

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

**nr. 160.527 van 26 juni 2006
in de zaak A. 84.184/IX-1826.**

In zake : Ronald SCHOENMAECKERS,
wonende te LA HULPE,
Clos de la Queue du Pigeon 8

tegen :

de Vlaamse Gemeenschap, vertegenwoordigd door de Vlaamse
Regering,
die woonplaats kiest bij
advocaat B. STAELENS,
kantoor houdende te BRUGGE,
Gerard Davidstraat 46, bus 1.

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 Ronald SCHOENMAECKERS op
17 mei 1999 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van :

- “De beslissing van de Vlaamse regering om hem als niet geslaagd te beschouwen voor het assessment voor de functie van algemeen directeur bij het Centrum voor Bevolkings- en Gezinsstudiën (CBGS)”.
- “De beslissing van de Vlaamse regering d.d. 13/04/1999 om mevrouw Thérèse Jacobs bij mandaat voor een termijn van zes jaar te benoemen tot algemeen directeur van het Centrum voor Bevolkings- en Gezinsstudiën (CBGS).”;

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 19 december 2000 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 19 mei 2006 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 19 juni 2006;

Gehoord het verslag van staatsraad L. HELLIN;

Gehoord de opmerkingen van verzoeker, van advocaat I. MARTENS die verschijnt voor verzoeker, en van advocaat B. STAELENS 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. Over de gegevens van de zaak.

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

1.1. Op 12 januari 1999 beslist de Vlaamse regering de betrekking van algemeen directeur (functie: instellingshoofd) bij het Centrum voor Bevolkings- en Gezinsstudiën vacant te verklaren en deze betrekking te begeven bij mandaat overeenkomstig de artikelen VI 34 en XIV 6 van het besluit van de Vlaamse Regering van 28 januari 1997 houdende statuut en organisatie van de Vlaamse wetenschappelijke instellingen en de regeling van de rechtspositie van het personeel.

Het bericht van vacantverklaring en functiebeschrijving van deze betrekking wordt gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad van 23 januari 1999. Het vermeldt onder meer dat de voorselectie betrekking heeft op de persoonlijke bekwaamheden en de leidinggevende capaciteiten van de kandidaten en wordt beoordeeld op grond van een assessment uitgevoerd door een extern bureau.

1.2. Verzoeker stelt zich, naast vijf andere kandidaten, op 18 februari 1999 kandidaat voor voornoemde betrekking.

1.3. Op 4 maart 1999 neemt hij deel aan het voorziene assessment dat wordt uitgevoerd door een extern advieskantoor. Dit kantoor geeft op dezelfde dag een negatief advies met betrekking tot zijn competenties.

1.4. Op 17 maart 1999 besluit een commissie, voorgezeten door de secretaris-generaal en voorts gevormd door vertegenwoordigers van de afdelingen Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur en Algemene Zaken en Financiën van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, dat, “op grond van de uitkomsten op het assessment-center, afgewogen aan het beslissingsmodel,” onder meer Thérèse JACOBS beschikt “over de nodige persoonlijke bekwaamheden en leidinggevende capaciteiten”, dat, “na afweging van de behaalde resultaten op het assessment-center in vergelijking tot het beslissingsmodel,” onder meer verzoeker “niet verder (wordt) uitgenodigd” en dat er “op grond van de bekomen resultaten (...) onvoldoende waarborgen (zijn) dat de betrokkene(...) over de nodige persoonlijke bekwaamheden en over de leidinggevende capaciteiten (beschikt)”.

Dit is de eerste bestreden beslissing.

In bijlage aan deze beslissing bevinden zich het beslissingsmodel en de individuele assessmentresultaten. De door het extern advieskantoor onderzochte persoonlijke bekwaamheden in het beslissingsmodel zijn onderverdeeld in tien categorieën, namelijk “resultaatgerichtheid”, “teamleiderschap”, “communicatieopenheid”, “impact”, “samenwerken met anderen”, “zin voor initiatief”, “analytisch en synthetisch denken”, “planning en organisatie”, “conceptueel denken” en “organisatiebetrokkenheid”.

De twee kenmerken “resultaatgerichtheid” en “conceptueel denken” worden bij verzoeker beoordeeld als zijnde “eerder zwak” aanwezig, aandachtspunten, verder te ontwikkelen om een succesvol functioneren in de functie te verzekeren.

1.5. Bij brief van 17 maart 1999 deelt het hoofd van de afdeling Wervingen en Personeelsbewegingen van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap aan verzoeker mee wat volgt:

“Naar aanleiding van uw deelname aan het assessment bij de firma Quintessence op 4 en 5 maart 1999, deel ik u mee dat u hiervoor niet geslaagd bent.
U kunt over het assessment zelf de nodige feedback krijgen als u contact opneemt met de firma zelf.”

1.6. Op 13 april 1999 besluit de Vlaamse regering om Thérèse JACOBS met ingang van 1 mei 1999 bij mandaat voor een termijn van 6 jaar te benoemen tot algemeen directeur van het Centrum voor Bevolkings- en Gezinsstudiën haar goedkeuring te hechten aan het ontwerp van arbeidsovereenkomst.

Dit is de tweede bestreden beslissing;

2. Over de ontvankelijkheid van het beroep.

2.1.1. Overwegende dat de verwerende partij in een eerste exceptie aanvoert dat het verzoekschrift tot nietigverklaring het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, “een niet bestaande rechtspersoon”, heeft aangeduid als tegenpartij en heeft verzuimd een zetel van de tegenpartij aan te duiden terwijl artikel 2, § 1, 3°, van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling administratie van de Raad van State voorschrijft dat de verzoekende partij de naam en de zetel van de tegenpartij aanduidt;

2.1.2. Overwegende dat het voorschrift van artikel 2 van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling administratie van de Raad van State tot doel heeft de identificatie van de verwerende partij mogelijk te maken; dat de regeling van de rechtspleging voor de afdeling administratie van de Raad van State van inquisitoriale aard is en dat bijgevolg de administratieve overheid, die als verwerende partij optreedt niet op straffe van niet-ontvankelijkheid in het verzoekschrift moet vermeld worden; dat het volstaat dat de Raad van State aan de hand van de in het verzoekschrift vermelde gegevens in staat is om de verwerende partij te identificeren; dat te dezen verzoeker duidelijk aangegeven heeft wie hij als tegenpartij aanduidt en dat die aanduidingen volstonden om aan de griffie en aan het auditoraat toe te laten de tegenpartij te identificeren, zodat zij kon worden verwittigd en uitgenodigd om de voorgeschreven proceshandelingen te stellen; dat die exceptie derhalve wordt verworpen;

2.2.1. Overwegende dat de verwerende partij een tweede exceptie aanvoert waarin zij de ontvankelijkheid van het beroep inzake zowel de eerste als de tweede bestreden beslissing betwist; dat zij uiteenzet dat door de voorafgaande beslissing van 12 januari 1999 van de Vlaamse Regering om de voorselectie te laten gebeuren door een extern bureau, de wettigheidskritiek op de beslissing nopens de

voorselectie enkel gericht kan worden “tegen het extern bureau als tegenpartij”, dat verzoeker dat bureau niet als tegenpartij heeft aangeduid “zodat de vordering wat het eerste voorwerp betreft, onontvankelijk is” en dat, aangezien verzoeker “geen middel ontwikkelt dat als zodanig is gericht tegen de eindbeslissing van de Vlaamse regering, de onontvankelijkheid van het beroep in zake de eerste bestreden beslissing de onontvankelijkheid van het beroep in zake de tweede bestreden beslissing impliceert”;

2.2.2. Overwegende dat verzoeker repliceert dat het advies van het assessment-center geen voor vernietiging vatbare handeling is aangezien het geen eindbeslissing is en niet uitgaat van een administratieve overheid; dat hij laat gelden dat “de beslissing van de Vlaamse Gemeenschap om op basis van dit advies te beslissen om verzoeker niet toe te laten tot de tweede selectieronde (...) wel een voor verzoeker griefhoudende eindbeslissing (is), uitgaande van een administratieve overheid” en ook verduidelijkt dat het de administratieve commissie is die de uiteindelijke beslissing met betrekking tot de voorselectie heeft genomen, daarbij gebruik makend van de bevindingen verschaft door het assessment-center;

2.2.3. Overwegende dat de verwerende partij in haar laatste memorie benadrukt dat “de (voor)selectie is gebeurd door een extern bureau”, niet door een bestuur ressorterend onder de Vlaamse Regering en dat tegen een besluit van een extern bureau geen beroep kan worden ingediend bij de Raad van State;

2.2.4.1. Overwegende dat, voor zover de verwerende partij aanvoert dat verzoeker in zijn verzoekschrift tot nietigverklaring een bepaalde tegenpartij diende aan te duiden, wordt verwezen naar het onderzoek onder punt 2.1.2.;

2.2.4.2. Overwegende dat de benoeming van een algemeen directeur van het Centrum voor Bevolkings- en Gezinsstudiën een complexe administratieve rechtshandeling uitmaakt, bestaande uit een reeks op elkaar volgende administratieve handelingen waarvan de laatste -dat is het besluit van 13 april 1999 van de Vlaamse Regering om Thérèse JACOBS met ingang van 1 mei 1999 bij mandaat voor een termijn van 6 jaar te benoemen tot algemeen directeur van het Centrum voor Bevolkings- en Gezinsstudiën en haar goedkeuring te hechten aan het ontwerp van arbeidsovereenkomst- beslissend is en de andere, ten opzichte van die laatste handeling, een voorbereidend karakter hebben; dat verzoeker de nietigverklaring van het resultaat van de gehele verrichting kan vorderen op grond van de onregelmatigheid van één van de samenstellende handelingen; dat hij ook de

nietigverklaring kan vorderen van de voorafgaande administratieve handelingen die een onmiddellijk grievend karakter voor hem hebben gehad en die dus een zogenaamde vóórbeslissing uitmaken;

2.2.4.3. Overwegende dat verzoeker zowel de nietigverklaring vraagt van de eindbeslissing, dit is het besluit van 13 april 1999 van de Vlaamse Regering om Thérèse JACOBS met ingang van 1 mei 1999 bij mandaat voor een termijn van 6 jaar te benoemen tot algemeen directeur van het Centrum voor Bevolkings- en Gezinsstudiën en haar goedkeuring te hechten aan het ontwerp van arbeidsovereenkomst, als van het besluit van 17 maart 1999 van een commissie, voorgezeten door de secretaris-generaal en verder gevormd door vertegenwoordigers van de afdelingen Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur en Algemene Zaken en Financiën van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, dewelke, “op grond van de uitkomsten op het assessment-center, afgewogen aan het beslissingsmodel”, vaststelt dat onder meer Thérèse JACOBS beschikt “over de nodige persoonlijke bekwaamheden en leidinggevende capaciteiten” en dat, “na afweging van de behaalde resultaten op het assessment-center in vergelijking tot het beslissingsmodel”, onder meer verzoeker “niet verder (wordt) uitgenodigd” en dat er “op grond van de bekomen resultaten (...) onvoldoende waarborgen (zijn) dat de betrokkene(...) over de nodige persoonlijke bekwaamheden en over de leidinggevende capaciteiten (beschikt)”; dat hij die laatste rechtshandeling, als vóórbeslissing, ontvankelijk aanvecht samen met de eindbeslissing; dat de exceptie dient te worden verworpen;

2.3.1. Overwegende dat de verwerende partij ook doet gelden dat tussen haar en Thérèse JACOBS met ingang van 1 mei 1999 een arbeidsovereenkomst gesloten werd zodat de Raad van State uiteraard niet bevoegd is om over te gaan tot de ontbinding of verbreking van deze overeenkomst en dat aangezien de arbeidsovereenkomst reeds gesloten is en de uitvoering ervan reeds is aangevat, verzoeker geen belang meer heeft om een afsplitsbare rechtshandeling voor de Raad van State te bestrijden;

2.3.2. Overwegende dat verzoeker in zijn memorie van wederantwoord repliceert dat de tweede bestreden beslissing een afsplitsbare handeling is die aan het sluiten van de arbeidsovereenkomst is voorafgegaan en waartegen hij tijdig een beroep tot nietigverklaring heeft ingediend;

2.3.3. Overwegende dat verzoeker de Raad van State niet vraagt de "ontbinding" of "verbreking" uit te spreken van de arbeidsovereenkomst tussen de verwerende partij en Thérèse JACOBS, maar wel de nietigverklaring van twee van de arbeidsovereenkomst afsplitsbare, eenzijdige handelingen; dat het niet de bedoeling kan zijn dat hierdoor de bevoegdheid tot nietigverklaring van de Raad van State wordt beknot; dat bijgevolg het gegeven dat de arbeidsovereenkomst is gesloten, niet betekent dat de nietigverklaring van de van die overeenkomst afscheidbare eenzijdige handeling tot benoeming niet meer het door de verzoekende partij beoogde effect kan hebben; dat ook die exceptie wordt verworpen;

3. Over de gegrondheid van het beroep.

3.1. Overwegende dat verzoeker in een enig middel de schending aanvoert van de materiële motiveringsplicht en van het redelijkheidsbeginsel; dat hij vooreerst argumenteert dat de eerste bestreden beslissing niet is genomen met kennis van zaken, aangezien “uit de contacten met de Vlaamse administratie (L. SEGERS en G. DEBLAERE) (...) naar voren (is) gekomen dat de bestreden beslissing zou zijn genomen zonder effectieve kennisname van het rapport (van het extern advieskantoor), doch louter op basis van de meegedeelde eindconclusie”; dat hij verder uiteenzet dat de conclusie van het advies kennelijk onredelijk is aangezien het in het rapport geformuleerde negatieve advies geen steun vindt in de objectieve vaststellingen die hieraan zijn voorafgegaan vermits de punten behaald op elk van de zes onderdelen van het selectieonderzoek samen een gemiddelde geven van drie op vijf, hetgeen volgens hem niet betekent dat een kandidaat ongeschikt is, doch dat bepaalde kenmerken nog kunnen worden verbeterd ten einde het doelmatig functioneren verder te optimaliseren; dat hij voorts stelt dat het verslag gekleurd wordt door een subjectieve indruk die “niet thuishoort in een assessmentrapport” en die aan de resultaten van het onderzoek een interpretatie geeft die er niet mee in overeenstemming te brengen is; dat hij ten bewijze daarvan wijst op de in het verslag weergegeven zinsnede “Hij geeft een zelfzekere eerste indruk, waarbij hij, vooral door zijn wat hoogdravende stijl, wat arrogant overkomt”; dat hij ten slotte van mening is betere scores te verdienen dan deze hem toegekend gezien zijn jarenlange ervaring in leidinggevende functies;

3.2. Overwegende dat de verwerende partij in haar memorie van antwoord, verwijzend naar het detailoverzicht van de resultaten, uiteenzet dat verzoeker op al te veel “subonderdelen” zwak scoort en dat het evident, minstens

redelijk, is op basis van zulke resultaten, ondanks het globale gemiddelde, negatief te beslissen; dat, wat de geciteerde zinsnede betreft, de verwerende partij aangeeft dat communicatiestijl, hoewel niet determinerend, wel relevant is bij het beoordelen van leidinggevende capaciteiten; dat zij ten slotte als determinerende, door verzoeker niet betwiste motieven van het negatieve besluit weergeeft wat volgt:

“Er is aangegeven in het rapport dat de verzoekende partij een slechts matig actieve luisterhouding vertoont en dat hij in zijn luisteren weinig ruimte biedt aan de gesprekspartner. Er is aangegeven dat hij een aantal kansen in de samenwerking met zijn gesprekspartner mist. Er is aangegeven dat hij door zijn gedrags- en communicatiestijl relatief weinig impact genereert. Er is aangegeven dat hij op relatief weinige wijze de inhoud van zijn boodschap en de wijze waarop hij deze openbrengt aan het reactiepatroon van de andere aanpast. Er is aangegeven dat hij in zijn oordeelsvorming sterk uitgaat van zijn eigen preferentiekader en eigen inschatting van de problemen, waardoor hij niet altijd soepel omgaat met veranderende omstandigheden, tegenargumenten of nieuwe informatie.

Er is aangegeven dat hij weinig algemene maatschappelijke evoluties in zijn benadering betreft en dat hij zo niet komt tot een overstijgende of overkoepelende benadering van het probleem waardoor er niet echt van visie kan gesproken worden.

Er is aangegeven dat hij weinig oog heeft voor de kosten die met een bepaald voorstel of initiatief samenhangen. Er is aangegeven dat hij weinig beslissingen neemt, zelfs wanneer er meer duidelijkheid bestaat over zijn beslissingsbevoegdheid en dat hij zijn standpunten weinig concretiseert in acties. Er is aangegeven dat hij niet komt tot een concreet ingevuld actieplan en duidelijke doelstelling, waardoor hij niet het maximum uit de gegeven situatie haalt. Er is aangegeven dat de verzoekende partij niet altijd concrete procedures en werkmethodes bepaalt en dat hij zijn eigen werkzaamheden weinig inplant. Er is aangegeven dat hij niet voorziet in opvolgings- en voortgangscntrole. Er is aangegeven dat hij zijn medewerker door zijn communicatie - en gedragsstijl niet veel ruimte biedt, zodat hij niet het gewenste effect bereikt.”;

3.3. Overwegende dat verzoeker in zijn memorie van wederantwoord benadrukt dat de voorselectie diende te gebeuren door de “administratieve commissie” op basis van een niet-bindend advies van het extern advieskantoor; dat hij geen kennis heeft van een bijzondere weging van de verschillende onderdelen, “subonderdelen” of “subsubonderdelen” van de selectieproef; dat hij erop wijst voor slechts één van de zes clusters een score van twee op vijf te hebben behaald, en voor slechts twee van de tien onderzochte eigenschappen een score van twee op vijf; dat hij voorts de negatieve scores en opmerkingen, die over hem zijn gemaakt, betwist en dat hij de onjuistheid van de beweringen opgenomen in het selectieverslag moeilijk kan bewijzen “aangezien deze het gevolg zijn van een subjectieve waarneming van de leden van het assessment-center”; dat hij ook voorbehoud maakt bij de pertinentie van het doorgevoerde rollenspel; dat hij verder erop wijst reeds vele jaren leidinggevende functies uit te oefenen en steeds “gunstig” tot “zeer gunstig” te zijn

geëvalueerd; dat hij ten slotte vaststelt dat “de overtuiging bij de opsteller van het rapport dat verzoeker arrogant is, (...) duidelijk in zijn nadeel (heeft) gespeeld. Dit blijkt uit de overdreven accentuering van vermeende negatieve punten en uit het daaropvolgende negatieve advies die niet in verhouding staan met de scores uit het resultatenoverzicht.”;

3.4. Overwegende dat verzoeker in zijn laatste memorie zijn standpunt met betrekking tot de weging van de onderdelen, “subonderdelen” en “subsubonderdelen” herhaalt en eraan toevoegt dat, indien toch een weging dient te worden gedaan, de nadruk dient te liggen op de aspecten “leiding geven” en “communicatievaardigheid”; dat hij verder in detail treedt met betrekking tot het rollenspel op basis waarvan het extern kantoor tot zijn advies is gekomen;

3.5. Overwegende dat de verwerende partij in haar laatste memorie benadrukt dat de omstandigheid dat verzoeker over een aantal kwaliteiten beschikt, niet wegneemt dat hij op tal van relevante onderdelen niet voldoet en dat hij niet alleen globaal geen erg hoge score heeft behaald, maar bovendien op tal van relevante onderdelen onvoldoende gescoord heeft;

3.6.1. Overwegende dat het niet tot de bevoegdheid van de Raad van State behoort zijn beoordeling in de plaats te stellen van die van de bevoegde administratieve overheid; dat de Raad van State in de uitoefening van zijn wettigheidscontrole enkel bevoegd is na te gaan of deze overheid bij de beoordeling is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of zij die correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan niet in onredelijkheid tot haar besluit is kunnen komen;

3.6.2. Overwegende dat de eerste bestreden beslissing uitdrukkelijk vermeldt te zijn genomen “na afweging van de behaalde resultaten op het assessment-center in vergelijking tot het beslissingsmodel”; dat in bijlage aan deze beslissing het beslissingsmodel en de individuele assessmentresultaten zijn gehecht; dat de commissie bijgevolg beschikte over de door het extern advieskantoor opgestelde adviezen; dat het middel in zoverre feitelijke grondslag mist;

3.6.3. Overwegende dat het advies van het extern bureau op omstandige wijze een overzicht geeft van de beoordeling van verzoekers persoonlijke bekwaamheden en leidinggevende capaciteiten; dat uit de bevinding van dat bureau is gebleken dat zijn vaardigheden met betrekking tot interactieve communicatie voor

verbetering vatbaar zijn; dat benevens die tekortkomingen verzoeker er nog een aantal heeft die hij niet betwist; dat uit die bevinding redelijkerwijs kan worden afgeleid dat verzoeker niet over de voldoende bekwaamheden beschikt om zijn kandidatuur voor de functie van algemeen directeur verder in aanmerking te doen nemen;

3.6.4. Overwegende dat, wat de vermeende vooringenomenheid van het extern advieskantoor ten opzichte van verzoeker betreft, de geciteerde passage uit het verslag van dit kantoor, de Raad niet overtuigt van het bestaan van vooringenomenheid en zo de verwerende partij is uitgegaan van de juiste gegevens en deze correct heeft beoordeeld;

3.6.5. Overwegende dat, in tegenstelling tot hetgeen verzoeker voorhoudt, de cijfercodering van de beoordeling van kenmerken gaande van “1” tot “5”, waarbij elk cijfer code staat voor een welbepaalde beoordeling gaande van “onvoldoende / zwak” tot “uitstekend / sterk”, niet kan worden beschouwd als een cijferquotering van dat kenmerk met als maximum “5” dat de becijfering van een gemiddelde bijgevolg niet ter zake dienend is;

Overwegende dat het enig middel niet gegrond is,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Het beroep wordt verworpen.

Artikel 2.

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

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op
zesentwintig juni 2000 en zes, door de IXe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	J. DE BRABANDERE,	voorzitter van de Raad van State,
	L. HELLIN,	staatsraad,
	D. MOONS,	staatsraad,
Mevr.	V. WAUTERS,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

V. WAUTERS.

J. DE BRABANDERE.