

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

A R R E S T

**nr. 186.275 van 15 september 2008
in de zaak A. 76.563/IX-841.**

In zake : August JENNEN,
wonende te PUTTE,
Meester van der Borghthlaan 117

tegen :

de Vlaamse Gemeenschap, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering.

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

Gezien het verzoekschrift dat August JENNEN op 1 december 1997 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van het besluit van 2 oktober 1997 van de secretaris-generaal van het departement Onderwijs van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap waarbij hem ontslag wordt verleend uit zijn functie van stagedoend adjunct van de directeur bij de gemeenschappelijke afdeling Antwerpen van de administraties Basis- en Secundair Onderwijs;

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 7 juli 1999 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 1 augustus 2008 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 8 september 2008;

Gehoord het verslag van kamervoorzitter P. LEMMENS;

Gehoord de opmerkingen van de verzoeker, die verschijnt in persoon, en van advocaat P. WAEGEMANS die, loco advocaat P. DEVERS, 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,

OVERWEEGT WAT VOLGT :

De feiten

1.1. De verzoeker is op 1 augustus 1996 in dienst getreden als stagedoend adjunct van de directeur bij het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, departement Onderwijs, administratie Basis en Secundair Onderwijs, afdeling Antwerpen.

1.2. Op 3 oktober 1996 wordt met betrekking tot de functie van de verzoeker een functiebeschrijving opgesteld.

Voor de evaluatieperiodes van 1 augustus 1996 tot 31 oktober 1996, van 1 november 1996 tot 31 januari 1997 en van 1 februari 1997 tot 30 april 1997 wordt door de begeleidingsambtenaar telkens een driemaandelijks evaluatieverslag opgemaakt. Deze evaluatieverslagen zijn eerder ongunstig.

In februari en in mei 1997 wordt de functiebeschrijving van de verzoeker aangepast.

Op 14 mei en 9 juni 1997 vinden met de verzoeker opvolgingsgesprekken plaats.

Op 16 juli 1997 wordt met de verzoeker een eindstagegesprek gevoerd. Dit gesprek mondt uit in een eindstageverslag, bevattende een evaluatieverslag voor de periode van 1 mei 1997 tot 31 juli 1997, en een eindverslag voor de volledige stageperiode. Aan het einde van het verslag concludeert de directeur-generaal van de administratie Personeel, voorzitter van de vergadering, dat

de verzoeker best niet benoemd wordt als adjunct van de directeur bij de Vlaamse Gemeenschap, departement Onderwijs.

Bij brief van 1 augustus 1997 betekent de secretaris-generaal van het departement Onderwijs aan de verzoeker een voorstel tot afdanking, op grond dat de verzoeker “niet het niveau behaalt dat van een coördinator op het einde van zijn stage mag worden verwacht” en dat hij “niet over het potentieel beschikt om uit te groeien tot een volwaardig coördinator”.

De verzoeker dient op 29 augustus 1997 tegen het voorstel tot afdanking beroep in bij de raad van beroep.

Op 17 september 1997 adviseert de raad van beroep met 3 stemmen tegen 1 dat het voorstel tot negatieve evaluatie van de stage en tot afdanking van de verzoeker ongegrond is. Het advies is gemotiveerd als volgt :

“Overwegende dat uit het onderzoek van de zaak op de raad en eveneens uit de laatste opvolgingsgesprekken is gebleken dat betrokkene zelf initiatieven nam, probeerde de deadlines te respecteren, dossiers met betrekking tot de regelgeving doornam, zelf een samenvatting maakte van de zaken en documentatiemappen aanmaakte over de beschikbare informatie, hetgeen weliswaar uitvoerende taken zijn, maar onder de functiebeschrijving ressorteren;

Overwegende dat er hoe dan ook een positieve evolutie merkbaar was zowel met betrekking tot de kennis als de vaardigheden zodat er van een bewust gebrek aan inzet geen sprake kan zijn;

Overwegende dat de omstandigheid dat betrokkene tijd nodig heeft om te assimileren of vaak moeite heeft met het respecteren van deadlines op zichzelf niet negatief [is] nu betrokkene blijkt heeft gegeven dat hij daaraan de laatste maanden van de stage heeft gewerkt;

Overwegende dat betrokkene tewerkgesteld is op het departement Onderwijs waar algemeen geweten is dat de regelgeving zeer complex is zodat het assimileren van de materie meer tijd vraagt;

Overwegende dat het dan ook aanvaardbaar voorkomt dat het conceptueel werk zich in een latere fase uit waardoor het alsdan mogelijk is een aantal dossiers op beleidsniveau te tillen;

Overwegende dat uit de debatten tevens is gebleken dat het stageverslag bruikbaar zal zijn in de toekomst, hetgeen toch ook een meerwaarde betekent voor de organisatie;

Overwegende dat alle elementen in acht genomen het voorstel niet kan worden bijgetreden.”

Bij besluit van de secretaris-generaal van 2 oktober 1997 wordt de verzoeker met ingang van 3 oktober 1997 ontslag verleend uit zijn functie als stagedoend adjunct van de directeur. Dit besluit is gemotiveerd als volgt :

“Overwegende dat het stagedossier van August JENNEN aantoont dat hij zeer zwak tot onvoldoende scoort op alle resultaatgebieden van zijn functiebeschrijving;

Overwegende dat hij inzake functioneringscriteria zwak tot onvoldoende scoort op het vlak van leerbereidheid, leervermogen, vlugheid, initiatief, leiding geven, analytisch en synthetisch denken, motiverend optreden, zin voor goede dienstverlening en organisatietalent;

Overwegende dat uit het stagedossier blijkt dat de heer Jennen gedurende zijn stage een doorgedreven en intensieve begeleiding kreeg;

Overwegende dat de driemaandelijkse stagerapporten voldoende signalen bevatten die wijzen op zijn onvoldoende presteren;

Overwegende dat de heer Jennen terzake nooit opmerkingen heeft geformuleerd en geen inspanning heeft betoond om hieraan tegemoet te komen;

Overwegende dat betrokkene pas op het einde van de stage een aantal initiatieven nam, die evenwel zoals vermeld in het advies van de Raad van Beroep louter uitvoerende taken betroffen;

Overwegende dat de licht positieve evolutie op het einde van de stage en de ‘pogingen’ om deadlines te halen er niet toe hebben bijgedragen enig resultaat te behalen;

Overwegende dat uit niets blijkt dat er een aanzet was tot enig conceptueel werk;

Overwegende dat voor stagiairs van niveau A, ook van het departement Onderwijs, de duur van [de] stage overeenkomstig artikel VII 7 van het Vlaams personeelsstatuut 12 maanden bedraagt;

Overwegende dat de heer August JENNEN niet heeft kunnen aantonen dat hij het vereiste niveau haalt of de potentialiteiten bezit die van een adjunct van de directeur bij het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap op het einde van de stage [mogen] worden verwacht.”

Dit is het bestreden besluit.

Over de rechtspleging.

2. Ter terechtzitting legt de verzoeker een nota neer.

De ter zake toepasselijke procedureregels voorzien niet in de mogelijkheid voor de partijen om een nota neer te leggen. De verzoeker heeft de

nota bovendien niet aan de verwerende partij meegedeeld. Ambtshalve wordt de nota dan ook uit de debatten geweerd. Ze kan wel als loutere inlichting in aanmerking worden genomen.

Ten gronde

3.1. De verzoeker roept een eerste middel in, afgeleid uit de schending van het redelijkheidsbeginsel. Hij wijst erop dat de raad van beroep op 17 september 1997 geoordeeld heeft dat het voorstel tot afdanking ongegrond was, waarbij de verzoeker in het bijzonder verwijst naar de overweging in het advies dat het “algemeen geweten is dat de regelgeving [inzake onderwijs] zeer complex is, zodat het assimileren van de materie meer tijd vraagt”. Ondanks dit advies beslist de secretaris-generaal op 2 oktober 1997 om hem af te danken, door onder meer te stellen dat het stagedossier van de verzoeker aantoont dat hij “zeer zwak tot onvoldoende” scoort op “alle” resultaatgebieden van zijn functiebeschrijving. Volgens de verzoeker is het “duidelijk dat het ontslagbesluit niet gesteund is op een redelijke feitenvinding”.

Voorts voert de verzoeker aan dat de normen die ten aanzien van een stagiair gehanteerd worden in sommige gevallen strenger zijn dan die welke gelden voor vastbenoemde collega's, en dat die normen noch binnen de Vlaamse Gemeenschap, noch binnen het departement Onderwijs op een eenduidige wijze worden toegepast.

3.2. In haar memorie van antwoord herinnert de verwerende partij er vooreerst aan dat het redelijkheidsbeginsel slechts geschonden is wanneer het bestuur op evidente wijze onjuist gebruik heeft gemaakt van zijn beleidsvrijheid, met andere woorden wanneer het bestuur kennelijk onredelijk heeft gehandeld. Zij wijst erop dat de overheid, inzonderheid wat de evaluatie van stagiairs betreft, over een ruime appreciatiebevoegdheid beschikt, waarbij het de Raad van State niet toekomt zich in de plaats te stellen van het bestuur.

Volgens de verwerende partij is het voornaamste argument van de verzoeker dat de secretaris-generaal is afgeweken van het advies van de raad van beroep. Op zichzelf volgt hieruit echter niet dat het middel gegrond is. Er anders over oordelen zou immers inhouden dat aan het advies van de raad van beroep een bindend rechtsgevolg wordt verleend.

De verwerende partij wijst er voorts op dat het advies van de raad van beroep niet tegenspreekt dat de verzoeker op alle resultaatgebieden en op de meeste functioneringscriteria zwak tot onvoldoende scoort en dat hij dit globaal -een lichte, doch onvoldoende verbetering aan het einde van de stage buiten beschouwing gelaten- ook blijft doen tot het einde van de stage. De conclusies van het eindverslag van 17 juli 1997 worden in het advies van de raad van beroep niet tegengesproken. Overigens geeft het aangevochten besluit in de overwegingen aan waarom het advies van de raad van beroep niet gevolgd wordt.

De verwerende partij merkt op dat de verzoeker niet verduidelijkt waarom de overweging in het bestreden besluit dat hij zwak tot onvoldoende scoort op alle resultaatgebieden van zijn functiebeschrijving onjuist zou zijn, noch waarom een eventuele onjuistheid in verband met de resultaatgebieden, mede in acht genomen het zwak tot onvoldoende scoren ten aanzien van de functioneringscriteria, tot de kennelijke onredelijkheid van de aangevochten beslissing zou kunnen leiden.

Ten slotte stelt de verwerende partij dat wat betreft het hanteren van verschillende beoordelingsnormen voor stagiairs en vastbenoemden, de verzoeker niet verder komt dan een loutere bewering die geen staving vindt in het administratief dossier en waarvan het verband met het middel onduidelijk is.

3.3. In zijn memorie van wederantwoord repliceert de verzoeker dat hij niet betwist dat de secretaris-generaal niet gebonden is door het advies van de raad van beroep. Hij stelt dat het advies evenwel bevestigt dat het besluit van de secretaris-generaal onredelijk is, aangezien het advies de punten vermeldt die in de stageverslagen als positief naar voren komen en die aldus weerleggen dat hij op “alle” punten zwak of onvoldoende scoort.

Vervolgens bespreekt de verzoeker punt per punt de overwegingen die voorkomen in het besluit van de secretaris-generaal, en is hij van oordeel dat die overwegingen steunen op vaststellingen die feitelijk onjuist zijn of op beoordelingen van de feiten die kennelijk onredelijk zijn.

Ten slotte voert de verzoeker de onredelijkheid aan van de conclusie die de secretaris-generaal uit het eindstageverslag trekt. Een redelijke beslissing zou geweest zijn dat aan de verzoeker een meer geschikte positie binnen de Vlaamse Gemeenschap werd gegeven. De verzoeker verwijst desbetreffend naar de artikelen VII 2, VII 6 en VII 17 van het Vlaams personeelsstatuut, waaruit blijkt

dat de dienstaanwijzing van een stagiair voorlopig is en tijdens de stage kan worden gewijzigd.

3.4. Er dient te worden opgemerkt dat het bestuur bij de evaluatie van de stagiairs over een ruime appreciatiebevoegdheid beschikt en dat het de Raad van State niet toekomt zich dienaangaande in de plaats van het bestuur te stellen. De Raad kan slechts een marginale controle uitoefenen, hetgeen betekent dat alleen een kennelijk onredelijke beslissing, dit wil zeggen een beslissing die buiten elke redelijke verhouding staat tot de feiten, als onwettig kan worden aangemerkt.

Te dezen blijkt zowel uit de tussentijdse evaluatieverslagen als uit het eindverslag dat het functioneren van de verzoeker, niettegenstaande de licht positieve evolutie op het einde van de stage, verre van optimaal was. In het eindverslag wordt desbetreffend onder meer het volgende gesteld :

“Algemeen kan worden gesteld dat wat betreft het ‘gedeelte gemeenschappelijk voor alle stagiairs A1’ gedurende de volledige stageperiode Gust :

- weinig initiatief heeft betoond zowel in de afhandeling van dossiers, als in het opvullen van zijn eigen functie ;
- weinig meerwaarde betekent voor de organisatie en specifiek voor zijn werkstations;
- eerder passief dan actief werkt. Gust zou vermoedelijk renderen bij omliggende enkelvoudige opdrachten die zich op uitvoeringsniveau situeren en die uiteraard minder gekenmerkt zijn door noodzaak van een beredeneerde stapsgewijze uitvoering;
- de in de functiebeschrijving opgesomde gedragsindicator van het zoeken naar de invulling van zijn functie opvallend weinig aan bod heeft laten komen. Gust vraagt sporadisch om uitleg en informatie. Omtrent zijn eigen functioneren en het zoeken naar wat belangrijk kan zijn voor de uitoefening van zijn functie legt Gust weinig initiatief aan de dag;
- de onderwijsmaterie veel trager assimileert dan andere vergelijkbare coördinatoren.

Gedurende de volledige stageperiode kan worden gesteld dat wat betreft het ‘individueel gedeelte van de functiebeschrijving’ Gust zwak scoort op :

- het nemen van initiatief en verantwoordelijkheid i.v.m. afhandeling van dossiers;
- het fungeren in de organisatie. Met begrippen zoals veranderingsprocessen, flexibiliteit, initiatief, het pro-actief werken, de inzetbaarheid gekoppeld aan de verscheidenheid van taken, het ontwikkelen van een eigen visie heeft Gust het moeilijk;
- het leiding geven;
- de snelheid van het assimileren van de materie. Gust is eerder traag en weinig alert;
- het halen van de vooropgestelde deadlines.

Gust haalt zeker NIET het niveau dat van een coördinator op het einde van zijn stage mag verwacht worden. Gust geeft de organisatie zeker geen

meerwaarde. Hij beschikt NIET over het potentieel om uit te groeien tot een volwaardig coördinator, zoals de organisatie dat van een adjunct van de directeur verwacht.”

Uit de omstandigheid dat de raad van beroep, voornamelijk op grond van de positieve evolutie op het einde van de stage, geoordeeld heeft dat het voorstel tot negatieve evaluatie van de stage en tot afdanking van de verzoeker ongegrond was, kan hoogstens worden afgeleid dat het niet kennelijk onredelijk zou zijn geweest de verzoeker te benoemen. Daaruit volgt echter niet dat het, gelet op de evaluatieverslagen, kennelijk onredelijk was hem niet te benoemen.

Wat betreft de bewering van de verzoeker dat de normen die ten aanzien van een stagiair worden gehanteerd strenger zijn dan die voor een vastbenoemd personeelslid, dient te worden vastgesteld dat de verzoeker hieromtrent geen enkel concreet gegeven aanbrengt. Hetzelfde geldt voor de bewering dat de normen binnen het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap of zelfs binnen het departement Onderwijs op een niet-consistente wijze worden toegepast.

Ten slotte kan evenmin enige kennelijke onredelijkheid worden afgeleid uit het feit dat de secretaris-generaal beslist heeft de verzoeker af te danken, zonder te overwegen hem voor een andere betrekking aan te wijzen. Volgens het Vlaams personeelsstatuut kan de stage immers niet verlengd worden. Bovendien blijkt uit de evaluatieverslagen dat de verzoeker ook voor de resultaatgebieden en de functioneringscriteria die gemeenschappelijk zijn voor alle stagiairs van niveau A, en die met andere woorden niet functiegebonden zijn, ongunstig geëvalueerd werd.

Het middel kan niet worden aangenomen.

4.1. De verzoeker roept een tweede middel in, afgeleid uit de schending van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen. Dit middel is geredigeerd als volgt:

“De wet van 29 juli 1991 verplicht de besturen ertoe elke individuele bestuurshandeling formeel te motiveren, d.w.z. in de beslissing zelf neer te schrijven welke precieze redenen hen ertoe gebracht hebben om een bepaalde beslissing te nemen.

Wat neergeschreven is moet juist zijn, en voldoende draagkrachtig. Het moet de betrokkene toelaten een juist inzicht te krijgen in de beweegredenen van het bestuur en het moet de toezichthoudende overheid en de rechter toelaten om na te gaan of de overheid op de juiste manier gebruik heeft gemaakt van haar bevoegdheid.

De bestuurde moet in de akte zelf de motieven van de beslissing kunnen achterhalen, zonder dat hij het administratieve dossier hoeft in te kijken. Dat is de kern van de uitdrukkelijke motiveringsplicht.

Het bestreden besluit is dan ook aangetast door nietigheid.”

4.2. De verwerende partij voert in haar memorie van antwoord aan dat het middel niet ontvankelijk is aangezien het beperkt is tot een uiteenzetting van de motiveringsplicht zoals deze in de wet is opgenomen en door de rechtspraak is verduidelijkt, terwijl niet uiteengezet wordt waarom het bestreden besluit de bedoelde rechtsregel zou geschonden hebben.

Voorts stelt de verwerende partij dat de overwegingen van het bestreden besluit wel degelijk een afdoende motivering inhouden, te meer omdat verwezen wordt naar de stageverslagen waarvan de inhoud door de verzoeker gekend was.

4.3. In zijn memorie van wederantwoord repliceert de verzoeker, onder verwijzing naar zijn uiteenzetting bij het eerste middel, dat hij voldoende heeft aangetoond dat het bestuur zich zeker niet altijd gebaseerd heeft op “juiste” feiten. Bovendien heeft het bestuur niet gemotiveerd waarom hij, op basis van zijn capaciteiten, niet voor een andere functie werd aangewezen.

4.4. Luidens artikel 2, § 1, 2/, van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling administratie (thans: de afdeling bestuursrechtspraak) van de Raad van State, zoals die bepaling van toepassing was op het ogenblik van het indienen van het voorliggende beroep, dient het verzoekschrift onder meer “een uiteenzetting van de feiten en middelen” te bevatten. Onder “middel” in de zin van deze bepaling moet worden verstaan de voldoende duidelijke omschrijving van de overtreden rechtsregel en van de wijze waarop die rechtsregel door de bestreden beslissing werd geschonden.

In zijn verzoekschrift beperkt de verzoeker zich ertoe enkele algemene beschouwingen te geven omtrent de draagwijdte van de formele motiveringsplicht, zonder die op enigerlei wijze te betrekken op de bestreden

beslissing. In het middel wordt aldus niet aangegeven in welk opzicht het bestreden besluit de wet van 29 juli 1991 schendt.

Aanvullingen of verduidelijkingen in verzoekers memorie van wederantwoord kunnen dit gebrek niet verhelpen.

De exceptie van onontvankelijkheid van het middel is gegrond.

**OM DIE REDENEN
BESLIST DE RAAD VAN STATE :**

Artikel 1.

Het beroep wordt verworpen.

Artikel 2.

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

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op 15 september 2008, door de IXe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	P. LEMMENS,	kamervoorzitter,
	A. VANDENDRIESSCHE,	staatsraad,
	D. MOONS,	staatsraad,
	W. GEURTS,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

W. GEURTS.

P. LEMMENS.