RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

A R R E S T

nr. 172.527 van 21 juni 2007
in de zaak A. 104.914/XII-3112.

In zake : Erna COOL,
die woonplaats kiest bij
advocaat M. Maes,
kantoor houdende te Lokeren,
Nijverheidsstraat 7 J 201

tegen :

het GEMEENSCHAPSONDERWIJS.

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

Gezien het verzoekschrift dat Erna Cool op 21 mei 2001 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van de beslissing van 8 maart 2001 van het vast bureau van het Gemeenschapsonderwijs, waarbij haar bezwaarschrift tegen het resultaat van het interview voor de proef voor het ambt van directeur ongegrond wordt verklaard en de beoordeling “voldoet niet” wordt behouden, “en uiteraard ermee samenhangend het besluit van de beoordelingscommissie waarvan de conclusies via het bezwaar bij het Vast Bureau werden aangevochten”;

Gezien de memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door auditeur D. Mareen;

Gelet op de beschikking van 29 juni 2006 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 16 februari 2007 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 27 maart 2007;

Gehoord het verslag van staatsraad G. van Haegendoren;

Gehoord de opmerkingen van de advocaat M. Maes, die verschijnt voor verzoekster, en van advocaat M. Stommels, die verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van auditeur D. Mareen;

Gelet op titel VI, hoofdstuk II, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State,

WIJST NA BERAAD HET VOLGENDE ARREST :

De gegevens van de zaak

1. Verzoekster is vast benoemd onderwijzeres en, sedert 1 september 2000, waarnemend directeur van de basisschool van het Gemeenschapsonderwijs HIMO te Willebroek.

Zij neemt deel aan de door verwerende partij ingerichte proef voor het ambt van directeur Gemeenschapsonderwijs.

Partijen betwisten niet dat deze proef wordt ingericht en verloopt volgens het bepaalde in het "model [*sic*] huishoudelijk reglement beoordelings-commissies", door verwerende partij overgelegd als stuk 11 van het administratief dossier.

Verzoekster krijgt voor het schriftelijk gedeelte van de proef de eindbeoordeling "voldoet".

Voor het gedeelte "interview", dat op 14 november 2000 plaatsgrijpt, krijgt zij als eindbeoordeling "voldoet niet". Dit wordt haar daags nadien meegedeeld.

In een uitgebreid geargumenteerd schrijven van 22 december 2000 aan het vast bureau van het Gemeenschapsonderwijs drukt verzoekster haar verwondering uit over het behaalde resultaat, met een verzoek "om het interview te herzien".

Op 10 januari 2001 bevestigt de voorzitter van de beoordelingscommissie de ontvangst van die brief “betreffende uw verzoek tot inzage in het resultaat van het interview” en antwoordt hij, onder verwijzing naar de desbetreffende termijnen, dat “dit verzoek” wegens het laattijdig aanvragen niet kan worden ingewilligd voor wat het schriftelijk onderdeel betreft. Wel deelt hij verzoekster een afschrift mee van haar individuele toetsingsfiche van het interview en verwijst hij naar het model huishoudelijk reglement voor wat het indienen van een bezwaarschrift betreft.

Op 17 januari 2001 protesteert verzoekster dat er geen termijnen in het huishoudelijk reglement de inzage van de toetsingsfiches van het schriftelijk onderdeel regelen en dat zij de toetsingsfiche interview helemaal niet begrijpt. Zij herhaalt haar vraag om “heel mijn dossier en proefonderdelen te herzien” en wil alsnog inzage krijgen in de toetsingsfiche van het schriftelijk gedeelte.

Op 31 januari 2001 vraagt zij ook aan de secretaris van de beoordelingscommissie om inzage in de toetsingsfiche van het schriftelijk onderdeel evenals van “het verslag dat op het moment van het interview door de heer Jan Thas werd gemaakt”.

Op 1 februari 2001 beslist het vast bureau om een gemotiveerd advies te vragen aan de beoordelingscommissie.

Op 6 februari 2001 wordt verzoekster door een afdelingshoofd van het Gemeenschapsonderwijs aangeschreven, om haar te melden dat inzage in het verslag van de heer Jan Thas niet mogelijk is: “De door de heer Thas opgemaakte nota’s werden verwerkt in de toetsingsfiche waarvan u met schrijven van 10 januari 2001 een exemplaar werd overgemaakt”. Over die nota’s wordt voorts vermeld “dat [ze] niet het eigendom zijn van het Gemeenschapsonderwijs en derhalve mogelijkerwijze zelfs niet meer bestaan”. Bij dit schrijven krijgt verzoekster wel afschriften van haar examenkopie samen met de toetsingsfiche.

De beoordelingscommissie adviseert op 21 februari 2001 het bezwaarschrift van verzoekster ongegrond te verklaren en de beoordeling “voldoet niet” te behouden.

Op 8 maart 2001 beslist het vast bureau op basis van het gemotiveerd advies van de beoordelingscommissie hetzelfde, en dit wordt aan verzoekster samen met het advies van de beoordelingscommissie, bij brief van 22 maart 2001 meegedeeld.

Het voorwerp van het beroep

2. Verzoekster heeft, overeenkomstig de voorschriften van het huishoudelijk reglement, tegen de beslissing van de beoordelingscommissie beroep ingesteld bij het vast bureau. De beslissing van het vast bureau van 8 maart 2001 is de voor de Raad van State te bestrijden eindbeslissing, wat niet uitsluit dat de onwettigheid ervan kan blijken uit onwettigheden die aan de beslissing van de beoordelingscommissie kleven en die het vast bureau geacht moet worden tot de zijne te hebben gemaakt.

De gegrondheid van het beroep

3. Verzoekster voert in een *eerste middel* aan dat de bestreden beslissing kennelijk onredelijk is, niet afdoende gemotiveerd en strijdig met artikel 26 van het huishoudelijk reglement. Zij betoogt vooreerst dat bedoeld artikel 26 voor het interview vooral de nadruk legt op het persoonlijk dossier en de erin aangebrachte elementen als basis voor de beoordeling, terwijl nergens uit blijkt dat aan haar persoonlijk dossier enige, laat staan overwegende aandacht werd gegeven. Verzoekster argumenteert, omstandig, te kunnen aantonen dat integendeel, de conclusies van het interview in strijd zijn met die dossierelementen. Zij uit ook haar verwondering over het feit dat de beoordelingscommissie in staat blijkt om drie maanden na het interview in een advies aan het vast bureau een nauwkeurige reconstructie te verrichten over de inhoud van haar mondeling interview, maar er anderzijds niet toe is gekomen om haar “de nota’s van de heer Thas” op een eerder moment te bezorgen. Zij merkt op tegen deze *post factum* geformuleerde motivering geen verweer te kunnen voeren, gezien zij geen inzage, laat staan kopij gekregen heeft “van het verslag van de Heer Thas” zodat die bijkomende motivering buiten beschouwing moet worden gelaten. Ondergeschikt formuleert zij nog kritiek op die bijkomende motivering. Ten slotte besluit zij dat de bestreden beslissing niet genoegzaam gemotiveerd is, nu zij vrijwel niet steunt op het persoonlijk dossier en wel op een aanvullende, achteraf gegeven motivering waartegen zij geen verweer

kan voeren terwijl het haar onmogelijk werd gemaakt kennis te nemen van “het verslag van de heer Thas” dat zij opvroeg.

Verwerende partij antwoordt dat aan verzoekster toelichting werd gevraagd bij haar dossier en dat vervolgens de afgesproken thematische vragen werden gesteld. Die vragen vormden een aanzet tot een gesprek, waarbij de commissieleden bijkomende vragen konden stellen die niet beperkt waren tot het thema van de hoofdvragen. Uit het proces-verbaal over de werkzaamheden van de beoordelingscommissie blijkt dat deze wel degelijk het persoonlijk dossier grondig heeft doorgenomen: verwerende partij refereert daarbij aan de punten 4.6. en 4.7. van bedoeld proces-verbaal. Vervolgens bespreekt verwerende partij, eveneens punt voor punt, de kritiek van verzoekster op de motivering van de toetsingsfiche ten einde ze te weerleggen. Wat de kritiek over “het verslag van de heer Thas” betreft, antwoordt verwerende partij dat verzoekster op 10 januari 2001 een exemplaar werd bezorgd van de toetsingsfiche, waarin “de nota’s van de heer Thas [werden] opgenomen, zodat mevrouw Cool wel degelijk weet had van de nota’s”. Bovendien werd verzoekster geantwoord “dat de nota’s van de heer Thas niet het eigendom zijn van het [Gemeenschapsonderwijs]”. Dat de beoordelingscommissie niet in staat zou zijn na drie maanden het interview te reconstrueren is slechts een vermoeden van verzoekster.

Verzoekster repliceert in de memorie van wederantwoord met grote verwondering, zo niet verbijstering, te moeten vaststellen dat de heer Thas blijkens stuk 2 van het administratief dossier, de aanwezigheidslijst van de beoordelingscommissie op 14 november 2000, blijkbaar niet heeft deelgenomen aan het interview maar wel een heer K. Vanderpoorten, die haar niet bekend is. Zij vraagt hoe verwerende partij een jurylid-verslaggever aan haar kan voorstellen als zijnde J. Thas van de Hogeschool Antwerpen die “als verslaggever geen vragen zou stellen”, wanneer deze zelfs niet aanwezig was op de proef. Nog meer bizar vindt zij het dat het Gemeenschapsonderwijs in alle navolgende brieven blijft gewag maken van de heer Thas, ofschoon het weet of moet weten dat die persoon er niet aanwezig was. Die werkwijze, “uiterst bedenkelijk”, versterkt volgens verzoekster het argument dat haar rechten schromelijk zijn geschonden. Hoe dan ook kan het niet, volgens haar, dat de tijdens het interview gemaakte nota’s of verslagen worden achtergehouden of vernietigd zijn.

Zij herhaalt voorts dat de toetsingsfiche geen enkele melding maakt van het onderzoek van haar dossier en dat ook uit geen enkel ander document blijkt dat bij de beoordeling noch bij de vraagstelling enige aandacht is gegeven aan het persoonlijk dossier. Het proces-verbaal over de werkzaamheden is weinig overtuigend en lijkt veeleer een stijlformule: er is immers geen enkel individueel verslag of aanwijzing nopens deze werkwijze in het concrete geval.

In de laatste memorie komt verwerende partij niet meer terug op de kwestie van de samenstelling van de beoordelingscommissie. Zij dupliceert wel het niet eens te zijn met de stelling dat het huishoudelijk reglement vooral de nadruk legt op het persoonlijk dossier van de kandidaat. Het dossier vormt louter een begin en een manier om het interview op gang te krijgen.

4.1. Artikel 26 van het huishoudelijk reglement leert het volgende over het interview :

> "De evaluatie van iedere kandidaat gebeurt in twee stappen. Eerst neemt de commissie het persoonlijke dossier door en vervolgens wordt de kandidaat geïnterviewd.
> Het persoonlijk dossier vormt de aanhef tot het interview. Tijdens het interview kan de commissie bijkomende toelichting vragen in verband met het dossier en gaat de commissie zich een definitief beeld vormen van de kandidaat.
> Bij het onderzoek van het dossier bepaalt de commissie autonoom voor welke cluster van bekwaamheden en competenties een ingebracht element aangerekend wordt en hoe zwaar dit element weegt. De commissie bepaalt op basis van dit onderzoek ook welke specifieke vragen zij stelt aan de kandidaat. Tijdens het interview kan de commissie bijkomende vragen stellen.
> Op basis van de stukken in het dossier worden voor iedere cluster de eerste elementen van beoordeling aangebracht. Daarbij wordt niet zozeer gekeken naar het aantal ingebrachte elementen, maar naar hun relevantie en hun belang voor de betrokken cluster".

4.2. Om de draagwijdte van dit artikel 26, die de partijen immers verschillend duiden, beter te begrijpen moet ook worden teruggegrepen naar de volgende bepalingen uit ditzelfde reglement met betrekking tot het persoonlijk dossier :

> "Artikel 17
> Via het dossier dat de kandidaat indient, kan hij alle gewenste elementen aandragen zodat de commissie de kennis, ervaring, inzichten en inzet voor de verschillende thema's kan inschatten. De kandidaat brengt deze elementen aan door te verwijzen naar gevolgde opleiding, gevolgde en gegeven bijscholing, ervaring, deelname aan werkgroepen en commissies, organisatie van of deelname aan specifieke projecten of activiteiten, onderzoek en publicaties en naar andere informatie die hij nuttig acht.

[...]
Artikel 19
Voor ieder aangedragen element dient de kandidaat aan te geven voor welk thema hij dit relevant acht. Hij mag een zelfde element voor meer dan één thema aandragen, maar hij moet dit wel motiveren.
Artikel 20
De aangedragen elementen moeten met dossierstukken en/of ondertekende verklaringen gestaafd worden. Een dossierstuk kan zijn :
- bewijs van deelname aan een cursus, seminarie,...
- een kopie van het titelblad en de inhoudstafel van een publicatie;
- een beschrijving van een project waaraan de kandidaat heeft meegewerkt;
- bewijs van lidmaatschap van een commissie, eventueel aan de hand van een uittreksel uit verslagen ./....

Om het belang, de relevantie en de waarde van een ingebracht element te kunnen inschatten moet de commissie minstens informatie krijgen over de inhoud, de omvang en het tijdstip. De kandidaat dient daartoe, waar nodig, technische toelichting te geven bij of op de stukken".

4.3. De passus van het proces-verbaal over de werkzaamheden van de beoordelingscommissie, waarin verwerende partij een argument leest, luidt :

"4.6. Op basis van het doornemen van de dossiers van iedere kandidaat bepaalde de beoordelingscommissie welke thematische vragen gesteld zouden worden aan de kandidaat.
4.7. Aansluitend bij de behandeling van het dossier werd de kandidaat geïnterviewd. In voorkomend geval werd aan de kandidaat toelichting gevraagd bij het dossier.
Vervolgens werden de afgesproken thematische vragen gesteld aan de kandidaat. Deze vragen vormden een aanzet tot een gesprek, waarbij de commissieleden bijkomende vragen konden stellen. Deze bijkomende vragen beperkten zich niet tot het thema dat aangereikt was in de hoofdvragen omdat de commissie immers tot doel heeft na te gaan of de kandidaat beschikt over de noodzakelijke motivatie, kennis, kunde, ervaring, inzichten, menselijke eigenschappen en leidinggevende capaciteiten om het ambt van directeur te kunnen uitoefenen".

5. Uit het geheel van die bepalingen blijkt wel degelijk dat het persoonlijk dossier méér is dan een opstapje naar het interview. De kandidaat wordt immers gevraagd om uitdrukkelijk aan te geven voor welke thema's van de beoordelingscriteria in zijn dossier relevante gegevens voorhanden zijn (artikel 19) en de commissie moet die ingebrachte elementen inschatten naar "het belang, de relevantie en de waarde" (artikel 20) voor "de kennis, ervaring, inzichten en inzet voor de verschillende thema's" (artikel 17). Als dan artikel 26 voor de evaluatie van de kandidaat twee stappen onderscheidt, kan dit enkel betekenen dat aan de door de kandidaat ingebrachte elementen door de commissie uitdrukkelijk aandacht moet worden geschonken en dat de waardering van die elementen mee de eindbeoordeling moet schragen. Meer nog, dit artikel 26 vraagt de commissie ook om te bepalen voor

welke cluster van bekwaamheden en competenties een door de kandidaat middels zijn dossier ingebracht element aangerekend wordt en hoe zwaar dit element speelt. De “eerste beoordeling” voor iedere cluster gebeurt “[o]p basis van de stukken in het dossier”, rekening houdend met “hun relevantie en hun belang”. Zonder zover met verzoekster mee te gaan dat het persoonlijk dossier het belangrijkste of doorslaggevend element moet vormen van de eindbeoordeling, volgt uit al hetgeen voorafgaat wel dat het alleszins een medebepalend gegeven is. In de tweede stap, het eigenlijke interview, vormt de commissie zich een definitief beeld van de kandidaat, maar dit mag niet zonder eerst dit dossier te hebben gewaardeerd en er desgevallend bijkomende toelichting over te hebben gevraagd. Ook de “specifieke vragen” die op het interview aan de kandidaat worden gesteld moeten, onverminderd de mogelijkheid om “bijkomende vragen” te stellen, op de eerste plaats voortspruiten uit de bevindingen van de commissie nopens het persoonlijk dossier.

Daargelaten of de hiervoor geciteerde nummers 4.6. en 4.7. van het proces-verbaal een stijlformule zijn, zoals verzoekster beweert, geeft zij terecht als kritiek dat die passus hoe dan ook slechts een verwoording is van de algemene werkwijze van de commissie, zonder dat zij -of de Raad van State- kan beoordelen hoe die werkwijze vervolgens op het dossier van verzoekster *in concreto* is toegepast. Nergens in het administratief dossier valt te onderkennen hoe de ingebrachte elementen van het dossier ook maar enigszins besproken en beoordeeld zijn door de commissie voorafgaand aan of tijdens het interview of, daargelaten of het dan nog regelmatig kon, door de commissie of het vast bureau na verzoeksters bezwaarschrift. Behalve wat verzoekster er zelf over verklaart, geeft verwerende partij geen documenten die inzicht geven in de aan verzoekster gestelde vragen en de relatie tussen die vragen, de door verzoekster gegeven antwoorden en het persoonlijk dossier. Door de minimalistische lezing in de laatste memorie, van de betekenis van het persoonlijk dossier, geeft verwerende partij zelfs toe er niet het gewicht aan te hebben gehecht als wel door het huishoudelijk reglement is voorgeschreven.

Het middelonderdeel, gesteund op de schending van artikel 26 van het huishoudelijk reglement, is gegrond.

6. In dit middel wordt voorts de deskundigheid van de beoordelingscommissie als zodanig niet in twijfel getrokken. Die veronderstelde deskundigheid

bekleedt de commissie en haar leden met een grote beoordelingsvrijheid, wat het waarderen van kennis en kunde van de kandidaten betreft. Niettemin moet een verzoeker over de mogelijkheid kunnen beschikken om in rechte aan te tonen dat de commissie zelfs die ruime grenzen van haar beoordelingsvrijheid overschreden heeft en moet in dat geval de Raad van State over de elementen beschikken om dergelijke grief te kunnen beoordelen. Te dezen bevat de beoordelingsfiche die over het interview met verzoekster is opgesteld, conform het huishoudelijk reglement overigens, voor drie "vakbekwaamheden" en voor drie "competenties" een score (telkens "S" voor slecht) met een daarbij horende beknopte motivering. Die motivering is echter de afrondende, globale appreciatie van de commissie over de prestatie van verzoekster voor de desbetreffende cluster: verzoekster heeft geen inzicht, verzoekster blijft vaag, verzoekster heeft beperkt inzicht, de antwoorden zijn oppervlakkig. De fiche vermeldt echter niet welke hoofdvragen of bijkomende vragen zijn gesteld en laat ook na de antwoorden van verzoekster weer te geven. Het huishoudelijk reglement vergt ook niet dat dit uitdrukkelijk op de fiche zou worden genoteerd, maar dat belet niet dat dan wel ten minste uit de stukken van het administratief dossier moet blijken dat die door de commissie gegeven score op de rechtens vereiste feitelijke grondslag berust. Dit zou verwerende partij aangetoond kunnen hebben, zo er bij voorbeeld individuele nota's van de vraagstellers voorhanden waren, en er ten minste een spoor ware geweest van de bevraagde thema's en, al was het maar met enkele summiere voorbeelden, van de verkeerde of ontoereikende antwoorden van verzoekster. Vanzelfsprekend is daarbij zonder relevantie wie "eigenaar" is van de nota's en verslagen die tijdens het interview zijn opgesteld. Nu zulke concrete en controleerbare stukken er niet zijn, kan verzoekster, noch overigens de Raad van State, nagaan of de bijkomende advisering door de beoordelingscommissie aan het vast bureau wel degelijk een correcte "reconstructie" is van het interview, wat verzoekster betwist, of enkel een achteraf gegeven antwoord op het bezwaarschrift van verzoekster.

Ook dit middelonderdeel, gesteund op de schending van de motiveringsplicht, is gegrond.

OM DIE REDENEN
BESLUIT DE RAAD VAN STATE:

Artikel 1.

Vernietigd wordt de beslissing van 8 maart 2001 van het vast bureau van het Gemeenschapsonderwijs, waarbij op bezwaar van Erna Cool wordt beslist dat de beoordeling “voldoet niet” voor de proef voor het ambt van directeur wordt behouden.

Artikel 2.

Het beroep wordt verworpen voor het overige.

Artikel 3.

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 juni 2007, door de XIIe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	D. VERBIEST,	kamervoorzitter,
	J. LUST,	staatsraad,
	G. VAN HAEGENDOREN,	staatsraad,
	F. BONTINCK,	griffier.

De griffier, **De voorzitter,**

F. BONTINCK. **D. VERBIEST.**