

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

**nr. 129.236 van 15 maart 2004
in de zaak A. 98.394/IX-3372.**

In zake : Claudia IMBRECHTS,
wonende te WERCHTER,
Hoogland 155

tegen :

de Vlaamse openbare instelling Kind en Gezin,
die woonplaats kiest bij
advocaat S. VERBOUWE,
kantoor houdende te BRUSSEL,
Marcel Thirylaan 200.

D E R A A D V A N S T A T E, I X e K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat Claudia IMBRECHTS op 14 december 2000 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van het besluit van het provinciaal afdelingshoofd van de provincie Antwerpen van Kind en Gezin om haar "per 1 januari 2001 aan de regio Berlaar toe te wijzen" met administratieve standplaats in het regiohuis van Berlaar;

Gezien de regelmatig gewisselde memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door eerste auditeur-afdelingshoofd W. VAN NOTEN;

Gelet op de beschikking van 24 juni 2002 die de neerlegging ter griffie van het verslag en van het dossier gelast;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen en gezien de regelmatig gewisselde laatste memories;

Gelet op de beschikking van 4 februari 2004 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 8 maart 2004;

Gehoord het verslag van staatsraad A. VANDENDRIESSCHE;

Gehoord de opmerkingen van advocaat I. MARTENS, die verschijnt voor verzoekster, en van advocaat S. VERBOUWE, die verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van eerste auditeur-afdelingshoofd W. VAN NOTEN;

Gelet op titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;

1. Overwegende dat de gegevens van de zaak kunnen worden samengevat als volgt :

1.1. Verzoekster is sedert 1989 regioverpleegkundige bij Kind en Gezin. Tot de bestreden beslissing was zij tewerkgesteld in de regio Mechelen en was Mechelen haar administratieve standplaats.

1.2. Begin 2000 wordt door de Provinciale afdeling Antwerpen van Kind en Gezin een voorstel uitgewerkt om over te gaan tot een nieuwe regioindeling, waarbij, onder meer, de regio Mechelen herleid wordt tot de stad Mechelen en de andere gemeenten worden toegevoegd aan de naburige regio's.

In het kader van die reorganisatie wordt aan de personeelsleden gevraagd om mede te delen in welke regio zij wensen te werken. Verzoekster antwoordt dat zij er de voorkeur aan geeft in de regio Mechelen te blijven werken.

1.3. Op 31 augustus 2000 wordt door de stafleden van de Provinciale afdeling Antwerpen een voorstel tot "reallocatie" van de personeelsleden uitgewerkt, waarin verzoekster wordt aangewezen voor de regio Berlaar.

1.4. Met een aangetekende brief van 16 oktober 2000 deelt het provinciaal afdelingshoofd aan verzoekster de thans bestreden beslissing mede.

Deze luidt als volgt :

"Rekening houdende met het gemotiveerd advies van de provinciale staf van 14 september 2000, heb ik beslist u, in het kader van de provinciale reorganisatie, per 1 januari 2001 aan de regio Berlaar toe te wijzen. Uw administratieve standplaats wordt vanaf die datum het regiohuis van Berlaar, Ballaarweg, 1 A. Het forfaitair aantal kilometers ten uwe laste bedraagt, op kaart bepaald, 30 km. Het gegeven is door u te corrigeren op basis van de feitelijke situatie.

De beslissing is genomen in de overtuiging voor Mechelen de meest opportune regiobezetting te realiseren binnen het gegeven contingent, waardoor verschuivingen nodig waren. Daarom ook hoeft ze niet noodzakelijk definitief te zijn".

2.1. Overwegende dat de verwerende partij in haar memorie van antwoord betwist dat de bestreden beslissing een administratieve beslissing zou zijn die door de Raad van State vernietigd kan worden, aangezien het om een maatregel gaat die de goede werking van de dienst beoogt en waarvan de opportuniteit en de doelmatigheid binnen de vrije beoordelingsmacht van het bestuur valt; dat volgens haar -en zoals aangestipt tijdens de syndicale besprekingen- de bestreden beslissing kadert in de reorganisatie van haar dienstverlening, welke noodzaakte dat 19 personeelsleden van de regio Antwerpen-Noord en de regio Mechelen een nieuwe standplaats toegewezen kregen; dat zij tevens vaststelt dat verzoekster zelf niet beweert dat de bestreden beslissing een verkapte sanctie zou zijn;

2.2. Overwegende dat verzoekster in haar memorie van wederantwoord betoogt dat blijkens de haar gedane mededeling betreffende de mogelijkheid om een annulatieberoep in te stellen, de verwerende partij bij het treffen van het bestreden besluit van oordeel was dat zij een vernietigbare beslissing trof; dat zij stelt dat

volgens de rechtspraak van de Raad van State een dienstaanwijzing of mutatie aanvechtbaar is wanneer zij een weerslag heeft op de wijze waarop de ambtenaar zijn functie moet vervullen of zijn rechtstoestand nadelig beïnvloedt, dat de bestreden beslissing voor haar griefhoudend is, dat zij de motieven van het besluit niet kent en dat een overplaatsing geen verkapte tuchtstraf moet zijn om met een annulatieberoep bestreden te kunnen worden, maar dat zulks afhangt van de motieven die worden aangewend;

2.3. Overwegende dat de verwerende partij in haar laatste memorie nog uiteenzet dat verzoekster niet aantoonst dat het bestreden besluit nadelige gevolgen heeft op de wijze waarop zij haar functie uitoefent of dat het haar rechtstoestand beïnvloedt, terwijl “aard en inhoud van de functie”, noch “opdracht, statuut en verloning” van verzoekster op enige wijze veranderd zijn;

2.4. Overwegende dat dienstaanwijzingen en mutaties in de regel geen administratieve rechtshandelingen zijn die de rechtstoestand van ambtenaren wijzigen, maar handelingen van inwendig bestuur die betrekking hebben op de organisatie en de werking van de dienst en waarvan de beoordeling van de opportuniteit en de doelmatigheid tot de vrije appreciatiebevoegdheid van de overheid behoren; dat zulks evenwel niet uitsluit dat dergelijke maatregelen van inwendige orde toch griefhoudend worden geacht en derhalve met een annulatieberoep bestreden kunnen worden wanneer zij een nadelige weerslag hebben op de wijze waarop de betrokken ambtenaar zijn functie moet vervullen;

Overwegende dat te dezen vastgesteld kan worden dat verzoekster, hoewel zij de voorkeur had geuit om in de regio Mechelen te blijven werken en daarvoor argumenten had aangebracht waarvan de ernst door de verwerende partij niet ontkend wordt, overgeplaatst wordt naar de regio Berlaar, met verandering van haar administratieve standplaats; dat die omstandigheden van het besluit een griefhoudende akte maken die met een annulatieberoep bestreden kan worden; dat de exceptie niet gegrond is;

3.1. Overwegende dat verzoekster in het eerste middel de schending aanvoert van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen doordat in het bestreden besluit niet wordt uiteengezet waarom verzoekster overgeplaatst wordt naar de regio Berlaar -er wordt enkel verwezen naar de "overtuiging voor Mechelen de meest opportune regiobezetting te realiseren"- en doordat er wel wordt verwezen naar een gemotiveerd advies van de provinciale staf, terwijl dit advies nooit aan verzoekster ter kennis is gebracht en de inhoud ervan haar ook onbekend is;

Overwegende dat verzoekster in het tweede middel de schending aanvoert van de materiële motiveringsverplichting en van het redelijkheidsbeginsel doordat er geen deugdelijke motieven kunnen bestaan voor de bestreden beslissing; dat zij in dat verband erop wijst dat zij zelf bij het bestuur een aantal argumenten had aangebracht voor het behoud van haar tewerkstelling te Mechelen (kennis van de kansarme buurten, van de migranten- en vluchtelingenpopulatie en familiale ondersteuning);

3.2. Overwegende dat de verwerende partij, in een gezamenlijk antwoord op de twee middelen, vooreerst stelt dat het bestreden besluit niet formeel gemotiveerd moest worden omdat het een maatregel van inwendige orde is, die geen rechtsgevolgen beoogt voor de bestuurde; dat zij dan, met betrekking tot de “achterliggende motivering”, verwijst naar de “noodzakelijke reorganisatie van de dienstverlening”, waardoor een wijziging van de administratieve standplaats van “een belangrijk aantal verpleegkundigen” nodig was; dat zij betoogt dat zij, in dat kader, zoveel mogelijk rekening gehouden heeft met de desiderata van de betrokkenen, maar dat zij onmogelijk iedereen tevreden kon stellen en dat zij ernaar gestreefd heeft om in elke regio “een voldoende potentieel aan vaardigheden, knowhow en ervaring aanwezig (te houden)”; dat zij dan uiteenzet dat zij, in casu, rekening gehouden heeft met de ervaring en vaardigheden van verzoekster, maar dat zij -naar blijkt uit het verslag van de stafvergadering van 24 augustus 2000- ook andere elementen in rekening heeft gebracht, zoals de onderlinge verstandhouding tussen collega’s; dat zij ook nog stelt dat het advies, naar hetwelk het bestreden besluit verwijst,

betrekking heeft op het reorganisatievoorstel dat de provinciale staf heeft uitgewerkt op 31 augustus 2000 en dat zij besluit dat verzoekster niet aantoonbaar op welke wijze het redelijkheidsbeginsel geschonden zou hebben;

3.3. Overwegende dat verzoekster in haar memorie van wederantwoord eerst stelt dat de bestreden beslissing, aangezien zij een nadelige weerslag heeft op de wijze waarop zij haar functie moet uitoefenen, onder toepassing viel van de formele motiveringswet; dat zij dat betoogt dat “de grootste verwarring” bestaat over de motieven waarop het bestreden besluit steunt, aangezien de verwerende partij voorhoudt dat het om een ordemaatregel gaat, terwijl uit een verslag van 24 augustus 2000 blijkt dat bepaalde teamleden uit de regio verwijderd dienden te worden “om de sfeer te optimaliseren” en terwijl uit het verslag van de provinciale stafvergadering van 31 augustus 2000 blijkt dat het de bedoeling was de sfeer te verbeteren; dat naar haar oordeel die onduidelijkheid reeds het bewijs levert dat de bestreden beslissing niet deugdelijk gemotiveerd is; dat zij dan, met betrekking tot het argument dat het bestreden besluit een betere dienstverlening tot doel zou hebben, stelt dat er voor de regio Mechelen een nieuwe verpleegkundige aangeworven is terwijl er twee verpleegkundigen naar die regio overgeplaatst zijn hoewel dat niet hun eerste keuze was en bezwaarlijk aangenomen kan worden dat zij een grotere ervaring hadden dan verzoekster; dat zij tenslotte betoogt dat de verwerende partij kennelijk onredelijk heeft gehandeld door haar, met haar nuttige ervaring en haar specifieke vaardigheden, over te plaatsen naar een regio waar zij die ervaring en vaardigheden -zij verwijst naar de werking met allochtonen en kansarmen- niet veel meer zal kunnen benutten terwijl andere personeelsleden, die veel minder ervaring hebben, naar Mechelen worden gestuurd;

3.4.1. Overwegende dat bij de bespreking van de ontvankelijkheid ratione materiae van het beroep uiteengezet is waarom het bestreden besluit binnen de vernietigingsbevoegdheid van de Raad van State valt; dat om dezelfde reden het besluit onder de toepassing valt van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen;

3.4.2.1. Overwegende dat de overheid bij het opleggen van een nieuwe dienstaanwijzing aan een ambtenaar, over een zeer ruime discretionaire bevoegdheid beschikt; dat evenwel altijd moet blijken dat het bestuur het dienstbelang, dat het met de overplaatsing nastreeft, terdege heeft afgewogen tegen het belang van de ambtenaar, die er mag op rekenen dat, zonder deugdelijk motief, hem geen werkvoorwaarden worden opgelegd die hij als ongunstig ervaart;

3.4.2.2. Overwegende dat het bestreden besluit gemotiveerd wordt door de bezorgdheid om, “binnen het gegeven contingent” voor Mechelen de meest opportune regiobezetting te realiseren zodat “verschuivingen nodig waren” en dat er ook verwezen wordt naar “het gemotiveerd advies van de provinciale staf van 14 september 2000”;

Overwegende dat de verwerende partij niet aantoonde dat het “gemotiveerd advies” naar hetwelk het bestreden besluit verwijst, aan verzoekster ter kennis is gebracht; dat die verwijzing dan ook geen deugdelijk element van de formele motivering kan vormen;

Overwegende dat de verwijzing naar noodzakelijke “verschuivingen” om in Mechelen een opportune regiobezetting te realiseren evenmin aan verzoekster duidelijk maakt waarom zij uit die regio weggehaald moest worden; dat het middel gesteund op de schending van de formele motiveringsverplichting gegrond is;

3.4.2.3. Overwegende dat uit geen enkel stuk van het administratief dossier, en inzonderheid niet uit de verslagen naar dewelke de verwerende partij in haar memorie van antwoord verwijst, blijkt waarom de overplaatsing van verzoekster naar de regio Berlaar als de beste oplossing werd gezien voor de optimale dienstverlening van de verwerende partij en voor de werking van de regio Mechelen in het bijzonder; dat er ook niet uit blijkt dat de verwerende partij enige aandacht heeft besteed aan de redengeving die verzoekster had aangebracht om, ter gelegenheid van de wijzigingen in de regionale werking, haar verdere tewerkstelling te Mechelen te

verantwoorden; dat de bestreden beslissing dan ook geen deugdelijke grondslag heeft;

3.4.2.3. Overwegende dat de schending van het redelijkheidsbeginsel, waarbij nagegaan wordt of het bestreden besluit geen kennelijke wanverhouding vertoont met de motieven die eraan ten grondslag liggen, slechts onderzocht kan worden wanneer de motieven van het besluit gekend en deugdelijk bevonden zijn; dat, aangezien hiervoor is vastgesteld dat de verwerende partij het bestaan van dergelijke motieven niet aantoon, de Raad van State de schending van het redelijkheidsbeginsel niet onderzoekt;

3.4.3. Overwegende dat het eerste en het tweede middel in de hiervoor aangegeven mate gegrond zijn,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Vernietigd wordt het besluit van het provinciaal afdelingshoofd van de provincie Antwerpen van Kind en Gezin om Claudia IMBRECHTS "per 1 januari 2001 aan de regio Berlaar toe te wijzen" met administratieve standplaats in het regiohuis van Berlaar.

Artikel 2.

De kosten van het beroep, bepaald op 173,53 euro, komen ten laste van de verwerende partij.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op
vijftien maart 2000 en vier, door de IXe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	J. DE BRABANDERE,	kamervoorzitter,
	L. HELLIN,	staatsraad,
	A. VANDENDRIESSCHE,	staatsraad,
Mevr.	V. WAUTERS,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

V. WAUTERS.

J. DE BRABANDERE.