

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

**nr. 166.223 van 21 december 2006
in de zaak A. 84.393/XII-2071.**

In zake : Yvette DEVODDERE,
wonende te Ledegem,
Gullegemsestraat 69

tegen :

de STAD OOSTENDE,
die woonplaats kiest bij
advocaten I. Larmuseau, P. De Smedt en B. Roelandts,
kantoor houdende te Gent,
Visserij 157 A.

D E R A A D V A N S T A T E, XIIe K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat Yvette Devoddere op 27 mei 1999 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van het besluit van 22 maart 1999 van het college van burgemeester en schepenen van de stad Oostende waarbij haar ongunstige beoordeling wordt bevestigd;

Gezien de memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgesteld door auditeur B. Thys;

Gelet op de beschikking van 3 december 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 laatste memories;

Gelet op de beschikking van 12 mei 2006 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 6 juni 2006;

Gehoord het verslag van staatsraad J. Lust;

Gehoord de opmerkingen van advocaat L. Proot, die loco advocaat B. Roelandts verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van eerste auditeur B. Thys;

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

1. De gegevens van de zaak.

Overwegende dat verzoekster sinds 1 januari 1981 in dienst is van het gemeentebestuur van Oostende; dat zij vast benoemd administratief medewerkster is en tot niveau C behoort; dat zij sinds 1 april 1998 is tewerkgesteld op de dienst Preventie en Bescherming op het Werk;

Overwegende dat de arbeidsgeneesheer-preventieadviseur op 1 februari 1999 verzoeksters functioneren tijdens de periode van 1 juli 1998 tot 31 december 1998 beoordeelt; dat uit het beoordelingsverslag, dat verzoekster op 10 februari 1999 voor kennisname en ontvangst ondertekent, blijkt dat haar functioneren tijdens voormelde periode wordt getoetst aan de beoordelingscriteria “vakken”, “samenwerken”, “klantvriendelijkheid”, “motivatie”, “rapportering”, “communicatievaardigheid” en “loyauteit”; dat met betrekking tot elk van deze criteria in het beoordelingsverslag een aantal algemeen beschrijvende, kwalitatieve uitspraken worden vermeld waarvoor de arbeidsgeneesheer-preventieadviseur telkens door middel van aankruising van een score van 2, 1, 0, -1 of -2 aanduidt in welke mate verzoekster daaraan beantwoordt; dat de optelling van de aangekruiste scores leidt tot een score - 9 voor het criterium vakken, - 1 voor samenwerken, 0 voor klantvriendelijkheid, - 5 voor motivatie, - 3 voor rapportering, - 1 voor communicatievaardigheid en 0 voor loyaliteit; dat de eindbeoordeling “ongunstig” is; dat de arbeidsgeneesheer-preventieadviseur daarbij vermeldt :

“[...] Mevrouw Yvette Devoddere kenmerkt zich door een ‘afwezige opstelling’. Hierdoor ontglipt haar veel informatie. Zij functioneert op dienst niet naar behoren; zij kan niet zelfstandig werken. Toch vraagt zij geen uitleg aan haar leidinggevers. Zij schuift de verantwoordelijkheid van zich af. Zij treedt onzeker op. Er is geen afwerking en/of opvolging van dossier(s). Zij heeft geen vertrouwen in haarzelf, zij herhaalt steeds een gegeven opdracht, schrijft hem op om hem niet te vergeten. Zij maakt geen gebruik van de aanwezige hulpmiddelen: opleiding (3-daagse), handleiding, enz. Zij krijgt nochtans ruim de gelegenheid om een en ander te toetsen. Zij brengt haar privé problemen mee naar het werk: hierdoor kan zij niet functioneren”;

Overwegende dat verzoekster bij aangetekende brief van 10 februari 1999 bij het college van burgemeester en schepenen beroep instelt tegen deze ongunstige beoordeling; dat zij op 22 maart 1999, bijgestaan door een gewestelijk secretaris van de vakbond, door het college van burgemeester en schepenen wordt gehoord; dat zij ter gelegenheid van het verhoor een omstandige verweernota indient; dat het college van burgemeester en schepenen diezelfde dag nog het bestreden besluit neemt, besluit dat als volgt wordt gemotiveerd :

“Overwegende dat betrokkene ongunstig werd beoordeeld over de periode van 01 juli 1998 tot 31 december 1998 door de heer Christiaan Wille, arbeidsgeneesheer.

Uit het beoordelingsverslag blijkt dat zij op vijf beoordelingscriteria, meer bepaald de criteria vakkennis, samenwerken, motivatie, rapportering en communicatievaardigheid een negatieve score heeft gehaald zodat de eindscore in toepassing van artikel 118 bis van het Administratief Statuut van het Stadspersoneel ongunstig was;

Overwegende dat in zijn commentaar de heer Christiaan Wille onder andere vermeldt dat betrokkene zich kenmerkt door een afwezige opstelling waardoor haar veel informatie ontglipt, niet naar behoren functioneert, niet zelfstandig kan werken en toch nooit om uitleg vraagt, de verantwoordelijkheid van zich afschuift, zeer onzeker is, dossiers niet afwerkt, geen vertrouwen in zichzelf heeft, geen gebruik maakt van opleiding en privé-problemen meebrengt naar het werk. In algemene zin is de vakkennis, het samenwerken de motivatie, de rapportering en de communicatievaardigheid ondermaats;

Overwegende dat in het beroepsschrift in eerste instantie een aantal algemene bezwaren worden geopperd tegen het beoordelingssysteem en tegen het feit dat met betrokkene voorafgaandelijk geen functioneringsgesprek werd gehouden. De bezwaren tegen het beoordelingssysteem zijn evenwel niet relevant omdat het beoordelingssysteem deel uitmaakt van het Administratief Statuut van het Stadspersoneel en dit statuut uitwerking heeft verkregen vanwege de toezichthoudende overheid. Het statuut bepaalt anderzijds niet dat een voorafgaand functioneringsgesprek verplichtend is;

Overwegende dat in het beroepsschrift verder bezwaar wordt gemaakt tegen de negatieve scores op de beoordelingscriteria vakkennis (wil graag vorming volgen rond het vakgebied, maar dit is haar nog nooit aangeboden), samenwerken (leeft afspraken na), motivatie (toont interesse voor het werk en schuift geen werk af), rapportering (werd daar nooit over aangesproken), communicatievaardigheid (betrokkene is meestal alleen, waardoor sociale babbel niet overdreven kan zijn) en tegen de commentaar die zwaar overtrokken is en niet door feiten gestaafd wordt.

De scores en het commentaar tonen integendeel aan dat betrokkene op die criteria inderdaad tekort is geschoten zodat er geen aanleiding bestaat om de beoordeling te hervormen;

[...]”;

2. De grond van de zaak.

2.1. Overwegende dat verzoekster in een derde middel een schending van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de

bestuurshandelingen inroept; dat zij argumenteert dat het bestreden besluit niet afdoende is gemotiveerd aangezien geen van haar argumenten wordt weerlegd, de motivering louter steunt op subjectieve indrukken en uitspraken en geen enkel concreet feit wordt aangehaald,

Overwegende dat zij voorts stelt dat zij volgens het beoordelingsverslag voor het criterium “vakkennis” een negatieve score zou verdienen terwijl zij pas op 1 april 1998 naar haar dienst werd gemuteerd, dat ze in haar loopbaan nooit enige ervaring of kennis heeft opgedaan in dit specifieke vakgebied, dat haar nooit vorming of opleiding over het vakgebied werd aangeboden, dat zij wel degelijk in dit werk is geïnteresseerd en bereid is allerlei werkzaamheden te doen, dat ze hiervoor kan verwijzen naar het criterium “samenwerken” waar wordt vermeld dat zij bereid is bij te springen waar nodig, dat zij bij het uitvoeren van haar dagelijkse werk nooit opdrachten ontvangt van haar beoordelaar zodat de negatieve score onverdiend en onterecht is, dat de opmerking dat afspraken niet worden nageleefd onterecht is aangezien daaromtrent nooit enige opmerking werd gemaakt, dat zij wel degelijk gemotiveerd is daar zij interesse vertoont voor haar werk en zelfs extra inspanningen levert, dat geen enkel feit op een ongerechtvaardigde afwezigheid wijst zodat haar negatieve score voor afwezigheid op het werk eveneens onterecht is, dat zij openstaat voor nieuwe werkmethodes waarbij zij wel extra tijd nodig heeft om deze te verwerven, dat een score -2 zeker niet op zijn plaats is, dat zij geen werk afschuift, maar integendeel haar takenpakket zelf afwerkt, dat zij tijdens de evaluatieperiode nooit werd aangesproken over haar vermeende onvoldoende rapportering, dat zij meer dan de helft van de tijd alleen is op haar werk zodat het verwijt dat zij teveel “sociale” gesprekken voert pertinent onwaar is, dat de commentaar van de beoordelaar ongepast en onaanvaardbaar is, dat de beoordelaar tijdens de evaluatieperiode geen commentaar of aanwijzing heeft gegeven die zou duiden op tekortkomingen, dat de beweringen in zijn commentaar door geen enkel stuk, geen enkel feit worden onderbouwd of bewezen, dat zij pas onlangs naar de dienst preventie en bescherming op het werk werd gemuteerd zodat zij over een zeer korte periode wordt geëvalueerd die samenvalt met haar start op een nieuwe dienst, waar zij zich heel wat nieuwe zaken, methodieken en technieken dient eigen te maken, dat haar wordt verweten dat zij daarvoor extra tijd nodig heeft;

2.2. Overwegende dat verwerende partij antwoordt dat uit de overwegingen van het bestreden besluit uitdrukkelijk blijkt dat alle door verzoekster aangevoerde argumenten werden behandeld en terecht verworpen zodat

“ruimschoots voldaan is aan de verplichting tot motivering van de bestuurshandeling”;

2.3. Overwegende dat verzoekster reageert dat de door verwerende partij aangevoerde elementen geen afdoende motivering kunnen uitmaken, dat de haar verweten tekortkomingen niet door concrete feiten worden gestaafd en niet aan de hand van concrete stukken of getuigenverklaringen worden bewezen;

2.4. Overwegende dat verwerende partij in de laatste memorie argumenteert dat de bestreden beslissing naast motieven uit de evaluatie ook eigen motieven bevat die op voldoende wijze worden weergegeven, dat het evaluatieverslag afdoende is gemotiveerd aangezien elk subcriterium een vooropgesteld “objectief” uitdrukt zodat met een bepaalde score wordt uitgedrukt of men al dan niet aan het vooropgestelde “objectief” voldoet, dat dit de reden insluit waarom de betrokken score werd behaald, dat het feit of men al dan niet aan een criterium voldoet een kwestie van een mathematische uitkomst is, namelijk de som van de behaalde scores, dat het waarom van een score op een criterium dus enerzijds zijn reden vindt in een mathematische bewerking en anderzijds in het geheel van de onderliggende redenen van de scores op de subcriteria, dat aanvullende en ondersteunende motieven terug te vinden zijn onder de hoofding “commentaar beoordelaars”, dat van een bestuur niet mag worden verwacht dat het zich ter staving van elk criterium een bewijsstuk verschaft, zoniet wordt van een bestuur een overdreven formalisme gevergd, dat verzoekster perfect kon begrijpen uit welke componenten en waarom de evaluatie als dusdanig was opgebouwd, dat zij uit het evaluatieformulier kan opmaken of zij al dan niet aan de respectieve vooropgestelde “objectieven” voldoet, dat ook het bestreden besluit afdoende is gemotiveerd daar het zich de afdoende motivering van de evaluatie eigen maakt en het een eigen afdoende motivering bevat, dat het bestreden besluit niet alle grieven moet beantwoorden, dat verschillende grieven wel degelijk werden beantwoord;

2.5. Overwegende dat het bestreden besluit door het college van burgemeester en schepenen in “tweede aanleg” werd genomen nadat verzoekster overeenkomstig artikel 120, 3, van het administratief statuut van het stadspersoneel bij dat college beroep had ingesteld tegen de ongunstige evaluatie die haar op 1 februari 1999 door haar beoordelaar werd toegekend; dat dit besluit ten gevolge van de devolutieve werking van het administratief beroep in de plaats komt van de oorspronkelijke beoordeling van verzoeksters functioneren; dat, te dezen, het college

van burgemeester en schepenen zich in het bestreden besluit bij de scores en commentaar van de initiële beoordelaar heeft aangesloten en zo doende diens motieven tot de zijne heeft gemaakt; dat die motieven evenwel niet afdoende blijken te zijn;

Overwegende immers dat het beoordelingsverslag van 1 februari 1999 een voorgedrukt formulier is waarop voor zeven verschillende beoordelingscriteria een aantal algemeen beschrijvende, kwalitatieve uitspraken worden vermeld; dat door het aankruisen van een score wordt uitgemaakt in welke mate verzoekster aan elk van die uitspraken voldoet; dat het louter aankruisen van een negatieve score bij een beschrijvende, kwalitatieve uitspraak op zich evenwel onvoldoende concrete informatie bevat over de wijze waarop verzoekster tijdens de beoordelingsperiode heeft gepresteerd; dat zij uit het aankruisen van een negatieve score wel kan afleiden dat zij voor een bepaald aspect gedurende een welbepaalde periode onvoldoende aan de verwachtingen heeft beantwoord, doch niet welke concrete vaststellingen aan die negatieve score ten grondslag liggen; dat een dergelijk beoordelingssysteem als voldoende kan worden beschouwd wanneer verzoekster op een andere wijze kennis heeft of krijgt van de concrete vaststellingen waarop de scores steunen; dat de “commentaar” van de beoordelaar een dergelijke verantwoording zou kunnen inhouden; dat dit te dezen evenwel niet het geval is daar bedoelde commentaar even algemeen is geformuleerd als de beschrijvende, kwalitatieve uitspraken aangaande de beoordelingscriteria zelf; dat de vermelde concrete gegevens, die tot de score hebben geleid waarin de appreciatie van verzoeksters functioneren tot uiting is gebracht, evenmin elders, bijvoorbeeld in persoonlijke nota’s als bedoeld in artikel 112*bis*, § 3, van het administratief statuut, kunnen worden ontwaard; dat verwerende partij zo ook niet kan beweren een en ander in een functioneringsgesprek aan verzoekster te hebben verduidelijkt, nu een dergelijk gesprek zelfs niet heeft plaatsgehad; dat verzoekster terecht doet gelden dat de motivering van haar ongunstige beoordeling niet op concrete feiten blijkt te zijn gesteund; dat minstens die feiten aan haar niet kenbaar zijn gemaakt;

Overwegende voorts dat een behandeling van een zaak in “tweede aanleg” betekent dat degene die het beroep heeft ingediend er aanspraak op kan maken dat aan zijn zaak een nieuw onderzoek wordt gewijd dat logischerwijze moet resulteren in een nieuwe, al dan niet bevestigende, eindbeslissing die in haar motivering ervan moet doen blijken dat de betrokken zaak de aandacht heeft gekregen die ze verdiende; dat die eindbeslissing te dezen met betrekking tot de door

verzoekster aangevoerde bezwaren op het stuk van haar negatieve scores en de commentaar, enkel blijkt te vermelden dat de scores en de commentaar “[aantonen] dat betrokkene op die criteria inderdaad tekort is geschoten zodat er geen aanleiding bestaat om de beoordeling te hervormen”; dat dergelijke motivering, gezien verzoeksters omstandige bezwaren terzake in haar verweerschrift en tijdens haar verhoor door het college van burgemeester en schepenen, al te oppervlakkig en nietszeggend voorkomt; dat immers, zelfs indien moet worden aangenomen dat in het kader van de formele motiveringsverplichting de overheid niet verplicht is te antwoorden op elk voor haar aangevoerd argument, uit de beslissing dan toch moet blijken dat de argumentatie daadwerkelijk in de besluitvorming werd betrokken en waarom de argumenten niet werden aanvaard; dat dit te dezen niet voldoende het geval is en het college van burgemeester en schepenen niet genoegzaam aantoon aan verzoeksters verweer een ernstig onderzoek of weerwerk te hebben besteed; dat het derde middel gegrond is,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Vernietigd wordt het besluit van 22 maart 1999 van het college van burgemeester en schepenen van de stad Oostende waarbij de ongunstige beoordeling van Yvette Devoddere wordt bevestigd.

Artikel 2.

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

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op
eenentwintig december 2006, door de XIIe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	D. VERBIEST,	kamervoorzitter,
	J. LUST,	staatsraad,
	G. VAN HAEGENDOREN,	staatsraad,
Mevr.	S. DOMS,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

S. DOMS.

D. VERBIEST.