

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

**nr. 166.885 van 18 januari 2007
in de zaak A. 109.679/XII-3268.**

In zake : Martine GOS,
wonende te Sint-Genesius-Rode,
Terheydestraat 88A

tegen :

de GEMEENTE SINT-GENESIUS-RODE,
die woonplaats kiest bij
advocaat E. Boydens,
kantoor houdende te Hoeilaart,
Karel Coppensstraat 13.

DE RAAD VAN STATE, XIIe K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat Martine Gos op 30 augustus 2001 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van het besluit van 8 maart 2001 van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Sint-Genesius-Rode waarbij haar ongunstig evaluatieverslag wordt bekrachtigd;

Gezien de memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgesteld door eerste auditeur-afdelingshoofd R. Van der Gucht;

Gelet op de beschikking van 10 maart 2005 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 memorie van verwerende partij;

Gelet op de beschikking van 23 mei 2006 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 13 juni 2006;

Gehoord het verslag van staatsraad J. Lust;

Gehoord de opmerkingen van advocaat D. Van Valckenborgh, die loco advocaat E. Boydens verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluitend advies van eerste auditeur-afdelingshoofd R. Van Der Gucht;

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.

Verzoekster is sinds 25 juni 1973 als vast benoemd schoonmaakster tewerkgesteld bij de gemeente Sint-Genesius-Rode.

Voor de periode van 1 januari 1999 tot 30 juni 1999 wordt haar een gunstige evaluatie toegekend.

Naar aanleiding van een functioneringsgesprek op 9 mei 2000 wordt onder meer besloten dat de werkverdeling en de relatie met de chef in orde zijn, dat de organisatie goed is en dat de werkplanning en verzoeksters medische situatie zullen worden opgevolgd.

Op 30 juni 2000 stelt de verantwoordelijke voor de kleuterschool waar verzoekster is tewerkgesteld een verslag op betreffende een aantal disfuncties inzake verzoeksters wijze van dienen. Het verslag wordt met een schrijven van 1 september 2000 namens het college van burgemeester en schepenen aan verzoekster ter kennis gebracht, met de mededeling dat een bijkomend functioneringsgesprek, gezien haar afwezigheid wegens jaarlijks verlof en langdurig ziekteverlof, onmogelijk is en dat bij de eerstvolgende evaluatie met het verslag rekening zal worden gehouden. Vervolgens bezorgt verzoekster het college van burgemeester en schepenen met een brief van 10 september 2000 een verantwoording voor de beweerdde tekortkomingen, waarop de verantwoordelijke voor de betrokken kleuterschool antwoordt met brieven van 15 en 18 september 2000.

Op een ongekennde datum wordt aan verzoekster voor de periode van 1 juli 1999 tot 30 juni 2000 een ongunstige evaluatie toegekend, waartegen zij met schrijven van 15 februari 2001 bezwaar aantekent bij het college van burgemeester en schepenen. Na verzoekster en beide beoordelaars te hebben gehoord, neemt het college van burgemeester en schepenen op 8 maart 2001 de bestreden beslissing, beslissing die bij ter post aangetekende brief van 5 april 2001 aan verzoekster wordt meegedeeld. Met een schrijven van 7 mei 2001 tekent verzoekster bij de gouverneur van Vlaams-Brabant bezwaar aan tegen haar ongunstige evaluatie. Met een brief van ongekennde datum, volgens partijen 23 juli 2001, deelt de gouverneur haar mee dat hij niet op haar klacht ingaat;

2. De ontvankelijkheid van het beroep.

2.1.1. Overwegende dat verwerende partij onder meer de ontvankelijkheid *ratione materiae* betwist; dat zij in de eerste plaats toelicht dat verzoekster tegen de evaluatie van januari 2001 beroep had moeten instellen binnen tien dagen na de overhandiging, dat verzoekster dat niet heeft gedaan en dat de georganiseerde administratieve beroepsmogelijkheid dus niet correct is uitgeput; dat voorts wordt uiteengezet dat de beslissing van het college van burgemeester en schepenen integraal de ongunstige evaluatie van januari 2001 bevestigt en “dan ook” een louter bevestigende beslissing is;

2.1.2. Overwegende dat blijkens het toepasselijke personeelsstatuut, de geëvalueerde tegen een ongunstig evaluatieverslag bij het college van burgemeester en schepenen schriftelijk beroep kan instellen “binnen 10 kalenderdagen na de overhandiging”; dat het evaluatieverslag zelf in principe aan de betrokkene moet worden overhandigd binnen tien kalenderdagen nadat het door de beoordelaars gedateerd en ondertekend is;

Overwegende dat te dezen het evaluatieverslag niet gedateerd is; dat evenmin geweten is wanneer het precies aan verzoekster is overhandigd; dat om niettemin het administratief beroep te laat te achten, verwerende partij verwijst naar het verzoekschrift; dat verzoekster daarin schrijft dat het evaluatieverslag is “opgemaakt in januari 2001” en dat zij “een nieuwe evaluatie dd. januari 2001 [verkreeg]”; dat, in zoverre daaruit zou mogen worden afgeleid dat de evaluatie in januari 2001 is opgesteld, uit de vermeldingen nog altijd niet volgt dat verzoekster

het verslag ook in januari 2001 of althans meer dan tien kalenderdagen vóór het instellen van het beroep bij het schepencollege heeft ontvangen;

Overwegende dat verwerende partij terecht niet betwist dat tegen de beoordeling van de evaluatoren een georganiseerd administratief beroep bij het schepencollege openstond; dat bijgevolg het college verplicht was zich over het beroep uit te spreken en een nieuw onderzoek aan het dossier te wijden, onder meer op grond van de in het beroepschrift aangevoerde elementen; dat de beslissing waarmee het college over het beroep uitspraak doet in de plaats komt van die van de evaluatoren en geenszins als een zuiver bevestigende beslissing kan worden aangemerkt;

Overwegende dat de exceptie grond mist;

2.2.1. Overwegende dat verwerende partij in de memorie van antwoord aanvoert dat verzoeksters beroep tot nietigverklaring onontvankelijk is daar het laattijdig werd ingesteld, dat verzoekster ten onrechte stelt dat administratief beroep werd ingesteld bij de gouverneur en het annulatieberoep werd ingesteld binnen de zestig dagen na kennisname van diens beslissing, dat overeenkomstig het personeelsstatuut en reglement van de contractuele personeelsleden het college van burgemeester en schepenen immers in laatste aanleg zetelt, dat verzoekster op 7 mei 2001 weliswaar klacht heeft ingesteld bij de gouverneur, dat dit evenwel een klacht is en geen administratieve beroepsprocedure die de termijn van zestig dagen zou schorsen;

Overwegende dat verwerende partij terzake in de laatste memorie nog toevoegt dat het bezwaar bij de toezichthoudende overheid de beroepstermijn niet kon stuiten omdat het “geen nieuwe elementen” bevatte “die een nieuw onderzoek van de zaak vereisten”, dat het bezwaar ook niet stuitend was omdat het niet is ingediend vóór het verstrijken van de beroepstermijn, dat de toezichthoudende overheid onbevoegd was omdat er nog een georganiseerd beroep mogelijk was, “maar niet ingesteld door verzoekster”, en omdat verzoeksters “zogenaamd bezwaar” geen schending van de wet of het algemeen belang inhield, en tenslotte dat het bezwaar evenmin stuitende werking had omdat van meet af aan vaststond dat het kennelijk ongegrond was;

2.2.2. Overwegende dat verzoekster tegen de initiële beoordeling van de evaluatoren het bij het college van burgemeester en schepenen georganiseerde administratief beroep heeft ingediend; dat, zoals gezien, dit administratief beroep niet als te laat kan worden bestempeld en de beslissing van 8 maart 2001 van het schepencollege in de plaats is gekomen van de initiële beoordeling; dat genoemde beslissing aan verzoekster is meegedeeld met een brief van 5 april 2001;

Overwegende dat verzoekster er met een brief van 7 mei 2001 bezwaar tegen indient bij de toezichthoudende overheid, belast met de uitoefening van het algemeen administratief toezicht; dat dit ruim binnen de zestig dagen na de kennisgeving van de collegebeslissing is; dat verzoekster in haar bezwaarschrift zowel “procedure-redenen” als “inhoudelijke redenen” doet gelden; dat, in haar antwoord van 23 juli 2001, de toezichthoudende overheid geenszins meedeelt dat zij niet bevoegd zou zijn of dat de klacht als kennelijk ongegrond voorkomt; dat zij integendeel, op twee bladzijden, uiteenzet dat de regels op het vlak van de procedure gevolgd zijn en dat zij zich op het inhoudelijke vlak niet kan inmengen in de beoordeling;

Overwegende dat verzoeksters bezwaar bij de toezichthoudende overheid, in het kader van het algemeen administratief toezicht, de beroepstermijn tegen de bestreden beslissing heeft gestuit tot aan de mededeling door de toezichthoudende overheid, met de meer vermelde brief van 23 juli 2001, dat niet zal worden opgetreden tegen de betrokken beslissing; dat verzoekster binnen de zestig dagen nadien een beroep tot nietigverklaring bij de Raad van State heeft ingediend; dat het beroep tijdig is; dat de exceptie niet gegrond is;

3. De grond van de zaak.

3.1. Overwegende dat verzoekster in een *tweede middel* onder meer een schending van de materiële motiveringsplicht inroept; dat zij stelt dat zij, net als in het eerste, ook in haar tweede evaluatieverslag gunstig wordt beoordeeld op de kwaliteit van haar werk, dat een evaluatie betrekking heeft op de manier waarop iemand zijn functie uitoefent en niet op diens persoonlijkheidsaspecten, dat zij ongunstig werd beoordeeld op het criterium “klantvriendelijkheid”, waarbij zij zich de vraag stelt wie haar “klanten” dan wel zijn, dat zij nog nooit van enige buitenstaander klachten heeft gehoord en in haar evaluatierapport ook nergens wordt gezegd over wie het eigenlijk gaat, dat in het kwalitatief verslag zeer veel aandacht

wordt besteed aan twee feiten die blijkbaar zeer zwaar doorwegen, namelijk dat zij éénmaal tien minuten voor tijd is vertrokken en ze éénmaal afwezig is geweest om zich aan te bieden voor een medisch onderzoek, terwijl zij in beide gevallen de verantwoordelijke voor de kleuterschool voorafgaandelijk verwittigde en haar zonder problemen of opmerkingen de vereiste toelating werd verleend, dat haar werktempo de voorbije jaren lichtelijk is afgenomen, feit dat rechtstreeks verband houdt met gezondheidsproblemen, dat ze soms impulsief reageert en niet altijd even diplomatisch haar mening te kennen geeft doordat ze als schoonmaakster reeds 27 jaar ervaring heeft in de kleuterschool, waardoor het voor haar niet altijd makkelijk is te luisteren wanneer iemand haar zegt hoe ze haar werk moet uitvoeren of organiseren, dat derhalve, aangezien op geen enkele wijze kan worden ontwaard welke afdoende motieven aan de evaluatie ten grondslag liggen, de motiverings-plicht werd geschonden;

Overwegende dat verwerende partij antwoordt dat uit de notulen van het college van burgemeester en schepenen van 8 maart 2001 betreffende verzoeksters beroep uitdrukkelijk blijkt dat melding wordt gemaakt van de juridische en feitelijke overwegingen, dat het college van burgemeester en schepenen meer bepaald en na verzoekster en beide beoordelaars te hebben gehoord, heeft overwogen dat uit deze verhoren is gebleken dat verzoekster :

- zich moeilijk kan houden aan voorschriften en gemaakte afspraken,
- onvoldoende nauwkeurig werk levert en een onvoldoende werktempo heeft,
- geen gepast initiatief neemt,
- men niet kan spreken van een goede samenwerking met haar collega's,
- weinig respect heeft voor collega's en leidinggevenden,
- gebrek heeft aan engagement in de organisatie,
- haar gedrag vaak niet gepast is voor de functie van schoonmaakster,

dat uit dezelfde notulen blijkt dat het college van burgemeester en schepenen op grond van de gegevens van het dossier aldus tot de conclusie is gekomen dat verzoeksters evaluatie moet worden bevestigd, dat voormelde argumenten en overwegingen een voldoende en duidelijke motivering vormen die niet, zoals verzoekster ten onrechte beweert, enkel betrekking heeft op de manier waarop zij haar functie uitoefent maar tevens op de kwaliteit van haar werk;

Overwegende dat verwerende partij in de laatste memorie argumenteert dat uit verzoeksters schrijven van 7 mei 2001 aan de toezichthoudende overheid blijkt dat verzoekster de haar verweten tekortkomingen hetzij niet betwist,

hetzij erkent maar minimaliseert zonder hiervoor bewijzen aan te voeren, dat de in de evaluatie vermelde tekortkomingen dan ook niet ernstig in twijfel kunnen worden getrokken;

3.2. Overwegende dat verzoekster in een *derde middel* aanvoert dat de beginselen van behoorlijk bestuur en meer bepaald het zorgvuldigheidsbeginsel werd geschonden, dat de overheid haar taak niet zorgvuldig heeft uitgeoefend, hetgeen zij enerzijds afleidt uit de schendingen door de overheid van haar eigen statuut en anderzijds uit het feit dat haar meerderen haar niet behoorlijk hebben begeleid opdat zij haar prestaties zou kunnen verbeteren, dat zij, na eerst een gunstige evaluatie te hebben verkregen, daarna totaal onverwacht een negatieve evaluatie krijgt en dit zonder dat er ooit opmerkingen werden geformuleerd omtrent haar manier van presteren, dat zij pas op het einde van de tweede evaluatieperiode te horen krijgt dat het gemeentebestuur haar prestaties plots als ondermaats beschouwt en dit niettegenstaande een vlekkeloze carrière van 27 jaar waarin nooit opmerkingen werden geformuleerd, dat er voordien nooit signalen werden gegeven om haar prestaties te verbeteren, dat enkel opmerkingen werden geformuleerd omtrent haar gedrag in het algemeen, dat haar negatieve beoordeling steunt op opmerkingen die gemakkelijk kunnen worden weerlegd aan de hand van objectieve gegevens alsook op subjectieve opmerkingen in verband met haar houding en gedrag, dat het doel van een evaluatieprocedure en meer bepaald van het functioneringsgesprek er evenwel in bestaat de geëvalueerde medewerker te begeleiden naar een optimale uitoefening van zijn functie, dat dit doel uiteraard niet wordt bereikt door haar in de loop van de evaluatieperiode volledig in het ongewisse te laten omtrent de punten waaraan zij bijzondere aandacht dient te besteden en waarvoor een verbetering van haar functioneren zich opdringt, dat de overheid haar moeilijk tekortkomingen kan verwijten wanneer zij zelf veelvuldig is tekortgeschoten, dat het gemeentebestuur niet is overgegaan tot een zorgvuldige belangenafweging, dat immers het belang dat het gemeentebestuur er bij heeft om haar bij wege van een ongunstige evaluatie een signaal te geven niet opweegt tegen het nadeel dat zij bij deze wijze van terechtwijzen ondervindt, dat een zorgvuldige overheid eerst via persoonlijke nota's een signaal zou geven vooraleer over te gaan tot sancties die volgens de geest van het statuut zijn voorzien voor personen die onder het gemiddelde presteren en nalaten, na te zijn gewaarschuwd, hier iets aan te doen;

Overwegende dat verwerende partij antwoordt dat uit het administratief dossier duidelijk blijkt dat het personeelsstatuut en reglement van de

contractuele personeelsleden te dezen niet werd geschonden, dat verzoeksters evaluatie voor de eerste periode weliswaar gunstig was, doch dat haar evaluatie voor de periode 1 juli 1999 tot 30 juni 2000 ongunstig was en dit na een functioneringsgesprek en niet enkel mondelinge, maar ook schriftelijke opmerkingen, dat dan ook ten onrechte wordt gesteld dat verzoekster pas op het einde van de tweede evaluatieperiode heeft vastgesteld dat haar prestaties als ondermaats werden beschouwd, dat het immers de bedoeling is van een evaluatiesysteem dat een personeelslid in zijn functie wordt beoordeeld, dat de evaluatie afweegt in welke mate vooropgestelde criteria worden bereikt en het betrokken personeelslid beantwoordt aan de functiebeschrijving, dat dit steeds met betrekking tot een welbepaalde periode gebeurt, dat er derhalve, ondanks een gunstige evaluatie voor de periode 1 januari 1999 tot 30 juni 1999, wel degelijk een ongunstige evaluatie kan zijn voor een andere periode als gevolg van een functioneringsgesprek en de daaropvolgende verslagen van dienstoversten waarvan de inhoud door verzoekster niet ernstig wordt betwist, dat het in die omstandigheden dan ook past in het kader van het behoorlijk bestuur en van het zorgvuldigheids-beginsel dat de overheid een gepast signaal geeft door een ongunstige beoordeling te geven, dat verzoekster hieruit de gepaste gevolgen moet trekken, dat ten onrechte wordt gesteld dat de ongunstige beoordeling verzoekster enig nadeel zou toebrengen aangezien zij door een aangepaste houding en door gevolg te geven aan de gemaakte opmerkingen zelf kan bepalen of er al dan niet een gunstige evaluatie zal volgen;

3.3. Overwegende, over de beide middelen tezamen genomen, dat blijkt dat verzoekster voor de periode van 1 januari 1999 tot 30 juni 1999 een gunstige evaluatie heeft verkregen; dat het verslag van het functioneringsgesprek van 9 mei 2000 al evenmin ongunstige elementen vertoont; dat er, naast de opmerkingen “OK” en “goed” voor de besproken criteria, enkel een “opvolging werkplanning” en een “opvolging medische toestand” blijkt te zijn aangemerkt; dat er daarnaast, voorafgaand aan de evaluatie, enkel een persoonlijke nota is opgesteld in de vorm van een verslag van 30 juni 2000 - zijnde de laatste dag van de te evalueren periode; dat het verslag is opgesteld door de verantwoordelijke voor de kleuterschool naar aanleiding van een op die datum met verzoekster gehouden gesprek over een taakverdeling; dat in voormeld verslag melding wordt gemaakt van verzoeksters uitlating dat zij niet akkoord gaat met de voorgestelde werkverdeling voor de grote vakantie, evenals van het feit dat zij op 13 juni 2000 tien minuten te vroeg vertrok,

op 27 juni 2000 de toiletten niet doorspoelde en op 29 juni 2000 te laat aankwam op school;

Overwegende dat verzoekster dan plots in de evaluatie van januari 2001, over de periode van 1 juli 1999 tot 30 juni 2000, negatief beoordeeld wordt voor onder meer werktempo, initiatief, drie criteria aangaande “kliënt” en drie criteria aangaande “organisatie”; dat, verzoeksters uitvoerige beroepschrift ten spijt, verwerende partij in de bestreden beslissing zich ertoe beperkt de evaluatie, zoals opgesteld door de beoordelaars, te bevestigen; dat zij daarvoor verwijst, eensdeels, naar het dossier en, anderdeels, naar “de details die uit de hoorzitting zijn gebleken”; dat zowel de ene als de andere verwijzing in wezen nietszeggend is;

Overwegende immers, met betrekking tot de hoorzitting, dat verwerende partij weliswaar ferm affirmeert dat daaruit gebleken is, onder meer, dat verzoekster “onvoldoende nauwkeurig werk levert en een onvoldoende werktempo heeft”, dat zij “geen gepast initiatief neemt”, dat “men niet kan spreken van een goede samenwerking met haar collega’s”, dat zij weinig respect voor hen zou hebben, en dat zij “gebrek heeft aan engagement in de organisatie”; dat verwerende partij evenwel nalaat aan te geven op grond van welke concrete feiten of gedragingen (“details”, aldus de bestreden beslissing) zij tot die uitspraken komt; dat de bedoelde concrete feiten of gedragingen evenmin kunnen worden gevonden in het dossier waarover verwerende partij ten tijde van de aangevochten beslissing kon beschikken, noch overigens -en louter volledigheidshalve- in de brief van 7 mei 2001 waarmee verzoekster naderhand tegen het collegebesluit bezwaar indiende bij de toezichthoudende overheid;

Overwegende dat de bestreden evaluatiebeslissing tenminste goeddeels steunt op niet-aangetoonde tekortkomingen; dat de in het tweede en het derde middel aangevoerde beginselen geschonden zijn; dat de middelen in de besproken mate gegrond zijn,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Vernietigd wordt het besluit van 8 maart 2001 van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Sint-Genesius-Rode waarbij het ongunstige evaluatieverslag van Martine Gos wordt bekrachtigd.

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 achttien januari 2007, 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.