

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 265.189 van 15 december 2025
in de zaak A. 239.418/X-18.418**

In zake : XXXX
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Jean Laurent en Charline Servais
 kantoor houdend te 1050 Brussel
 Louizalaan 250
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de HULPVERLENINGSZONE BRANDWEER ZONE RAND
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Joris Claes
kantoor houdend te 2000 Antwerpen
Graaf van Hoornestraat 51
bij wie woonplaats wordt gekozen
en eveneens bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Stijn Verbist
kantoor houdende te 2560 Kessel
Torenvenstraat 16

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 23 juni 2023, strekt tot de
nietigverklaring van

“1. De beslissing van de verwerende partij d.d. 31 maart 2023 om
[verzoeker] niet-geslaagd te verklaren voor het vergelijkend
bevorderingsexamen voor beroepsadjutant (eerste bestreden beslissing);
2. de beslissing van de verwerende partij d.d. 31 maart 2023 om [verzoeker]
niet te bevorderen tot beroepsadjutant, minstens om hem niet op te nemen
in de bevorderingsreserve (tweede bestreden beslissing);
3. De beslissing van de verwerende partij d.d. 31 maart 2023 tot ‘aanstelling
en bevordering beroepsadjutant’ (derde bestreden beslissing).”

II. Verloop van de rechtspleging

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

Eerste auditeur Iris Verheven heeft een verslag opgesteld.

Verzoeker heeft een laatste memorie ingediend. De verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 17 oktober 2025.

Staatsraad David D’Hooghe heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Stéphanie Colella, die *loco* advocaten Jean Laurent en Charline Servais verschijnt voor verzoeker, en advocaat Joris Claes, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Iris Verheven 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 als 1^o sergeant (beroepsonderofficier) tewerkgesteld in de hulpverleningszone Brandweer Zone Rand.

3.2. Op 16 december 2022 beslist de zoneraad van Brandweer Zone Rand om vier betrekkingen van beroepsadjutant bij bevordering open te verklaren.

Tevens wordt bepaald dat geslaagde kandidaten die niet worden aangesteld, worden opgenomen in een bevorderingsreserve voor de duur van twee jaar. De zoneraad kan beslissen om de geldigheidsduur maximaal twee keer te verlengen, telkens maximum voor twee jaar.

3.3. Overeenkomstig het selectiereglement bestaat het vergelijkend bevorderingsexamen uit een schriftelijke proef, een praktische proef en een mondelinge proef. Alle deelproeven zijn eliminerend, wat inhoudt dat minimaal 50% moet worden gehaald om tot de volgende proef te worden toegelaten.

3.4. Negen kandidaturen worden ontvangen, waaronder die van verzoeker.

3.5. Op 9 februari 2023 nemen uiteindelijk acht kandidaten deel aan de schriftelijke proef. Zeven kandidaten slagen, waaronder verzoeker.

3.6. Op 27 februari 2023 vindt de praktische proef plaats. Vier kandidaten slagen, waaronder verzoeker.

3.7. Op 13 maart 2023 gaat tenslotte de mondelinge proef door. Drie kandidaten worden als geslaagd verklaard, verzoeker niet.

3.8. Op 31 maart 2023 neemt de zoneraad kennis van de resultaten vermeld in het proces-verbaal van de selectiecommissie en keurt zij de rangschikking van de geslaagde kandidaten goed. Dit is de derde bestreden beslissing.

3.9. Met een schrijven van 31 maart 2023 wordt verzoeker meegedeeld dat hij niet geslaagd is op één van de eliminerende proeven van het bevorderingsexamen voor beroepsadjutant (de eerste bestreden beslissing) en dat zijn kandidatuur niet in aanmerking genomen wordt voor een bevordering tot adjudant (tweede bestreden beslissing).

3.10. Bij aangetekend schrijven van 28 april 2023 worden de bestreden beslissingen aan verzoeker verzonden.

IV. Belang

4. De verwerende partij werpt in haar memorie van antwoord op dat de vordering onontvankelijk is wat de derde bestreden beslissing betreft.

Toegelicht wordt dat slechts drie plaatsen van de vier vacante betrekkingen zijn ingevuld aangezien er slechts drie kandidaten zijn geslaagd voor het bevorderingsexamen. De eventuele nietigverklaring van de andere bevorderingsbeslissingen levert verzoeker dan ook geen enkel voordeel op.

5. In de memorie van wederantwoord geeft verzoeker aan zich op dat punt te gedragen naar de wijsheid van de Raad van State.

6. De Raad van State treedt het standpunt van de verwerende partij bij. Indien het doel van verzoeker er enkel in bestaat om bevorderd te worden, heeft hij geen belang bij de vernietiging van de beslissing die zijn collega's bevordert. Er is immers nog een betrekking vrij.

V. Onderzoek van het enige middel

Standpunt van de partijen

7. Het enige middel voert de schending aan van de materiële motiverings- en zorgvuldigheidsplicht als algemene beginselen van behoorlijk bestuur en de formele motiveringsplicht zoals vervat in de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 'betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen'.

8.1. Verzoeker voert aan dat de bestreden beslissingen niet formeel gemotiveerd werden op het ogenblik dat hem er kennis van is gegeven. Verzoeker heeft zelf moeten vragen naar de eigenlijke motivering en hij heeft die, wat de mondelinge proef betreft, ook effectief ontvangen. Wat de schriftelijke en de praktische proef betreft heeft verzoeker evenwel nooit – zelfs niet nadat hij daarom heeft gevraagd – enige motivering van de toegekende punten gekregen.

8.2. Verzoeker betoogt dat de functiebeschrijving waaraan de kandidaten worden getoetst, een combinatie is van het federale functieprofiel en de zonale functie-invulling. Wat dit laatste betreft, worden de kandidaten doorverwezen naar het functieboek, doch zonder aan te geven aan welke zonale functie de kandidaten zouden worden getoetst. Volgens verzoeker is het onmogelijk om zich voor te bereiden op proeven waarbij wordt getoetst aan een bepaalde functiebeschrijving, indien niet is geweten over welke (zonale) functiebeschrijving het gaat. Hij beklemtoont dat er vaak grote inhoudelijke verschillen zijn tussen de taken die aan de verschillende zonale functies zijn verbonden.

Volgens verzoeker is de zorgvuldigheidsplicht geschonden doordat niet op voorhand aan de kandidaten is meegedeeld welke zonale functie(s) de bevorderde kandidaten moeten opnemen.

8.3. Verzoeker vervolgt dat de formele motivering van de beoordeling van de mondelinge proef betreffende de “overeenstemming met de functiebeschrijving” uitsluitend ingaat op de zonale (“koude”) taken die moeten worden opgenomen, dit zijn de taken die moeten worden verricht wanneer het personeelslid niet moet uitrukken voor een brand. Die “koude” taken worden niet bepaald door de federale functiebeschrijvingen, maar door de zonale functiebeschrijvingen. Een motivering die verzoeker ongeschikt verklaart op basis van de “overeenstemming met de functiebeschrijving” maar die overeenstemming uitsluitend toetst aan de “koude” taken is volgens verzoeker niet aanvaardbaar. De operationele “warme” taken zijn immers de eerste en de belangrijkste opdracht van een personeelslid.

Volgens verzoeker is de motivering voor de beoordeling “onvoldoende” van de mondelinge proef gebrekkig, enerzijds, omdat de operationele “warme” taken bij de beoordeling van de mondelinge proef niet aan bod komen, anderzijds, omdat niet duidelijk is hoe de (uitsluitende) toetsing aan de functiebeschrijving voor de “koude” taken is gebeurd en aan welke “koude” zonale functiebeschrijving werd getoetst. Verzoeker wijst erop dat hij voor alle criteria en competenties een beoordeling “voldoende” of “goed” heeft behaald, behalve voor wat betreft de “overeenstemming met de functiebeschrijving” waarvoor hij een “onvoldoende” kreeg. Het is niet duidelijk waarom verzoeker enkel om reden van die ene “onvoldoende” als niet-geslaagd wordt beschouwd. Evenmin is duidelijk op welk basis de jury bij wijze van “eindconclusie” tot een cijfermatige score van 45/100 of 18/40 is gekomen.

9.1. De verwerende partij beklemtoont in de eerste plaats dat er geen onduidelijkheid bestond over de functie-invulling. Waar het federale functieprofiel voor adjudant op niet-limitatieve wijze de taken vermeldt die van een adjudant verwacht worden, vormt de zonale functie-invulling de verdere invulling van de federale opsomming. De zonale functie-invulling beschrijft zeer concreet en puntsgewijs in aanvulling op de federale functiebeschrijvingen alle “warme” en “koude” taken die van een adjudant verwacht worden.

De zonale functie-invulling werd, samen met de vacature en overige functiebeschrijvingen, gepubliceerd op intranet. Ook in de vacaturetekst werd de functie-invulling als combinatie van federale en zonale aspecten verduidelijkt. Daarnaast werden de openverklaring en de verschillende toepasselijke functiebeschrijvingen en functie-invulling op 19 januari 2023 aan de kandidaten gemaïld, na de infosessie van daags voordien. Volgens de verwerende partij kan dan ook niet worden voorgehouden dat de kandidaten geen of onvoldoende weet zouden hebben gehad van de invulling van de functiebeschrijving.

9.2. De verwerende partij beklemtoont dat de vacature betrekking heeft op een statutaire functie als adjudant, zodat noch het onderdeel binnen de organisatie waar de persoon tewerkgesteld zal worden, noch de locatie een essentieel onderdeel vormen van de statutaire arbeidsverhouding. In het kader van de litigieuze bevordering was het dan ook niet relevant om te weten in welke “zogenaamde specifieke functie” een adjudant zou terechtkomen. De zonecommandant beslist immers hoe de taken binnen de zone verdeeld worden, hetgeen ook nog geformaliseerd werd op basis van een besluit van de zonecommandant van 13 juni 2022. De functie van beroepsadjudant is een verantwoordelijke functie met coördinerende en leidinggevende aspecten. Wie zich ervoor kandidaat stelt, wordt dan ook geacht om, binnen zijn/haar graad, voldoende breed inzetbaar te zijn.

Voor beroepsmedewerkers is de “koude” taakinvulling niet ondergeschikt aan de “warme” taakinvulling. Het overgrote deel van de dagelijkse invulling voor een beroepsadjudant of beroepsonderofficier bestaat uit “koude” (administratieve, logistieke of voorbereidende) taken. De beroepsbrandweerlieden ondersteunen de werking van vrijwilligers op administratief vlak en rukken mee uit volgens hetzelfde schema en dezelfde procedure als de vrijwilligers, waar een oproepbaarheid van 1 week op 4 gevraagd wordt, zoals opgenomen in het oproepbaarheidsreglement van 15 juli 2016.

De proef voor bevordering van beroepssergeant naar beroepsadjudant bestaat dan ook uit de toetsing van zowel de “warme” als “koude” vaardigheden en de competenties zoals federaal vastgelegd in het competentiewoordenboek en in de competentiematrix. De schriftelijke proef toetst voornamelijk de “koude” vaardigheden, de praktische proef toetst voornamelijk de “warme” vaardigheden en de mondelinge proef toetst voornamelijk de competenties (o.a. kerncompetenties). Alle kandidaten waren hiervan uitgebreid op voorhand gebrieft.

9.3. Voor de mondelinge proef wordt per kandidaat een verslag opgemaakt. De jury beoordeelt de verschillende kandidaten op basis van de beschikbare verbeter sleutels en beoordeelt de kandidaten volgens de interviewleidraad. Ze geeft een totaalscore en een rangschikking op basis van het volledige competentiegericht interview.

Volgens de verwerende partij blijkt uit het verslag dat verzoeker onvoldoende scoorde op het vlak van “overeenstemming met de functiebeschrijving”. Het verslag is echter geen louter mathematisch gegeven: dat verzoeker op andere vlakken wel voldoende scoorde, betekent niet dat de kritiek die inzake de overeenstemming met de functie-invulling werd geuit, niet toepasselijk zou zijn. Zo blijkt ook uit de beoordeling van andere competenties dat verzoeker weinig enthousiast overkomt, niet overtuigt, te weinig concreet wordt, geen meerwaarde ten aanzien van zijn huidige functie aantoont, en geen duidelijk initiatief toont om los te komen van zijn lokale post. Deze punten van kritiek, die ook op andere vlakken naar boven kwamen, zorgden ten aanzien van andere competenties niet voor een onvoldoende, omdat ze op die andere vlakken niet doorslaggevend waren en daar (deels) gecompenseerd werden door positieve punten als rustige communicatie, sterke beschikbaarheid, loyaliteit, plichtsgevoel en integriteit. De mondelinge proef betreft evenwel een totaalbeoordeling met positieve en negatieve aspecten, waarbij de jury jammer genoeg vaststelde dat de overeenstemming met de functiebeschrijving echt niet als voldoende kon beschouwd worden.

9.4. De verwerende partij wijst er nog op dat het niet onlogisch is dat ook eerdere schriftelijke proeven betrokken worden bij de mondelinge proef. In de mondelinge proef wordt immers gevraagd om te reflecteren op de voorgaande proeven en mogelijke leerpunten van de kandidaat. De bedoeling is om via een kritisch gesprek de kandidaat ook over zichzelf te laten reflecteren, zodat hij tot inzichten kan komen en kan groeien in de richting van een toekomstige functie. De antwoorden van de kandidaten kunnen in dat opzicht soms voor bijvragen in de mondelinge proef zorgen, nu deze antwoorden relevant zijn voor het toetsen van de competenties. Ook de manier waarop een kandidaat over zijn huidige functie

vertelt en de inzichten die hij daarbij tentoonspreidt, zijn relevant voor de invulling van zijn toekomstige functie. De huidige en de toekomstige functie moeten naast elkaar kunnen worden geplaatst om tot een totaalvisie over de eventuele overgang van de ene naar de andere functie te kunnen komen.

10. In zijn memorie van wederantwoord repliceert verzoeker dat uit de stukken van het dossier niet blijkt dat de “koude” taken zo centraal staan dat de jury haar vragen enkel op deze taken mocht richten, te meer nu verzoeker voornamelijk wordt ingezet voor het uitvoeren van de “warme” taken. De motivering van de verwerende partij is ter zake ontoereikend en toont aan dat zij bij het afnemen van de mondelinge proef een kennelijke beoordelingsfout heeft gemaakt.

Sowieso kan van verzoeker niet worden verwacht dat zijn competenties worden beoordeeld op basis van vragen betreffende taken waarvan hij de inhoud niet kon kennen en waarmee hij redelijkerwijs niet vertrouwd is. In werkelijkheid werd hij gesanctioneerd om de enkele reden dat hij van mening was dat over zijn precieze opdracht later zou worden beslist en dat het dan aan hem zou zijn om te bepalen welke zijn projecten waren.

Verzoeker voegt daaraan toe dat uit de competentiematrix blijkt dat de volgende competenties moeten worden verbeterd naarmate men bevordert van sergeant naar adjudant: analyseren, probleemoplossing, onafhankelijkheid. De verwerende partij heeft verzoeker echter vooral bekritiseerd op basis van een competentie die niet ontwikkeld had moeten worden.

Verzoeker besluit dat de verwerende partij geen toereikende en coherente afweging van zijn sterke en zwakke punten heeft gemaakt, aangezien de aan hem gerichte verwijten i) inconsistent zijn, ii) betrekking hebben op competenties die in het kader van deze bevorderingsproef niet hadden mogen worden beoordeeld en iii) onvoldoende onderbouwd zijn.

Beoordeling

11. Vermits verzoeker, gezien het gestelde onder hoofding IV, geen belang heeft om de rangschikking van de kandidaten te betwisten, heeft hij ook geen belang bij het middel in de mate het gericht is tegen de schriftelijke en de praktische proef. Voor deze examenonderdelen is verzoeker immers geslaagd.

Het middel wordt daarom alleen onderzocht in de mate het betrekking heeft op de mondelinge proef.

12. Artikel 6 van het reglement ‘betreffende de aanvullende zonale bepalingen van het administratief en geldelijk statuut van het operationeel personeel’ van 1 juli 2022 bepaalt het volgende:

“Artikel 6: Proeven

Een operationele vacature bij Brandweer Zone Rand kan ingevuld worden

- via aanwerving voor de graden brandweerman, sergeant en kapitein
- via bevordering, mobiliteit of professionalisering voor alle graden

De selectie wordt uitgevoerd op basis van selectiecriteria en met behulp van een of meer selectietechnieken. De selectiecriteria en -technieken worden afgestemd op de functiebeschrijving van de functie. Voor functies van dezelfde graad zijn de selectietechnieken gelijkwaardig.

Bij de opmaak van de proeven wordt gestreefd naar een logische opbouw en samenhang tussen de verschillende proeven. Daarnaast wordt gestreefd naar een optimale toegevoegde waarde tussen proeven binnen dezelfde selectieprocedure.

De proeven opgenomen in de selectieprocedures sluiten zo goed mogelijk aan bij de reële vereisten van de functie.

De keuze voor de beste kandidaat voor een bepaalde vacature gebeurt immers telkens met hetzelfde doel voor ogen namelijk het testen van onderstaande criteria.

Criteria
Overeenstemming van de kandidaat met de functiebeschrijving (vaktechnische, relationele en persoonlijke competenties – leidinggevende competenties indien van toepassing)
Motivatie
Beschikbaarheid in ruimte en in tijd
Inzetbaarheid in de zone (o.a. reeds behaalde brevetten, attesten, rijbewijzen, diploma's...)

De zoneraad kan aanvullende criteria vaststellen.”

Specifiek voor wat betreft de bevordering tot beroepsadjutant wordt ten aanzien van de mondelinge proef melding gemaakt van het volgende:

- te testen criteria:
 - motivatie
 - overeenstemming met de functiebeschrijving
 - beschikbaarheid
- te testen competenties:
 - integriteit
 - loyaliteit
 - plichtsgevoel
 - communiceren

13. Het verslag betreffende de mondelinge proef van verzoeker bevat een uitgebreide verantwoording van de beoordeling voor elk van de getoetste criteria en competenties.

De algemene conclusie luidt dat verzoeker “niet geschikt” is voor de functie van beroepsadjutant in Brandweer Zone Rand.

De globale score van 45 /100, hetzij 18 op 40, wordt als volgt gemotiveerd:

“Kandidaat is volgens de jury niet geschikt voor de functie van beroepsadjutant in Brandweer Zone Rand.

- kandidaat heeft potentieel maar volgende zaken moeten ontwikkeld worden om correct als adjutant te functioneren

- loskomen van post
- intrinsieke motivatie naar functie-inhoud en extra verantwoordelijkheid – kandidaat verwacht bevordering op basis van jaren dienst
- tonen van initiatief
- uitgroeien boven uitvoerend niveau: niet enkel gegeven opdrachten gedegen uitvoeren zoals de kandidaat nu doet maar losse eindjes opmerken, oppakken en omzetten in verbetering in de werking van Zone Rand
- advies om te groeien naar een toekomstige bevordering: duidelijke regionale taken geven of meer % in VTO om los te komen van uitvoerende inhoud en postgebonden uitvoering.”

Verzoeker overtuigt er niet van dat deze algemene conclusie geen steun vindt in de meer gedetailleerde beoordeling voor de onderscheiden criteria en competenties.

Verzoeker kan evenmin worden gevolgd in de door hem doorgevoerde herberekening door een mathematische score te koppelen aan de beoordeling “++”, “+”, “+/-” en “-” voor de onderscheiden competenties en criteria.

14. Het standpunt van verzoeker dat de motivering van de mondelinge proef tegenstrijdig is met de motivering en de bevindingen van de praktische en schriftelijke proef treedt de Raad van State niet bij. In het kader van de schriftelijke en praktische proef waarvoor verzoeker wel geslaagd is, betrof het immers andere competenties.

15. De grief dat de kandidaten niet wisten voor welke specifieke functiebeschrijving de beoordeling zou gebeuren, kan evenmin tot vernietiging leiden.

Vermits het gaat om een zeer gediversifieerd inhoudelijk pakket “koude” taken, komt het redelijk voor dat de verwerende partij heeft gestreefd naar een *allround* profiel dat kan worden ingezet in functie van de noden van de dienst. Vermits de “koude” taken eerder zone-specifiek zijn, is het evenmin onredelijk dat de examenjury daaraan bijzondere aandacht heeft besteed.

Bovendien blijkt dat de verschillende functiebeschrijvingen aan alle kandidaten werden overgemaakt. Zij werden op dezelfde wijze geïnformeerd en bijgevolg met dezelfde moeilijkheid geconfronteerd.

16. In het licht van de criteria en de te toetsen competenties is het evenmin onredelijk dat de examencommissie in zijn beoordeling ook aandacht heeft besteed aan de wijze waarop verzoeker zijn prestaties in de voorgaande proeven inschat en welke inzichten en leerpunten hij eruit puurt om te groeien in de toekomstige functie. De Raad van State ziet er ook geen bezwaar in dat in het kader van de mondelinge proef wordt gepeild naar de huidige functie en competenties die in het kader daarvan reeds werden opgedaan, en die van belang kunnen zijn in de geambieerde functie.

17. In de mate dat de memorie van wederantwoord bijkomende grieven formuleert, zijn deze onontvankelijk vermits niet blijkt dat deze niet reeds in het verzoekschrift tot nietigverklaring hadden kunnen worden geformuleerd. Hetzelfde geldt voor de in de laatste memorie van verzoeker opgeworpen grief dat de “overeenstemming met de organisatie” niet had mogen worden beoordeeld.

18. Het besluit is dat de verzoeker er niet van doet blijken dat de ten aanzien van de mondelinge proef uitgebrachte beoordeling onredelijk of anderszins onwettig is.

19. Het enige middel is niet gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. Verzoeker wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 24 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 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 niet bekendgemaakt.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op vijftien december tweeduizend vijftientig, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Jan Clement,	kamervoorzitter,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
David D'Hooghe,	staatsraad,
bijgestaan door	
Silvan De Clercq,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Silvan De Clercq

Jan Clement