

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 199.230 van 23 december 2009
in de zaak A. 183.508/IX-5655**

In zake: Andrée HOLSTERS
 die woonplaats kiest bij
 het Vrij Syndicaat voor het Openbaar Ambt - Groep Onderwijs
 gevestigd te Brussel
 Boudewijnlaan 20-21

tegen:

 de UNIVERSITEIT GENT
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Patrick Devers
 kantoor houdend te Gent
 Kouter 71-72
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 23 mei 2007, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van 22 maart 2007 van het bestuurscollege van de Universiteit Gent waarbij Andrée Holsters na haar stage niet vast tot hoofdmedewerker (bibliotheekmedewerker) wordt benoemd.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 175.420 van 5 oktober 2007 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van het bestreden besluit verworpen.

De verzoekster heeft een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekster heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur Diane Mareen heeft een verslag opgesteld.

De verwerende partij heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De verzoekster heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 14 december 2009.

Staatsraad Bert Thys heeft verslag uitgebracht.

De verzoekster, en advocaat Patrick Devers, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Diane Mareen heeft een met dit arrest eensluidend/andersluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3.1. De verzoekster wordt, na de beëindiging van twee opeenvolgende arbeidsovereenkomsten van bepaalde duur, bij besluit van het bestuurscollege van de verwerende partij van 6 januari 2006 toegelaten tot de stage in de functie van voltijds hoofdmedewerker (bibliotheekmedewerker) bij de bibliotheek van de faculteit Psychologie en Pedagogische Wetenschappen.

Zij vangt haar stage aan op 1 februari 2006.

3.2. Bij het begin van de stageperiode wordt door haar onmiddellijke chef een “doelstellingendocument” opgemaakt, dat door de verzoekster op 16 februari 2006 wordt ondertekend.

3.3. Op 26 april 2006 volgt een tussentijdse evaluatie van het functioneren van de verzoekster door haar onmiddellijke chef. Die evaluatie luidt “onvoldoende”. De verzoekster gaat met het merendeel van de opmerkingen van de

chef niet akkoord, zoals blijkt uit haar notities op het tussentijdse evaluatiedocument en haar aanvullende nota van 30 april 2006.

3.4. Vanaf 8 mei 2006 is de verzoekster in ziekteverlof. Een opvolgingsgesprek vindt niettemin plaats op 10 mei 2006.

3.5. Op 11 januari 2007 wordt door de onmiddellijke chef een eindevaluatie opgemaakt. De evaluatie “onvoldoende” wordt behouden, gelet op het feit dat de verzoekster gedurende de hele evaluatieperiode afwezig was en er dus geen nieuwe gegevens zijn ten opzichte van de tussentijdse evaluatie.

3.6. De verzoekster dient tegen die eindevaluatie een bezwaar in bij “de Raad van beroep ten behoeve van het administratief en technisch personeel”.

Op 9 februari 2007 wordt de verzoekster, bijgestaan door haar raadsman, door de raad van beroep gehoord. De raad van beroep formuleert op diezelfde datum het volgende advies:

“Na overleg komt de raad van beroep tot de bevinding dat de kwalificatie ‘ongunstig’ op het eindevaluatiedocument van A. Holsters niet terecht lijkt omdat de eindevaluatie niet wordt gemotiveerd en enkel de passages overneemt uit de tussentijdse evaluatie. Er bestaat aldus op zijn minst gerede twijfel over de procedure nu enkel op grond van een zeer beperkte periode een evaluatie werd gegeven. Daarenboven heeft mevr. Holsters wegens haar ziekte evenmin kunnen aantonen dat zij de opmerkingen van het tussentijdse evaluatieverslag ter harte heeft genomen. De raad van beroep meent te mogen vaststellen dat de moeilijkheden inzake samenwerking met de collega’s in de bibliotheek PPW niet noodzakelijk enkel aan mevr. Holsters kunnen worden verweten. De raad van beroep is derhalve van oordeel dat mevr. Holsters een tweede kans verdient teneinde aan te tonen dat zij wel degelijk als ATP UGent kan functioneren.

De raad van beroep adviseert het bestuurscollege evenwel te zoeken naar een structurele oplossing voor betrokkene in de zin van een reffectatie van A. Holsters.”

3.7. Bij besluit van 22 maart 2007 beslist het bestuurscollege om de verzoekster na haar stage, die afloopt op 31 maart 2007, niet vast te benoemen. Het bestuurscollege overweegt dat het advies van de raad van beroep in strijd is met “het eigen reglement van 30 januari 1993”, dat bepaalt dat de stage na twaalf maanden beëindigd moet worden, ofwel door de omzetting ervan in een vaste benoeming, ofwel door een beslissing om de stagiair niet vast te benoemen. Het bestuurscollege

stelt voorts dat in het dossier geen elementen te vinden zijn die een vaste benoeming zouden rechtvaardigen.

Dit is het bestreden besluit.

Het wordt met een aangetekende brief van 30 maart 2007 aan de verzoekster betekend.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

4. De verzoekster voert in haar eerste middel de schending van de motiveringsplicht aan. Zij betoogt dat de gebrekkigheid van de motivering van haar eindevaluatie werd vastgesteld in het advies van de raad van beroep, waarin werd overwogen dat “de kwalificatie ‘ongunstig’ op het eindevaluatiedocument [...] niet terecht lijkt omdat de eindevaluatie niet wordt gemotiveerd en enkel de passages overneemt uit de tussentijdse evaluatie”.

De verzoekster laat gelden dat het bestreden besluit volledig voorbijgaat aan het advies van de raad van beroep, zonder de redenen daartoe aan te geven.

Zij zet uiteen dat de raad van beroep duidelijk stelde dat de periode waarop de evaluatie betrekking had te kort was om behoorlijk te zijn en dat de verzoekster door haar afwezigheid niet had kunnen aantonen dat zij de opmerkingen van de tussentijdse evaluatie ter harte had genomen. De verzoekster wijst erop dat de raad van beroep adviseerde om haar een “tweede kans” te verlenen, wat niet noodzakelijk impliceerde dat de stageperiode diende te worden verlengd. De verwerende partij kon immers een andere oplossing aanbieden die het de verzoekster mogelijk zou maken zich te bewijzen in een andere functie van het administratief en technisch personeel van de Universiteit Gent. Zo kon zij worden overgeplaatst naar een andere werkplek om daar een nieuwe stageperiode aan te vangen.

Volgens de verzoekster is het bestuurscollege tegen het voormelde advies van de raad van beroep ingegaan zonder daarvoor een formele motivering op te geven. Het haalt enkel aan dat “het advies van de raad van beroep in tegenstrijd is met de bepalingen van het eigen reglement van 30 januari 2003, inzonderheid dat na 12 maanden de stage moet beëindigd worden [...]” Deze redenering houdt volgens de verzoekster geen rekening met de mogelijkheid om een andere oplossing voor te stellen. Daarnaast stelt de eindbeslissing uiterst vaag dat er in het dossier geen elementen te vinden zijn die een vaste benoeming zouden rechtvaardigen.

5. De verwerende partij repliceert in haar memorie van antwoord dat de stage luidens artikel 16 van haar reglement betreffende de toewijzing van betrekkingen, de loopbaanstructuur, de bezoldigingsregeling, de functionering, de evaluatie en de vorming van het administratief en technisch personeel (hierna: het reglement ATP) niet langer dan twaalf maanden mag duren en dat de verzoekster tegen dit artikel geen bezwaren formuleert. Volgens artikel 22 van datzelfde reglement kan het universiteitsbestuur op het einde van de stage ofwel het betrokken personeelslid vast benoemen ofwel diens tewerkstelling beëindigen. Het advies van de raad van beroep om de verzoekster een tweede kans te geven, was gelet op die regelgeving onrechtmatig, nu een andere oplossing dan al dan niet benoemen niet bestaat. De verwerende partij besluit dat het advies van de raad van beroep dan ook niet kon worden gevolgd.

6. De verzoekster stelt in haar memorie van wederantwoord dat de door de verwerende partij aangehaalde bepalingen van het reglement ATP er niet kunnen aan verhelpen dat het bestreden besluit gebrekkig is gemotiveerd. Zij stelt dat die motivering een loutere herhaling is van de tussentijdse evaluatie van april 2006 en dat met het advies van de raad van beroep geen rekening werd gehouden.

7. De verwerende partij herhaalt in haar laatste memorie dat krachtens het reglement ATP enkel kon worden besloten om de verzoekster vast te benoemen dan wel om haar tewerkstelling te beëindigen. Door te stellen dat het advies van de raad van beroep, luidens hetwelk de verzoekster een tweede kans verdiende en een structurele oplossing diende te worden gezocht, in tegenstrijd is met het voormelde reglement, heeft het bestuurscollege voldoende gemotiveerd waarom het advies op dat punt niet kon worden gevolgd. Derhalve diende het bestuurscollege enkel nog te motiveren waarom de verzoekster al dan niet werd benoemd. Zulks gebeurde weliswaar summier, zo stelt de verwerende partij, doch

niet zonder verwijzing naar het doelstellingendocument, naar het tussentijdse evaluatiedocument en naar de notulen van het opvolgingsgesprek, waaruit duidelijk blijkt dat met de verzoekster geen enkele dialoog mogelijk was.

Beoordeling

8. Het middel zoals door de verzoekster aangevoerd, moet worden begrepen als een schending van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen. De artikelen 2 en 3 van deze wet verplichten de overheid in de akte de juridische en feitelijke overwegingen op te nemen die aan de beslissing ten grondslag liggen, en dat op een “afdoende” wijze. Het afdoende karakter van de motivering betekent dat de motivering pertinent moet zijn, dit wil zeggen dat ze duidelijk met de beslissing te maken moet hebben, en dat ze draagkrachtig moet zijn, dit wil zeggen dat de aangehaalde redenen moeten volstaan om de beslissing te dragen.

De belangrijkste bestaansreden van de motiveringsplicht, zoals opgelegd door de voormelde wet, bestaat erin dat de betrokkene in de hem aanbelangende beslissing zelf de motieven moet kunnen aantreffen op grond waarvan ze werd genomen, derwijze dat blijkt, of minstens kan worden nagegaan of de overheid is uitgegaan van gegevens die in rechte en in feite juist zijn, of zij die gegevens correct heeft beoordeeld, en of zij op grond daarvan in redelijkheid tot haar beslissing is kunnen komen, opdat de betrokkene met kennis van zaken zou kunnen uitmaken of het aangewezen is de beslissing met een annulatieberoep te bestrijden.

Deze redengeving moet des te concreter en preciezer zijn wanneer de beslissing afwijkt van een voorafgaand advies, ook al is dit niet bindend, dat op duidelijke en concrete elementen is gesteund. In een dergelijk geval mag de overheid zich niet beperken tot een niet gemotiveerd tegenspreken van het advies, maar moet zij integendeel duidelijk maken waarom zij van oordeel is de argumenten waarop de adviesverlenende instantie steunt niet te kunnen volgen.

9. Te dezen oordeelde de raad van beroep in essentie dat de eindevaluatie “ongunstig” ten aanzien van de verzoekster niet terecht leek omdat ze niet was gemotiveerd en slechts de tekst overnam van de tussentijdse evaluatie, dat de evaluatie op grond van een heel beperkte periode was gebeurd, dat de verzoekster omwille van haar ziekte niet de kans had gehad om aan te tonen dat zij de

opmerkingen van het tussentijdse evaluatieverslag ter harte had genomen, dat de problemen bij de samenwerking met haar collega's niet geheel aan de verzoekster konden worden toegeschreven en dat zij een tweede kans verdiende om aan te tonen dat zij als lid van het administratief en technisch personeel van de Universiteit Gent zou kunnen functioneren. Uit het bestreden besluit blijkt dat het bestuurscollege dit advies van de raad van beroep niet heeft gevolgd, omdat het tot de vaststelling kwam dat het "in tegenstrijd is met de bepalingen van het eigen reglement [...], inzonderheid dat na 12 maanden de stage moet beëindigd worden, ofwel door over te gaan tot vaste benoeming, ofwel door te beslissen dat de stagiair niet vast benoemd wordt".

Daargelaten of het bestuurscollege terecht van mening kon zijn dat het advies van de raad van beroep om aan de verzoekster een tweede kans te geven onrechtmatig was, kan hoe dan ook niet worden aangenomen dat het bestuurscollege daardoor ontslagen was van de verplichting om op een afdoende wijze formeel te motiveren waarom werd besloten de tewerkstelling van de verzoekster te beëindigen. De enkele omstandigheid dat de maximale stagetermijn van één jaar was verstreken, verplichtte het bestuurscollege immers niet de tewerkstelling van de verzoekster te beëindigen. Het bestuurscollege had alleszins ook de mogelijkheid om de verzoekster vast te benoemen. Gelet op de argumentatie van de raad van beroep dat de eindevaluatie "ongunstig" ten aanzien van de verzoekster niet terecht leek, omdat het evaluatiedocument niet was gemotiveerd en slechts de tekst overnam van de tussentijdse evaluatie, dat de evaluatie op grond van een heel beperkte periode was gebeurd, dat de verzoekster omwille van haar ziekte niet de kans had gehad om aan te tonen dat zij de opmerkingen van het tussentijdse evaluatieverslag ter harte had genomen en dat de problemen bij de samenwerking met haar collega's niet geheel aan de verzoekster konden worden toegeschreven, mocht van het bestuurscollege worden verwacht dat het die argumentatie bij zijn beoordeling zou betrekken. Of het bestuurscollege dat heeft gedaan blijkt niet uit het bestreden besluit. Het beperkt zich ertoe te stellen dat "in het dossier geen elementen te vinden zijn die een vaste benoeming zouden rechtvaardigen". Een dergelijke motivering is slechts een stijlformule en kan geenszins als een afdoende motivering in de zin van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen worden aangemerkt.

Het middel is in zoverre gegrond.

B. Derde middel

Standpunt van de partijen

10. De verzoekster voert in een derde middel de schending van het zorgvuldigheidsbeginsel aan. Zij stelt dat het bestuurscollege op heel korte termijn een beslissing heeft genomen, waardoor onder meer komt vast te staan dat van een afdoende feitengaring geen sprake kan zijn. De beslissing is integendeel gebaseerd op de tussenevaluatie, zonder dat rekening wordt gehouden met de opmerkingen die de verzoekster heeft meegedeeld in haar antwoordnota ter weerlegging van die evaluatie. De verzoekster laat gelden dat zij in de voormelde antwoordnota onder meer melding heeft gemaakt van de zeer vijandige sfeer op het werk en de nefaste invloed daarvan op haar functioneren. Naar deze omstandigheden werd door de verwerende partij geen enkel onderzoek verricht, terwijl evenmin werd nagegaan wat de invloed daarvan was op het functioneren van de verzoekster.

11. De verwerende partij laat in haar memorie van antwoord gelden dat, gelet op de omstandigheid dat de verzoekster na haar tussentijdse evaluatie geen prestaties meer leverde, het evident is dat bij haar eindevaluatie rekening werd gehouden met de tussentijdse evaluatie. Zij stelt dat het bestuurscollege daarbij rechtmatig heeft gehandeld. Het heeft impliciet maar duidelijk rekening gehouden met de opmerkingen van de verzoekster in het tussentijdse evaluatieverslag en met de inhoud van het opvolgingsgesprek. Het heeft ook aandacht gehad voor de beroepsprocedure en voor het advies van de raad van beroep. Met de opmerkingen die de verzoekster schriftelijk heeft geformuleerd, kan volgens de verwerende partij geen rekening worden gehouden, aangezien in de mogelijkheid tot het indienen van een dergelijke bijkomende commentaar niet is voorzien in het reglement ATP.

12. De verzoekster volhardt in haar memorie van wederantwoord dat de bestreden beslissing getuigt van onvoldoende feitengaring en dat met haar opmerkingen geen rekening werd gehouden. Zij wijst er in dit verband op dat uit artikel 22 van het reglement ATP duidelijk blijkt dat de beslissing van het bestuurscollege rekening moet houden met de eventuele opmerkingen geformuleerd door het betrokken personeelslid.

Beoordeling

13. Artikel 22 van het reglement ATP luidt als volgt:

“Op grond van de in artikel 20 van dit besluit bedoelde evaluatie, eventueel aangevuld met de opmerkingen van het personeelslid en in voorkomend geval het gemotiveerd advies van de raad van beroep, beslist het universiteitsbestuur ofwel dat het personeelslid vast wordt benoemd of dat de arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd wordt behouden, dan wel dat de tewerkstelling van het personeelslid wordt beëindigd op het einde van de stage of dat het personeelslid wordt ontslagen met naleving van de wettelijke opzeggingstermijnen.”

Krachtens deze bepaling diende het bestuurscollege bij het nemen van een beslissing over het resultaat van de stage van de verzoekster rekening te houden met de opmerkingen van de verzoekster bij de evaluatie, alsook met het gemotiveerde advies van de raad van beroep.

Uit het bestreden besluit blijkt niet het minst dat het bestuurscollege op enigerlei wijze rekening heeft gehouden met de opmerkingen die de verzoekster bij haar ongunstige evaluatie heeft gemaakt, eerst in het tussentijdse evaluatieverslag en haar aanvullende nota van 30 april 2006 en vervolgens in haar bezwaarprocedure voor de raad van beroep. Daarenboven werd bij de beoordeling van het eerste middel reeds vastgesteld dat evenmin blijkt dat het bestuurscollege het standpunt van de raad van beroep met betrekking tot verzoeksters ongunstige evaluatie bij zijn beoordeling heeft betrokken.

In dat opzicht is het bestreden besluit niet zorgvuldig tot stand gekomen.

Het middel is in zoverre gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van 22 maart 2007 van het bestuurscollege van de Universiteit Gent waarbij Andrée Holsters na haar stage niet vast tot hoofdmedewerker (bibliotheekmedewerker) wordt benoemd.

2. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing en van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 350 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 23 december 2009, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

André Vandendriessche,	kamervoorzitter,
Bert Thys,	staatsraad,
Pierre Barra,	staatsraad,
met bijstand van	
Wim Geurts,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Wim Geurts

André Vandendriessche