd of zij de beroepen in beide zaken nog langer handhaaft en zo ja, is gevraagd naar het voordeel dat zij nog met deze beide beroepen beoogt te bereiken.

6. Bij brief van 20 december 2018 en nogmaals bevestigt op de terechtzitting, heeft verzoekster meegedeeld dat zij enkel nog nastreeft dat de verwerende partij wordt verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing en van de beroepen tot nietigverklaring en “in de mate van het mogelijke” tot het betalen van een rechtsplegingsvergoeding.

7. Uit het voorgaande blijkt dat verzoekster niet langer haar beroep handhaaft en enkel nog de terugbetaling vraagt van de door haar betaalde rolrechten alsook van een rechtsplegingsvergoeding in beide zaken.

Er is te dezen grond om de kosten van het beroep in beide zaken ten laste te leggen van de verwerende partij.

Wat de door verzoekster gevraagde rechtsplegingsvergoeding betreft, dient erop te worden gewezen dat overeenkomstig artikel 30/1 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State een rechtsplegingsvergoeding een forfaitaire tegemoetkoming is in de kosten en honoraria van de advocaat van de in het gelijk gestelde partij. Aangezien verzoekster niet vertegenwoordigd is door een advocaat, is er hoe dan ook geen aanleiding tot het toekennen van een rechtsplegingsvergoeding.

#### *VI. Anonimisering*

8. Verzoekster 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 zaken A. 213.410/IX-8448 en A. 215.983/IX-8645 worden samengevoegd.**

**2. De Raad van State verwerpt de beroepen.**

**3. De verwerende partij wordt in de zaak A. 213.410 verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing en van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 400 euro en in de zaak A. 215.983 in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 200 euro.**

**4. Bij de publicatie van dit arrest door de Raad van State wordt de identiteit van verzoekster weggelaten.**

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 30 april 2019, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Bruno Seutin, staatsraad, waarnemend voorzitter  
bijgestaan door

Vera Wauters, griffier.

**De griffier**

**De voorzitter**

**Vera Wauters**

**Bruno Seutin**