

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 204.830 van 7 juni 2010
in de zaak A. 189.216/IX-6002**

In zake: Eddy DE RIDDER
die woonplaats kiest te Schilde
Veldvenne 1

tegen:

de VLAAMSE LANDMAATSCHAPPIJ (VLM)
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Stijn Butenaerts
kantoor houdend te Brussel
Leopold II-laan 180
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 1 augustus 2008, strekt tot de nietigverklaring van:

- “- de beslissingen van onbekende datum van de heer Roland de Paepe, gedelegeerd bestuurder van de VLM en voorzitter van de directieraad, om ‘de elf kandidaten die door de directieraad het meest geschikt bevonden waren’ te bevorderen naar de rang C2, zoals meegedeeld bij aangetekend schrijven van de heer de Paepe gedateerd op 30 mei 2008 [...]. Blijkens een e-mail van 23 juli 2008 van [het] diensthoofd personeel van de VLM, zijn de elf bevorderde kandidaten: de dames en heren Goormachtigh Etienne, Claeys Sabine, Warlop Filiep, Bogaerts Ludo, Taskin Mario, Vanmechelen Valère, Dobbelaere Carine, Engels Maria, Vreys Christiane, Segers Carine en De Ruyck Carine;
- de impliciete beslissing van onbekende datum van de heer Roland de Paepe, gedelegeerd bestuurder van de VLM en voorzitter van de directieraad, om de verzoeker niet te bevorderen in een graad van de rang C2.”

II. Verloop van de rechtspleging

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

Adjunct-auditeur Joke Goris heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 17 mei 2010.

Staatsraad Bert Thys heeft verslag uitgebracht.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Marc Lefever heeft een met dit arrest eensluidend advies verleend.

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 verzoeker is ten tijde van de bestreden beslissingen vast benoemd ambtenaar bij de Vlaamse Landmaatschappij (hierna: de VLM).

3.2. Op 18 september 2007 beslist de directieraad van de VLM om elf betrekkingen van het niveau C2 vacant te verklaren en bij bevordering te laten begeven. Tevens wordt de te volgen bevorderingsprocedure vastgesteld, waarbij wordt uitgegaan van een interne potentieelinschatting. De volledige bevorderingsprocedure wordt als volgt schematisch weergegeven:

- “ 0. Gewicht toekennen aan de competenties [...]
- 1. Bekendmaking van de bevorderingsbetrekkingen via BAP;
- 2. Inschrijvingstermijn van 2 weken;
- 3. Beoordeling van de kandidaten door zijn/haar diensthoofd en afdelingshoofd;
- 4. Gesprek tussen kandidaat en minimum één van zijn/haar evaluatoren (cf. punt 3) wat resulteert in een definitieve beoordeling;
- 5. De dienst Personeel legt een overzicht van de beoordelingen, op basis van de door de afdelingen ingediende voorstellen, voor aan de directieraad;
- 6. De directieraad bespreekt de voorstellen en rangschikt de kandidaten;
- 7. Bij een ex aequo tussen meerdere kandidaten voor de laatste openstaande vacature, worden de kandidaten gerangschikt volgens de anciënniteitscriteria.”

3.3. Bij vacaturebericht nr. 2007/3 van 7 november 2007 worden binnen de VLM elf betrekkingen van de rang C2 vacant verklaard, die bij bevordering door verhoging in graad kunnen worden ingenomen. Het gaat om betrekkingen van hoofdmedewerker of hoofdtechnicus, die afhankelijk van de huidige functie worden gekoppeld aan de competentieprofielen van de generieke functiefamilies “technisch ondersteunen” of “administratief ondersteunen”.

De directieraad verleent de bevorderingen op basis van een interne beoordeling van de competenties van de kandidaten. De competenties die hierbij zullen worden beoordeeld, worden opgesomd in het vacaturebericht. Over de eigenlijke bevorderingsprocedure bepaalt het vacaturebericht het volgende:

“[...]”

Het afdelingshoofd bepaalt op basis van de huidige functie tot welke functiefamilie (administratief ondersteunen of technisch ondersteunen) de kandidaat behoort.

Elke competentie wordt op een vijfpuntenschaal gaande van 1 (ondermaats) over 3 (gemiddeld) tot 5 (uitstekend) beoordeeld door het dienst- en afdelingshoofd van de kandidaat. Om het verwachte niveau van competentie te illustreren, zijn er gedragsindicatoren als voorbeeld opgenomen. Het dienst- en afdelingshoofd, en eventueel het celhoofd, beoordelen samen de kandidaat op elk van de competenties. Daarna bespreken zij hun beoordeling met de kandidaat die in dit gesprek de kans moet krijgen om zijn/haar opmerkingen te uiten. Dit gesprek resulteert in een definitieve beoordeling die overgemaakt wordt aan de personeelsdienst. De personeelsdienst verzamelt de beoordelingsfiches en berekent de totaalscore.

Zodra de totaalscores berekend zijn, worden de beoordelingen overgemaakt aan de directieraad. De directieraad waakt over de gelijke behandeling van de kandidaten en stelt de uiteindelijke rangschikking op. Toewijzing aan de vacatures gebeurt volgens rangschikking van de meest geschikte kandidaten.”

3.4. Het vacaturebericht wordt door de HRM-verantwoordelijke met een brief van 21 november 2007 aan de verzoeker meegedeeld.

3.5. De verzoeker schrijft zich in voor een bevordering tot de rang C2 “technisch ondersteunen”.

In het totaal zijn er 27 kandidaten voor de elf te begeven betrekkingen.

3.6. Volgens zijn beoordelingsfiche scoort de verzoeker “goed” op zes criteria, namelijk loyauteit, klantgerichtheid, samenwerken, organiseren, nauwgezetheid en kennis van de VLM, de afdeling en de dienst. Hij scoort “uitstekend”

voor vier andere criteria, namelijk vakmanschap, creativiteit, specifieke vaktechnische kennis en “mate waarin men technisch onderlegd is, handig is”.

3.7. Een nota aan de directieraad ter voorbereiding van diens vergadering van 15 januari 2008 licht nogmaals de methodologie van de bevorderingsprocedure toe:

“Interne potentieelbeoordeling

De basis van de interne potentieelbeoordeling is een competentieprofiel behorende bij de functiefamilie waartoe de functies van rang C2 en D2 behoren (resp. technisch en administratief ondersteunen en administratief meewerken). Dit competentieprofiel bestaat uit 5 waardengebonden (de VLM-waarden) competenties, functiespecifieke competenties en vaktechnische competenties. Van de kandidaten wordt verwacht dat zij minstens in voldoende mate over deze competenties beschikken, om in aanmerking te komen voor de bevordering naar een hogere graad. De beoordeling gebeurt op een vijfpuntenschaal (van ‘ondermaats’ over ‘gemiddeld’ tot ‘uitstekend’). De kandidaten dienen ook op elke competentie minstens de score 3 (i.e. beoordeling ‘gemiddeld’) en gemiddeld minstens 60% te scoren. Het dienst- en het afdelingshoofd van de kandidaat maken samen één beoordeling die met de kandidaat besproken werd. De kandidaat krijgt tijdens dit gesprek de mogelijkheid zijn/haar mening te geven. Na het gesprek wordt de definitieve potentieelbeoordeling opgesteld en aan de personeelsdienst voor verwerking overgemaakt.

Verwerking van de potentieelbeoordelingen

Aan de competenties werd een verschillend gewicht toegekend. Hiervoor werd input aan de leden van de directieraad gevraagd. [...]

Op basis van hun inbreng werden de competenties gerangschikt naar belangrijkheid. Hoe belangrijker de competenties werden bevonden, hoe hoger het gewicht dat werd toegekend. Als standaardgewicht werd 1 genomen. [...]

De scores van de interne potentieelbeoordeling werden vermenigvuldigd met het gewicht. De totale score werd omgezet in een percentage.”

Diezelfde nota bevat een analyse van de resultaten van de 27 kandidaten. Hieruit blijkt dat de verzoeker rang 12 inneemt, met een totale score van 87,1429 %.

3.8. Op 15 januari 2008 bespreekt de directieraad de verschillende kandidaten en de inschatting van de generieke en technische competenties voor een bevordering tot de rang C2, waarna hij een voorstel formuleert. De directieraad stelt voor om de elf best gerangschikte kandidaten in aanmerking te nemen voor een bevordering tot de rang C2.

Met betrekking tot de verzoeker luiden de bespreking en het voorstel als volgt:

“Eddy De Ridder

Gelet op de beoordeling uitgevoerd door zijn directe leidinggevende(n), waaruit is gebleken dat voor de VLM waardegebonden competenties de heer De Ridder uitstekend scoorde voor vakmanschap en creativiteit, goed scoorde voor betrouwbaarheid, klantgerichtheid, samenwerken;

Gelet op de beoordeling uitgevoerd door zijn directe leidinggevende(n), waaruit is gebleken dat voor de functiespecifieke competenties de heer De Ridder goed scoorde voor nauwgezetheid;

Gelet op de beoordeling uitgevoerd door zijn directe leidinggevende(n), waaruit is gebleken dat voor de technische competenties de heer De Ridder uitstekend scoorde voor technisch onderlegd en specifieke vaktechnische kennis, en goed scoorde voor organiseren;

Gelet op de vergelijking met de beoordelingen van de andere kandidaten, en na bespreking door de directieraad adviseert deze de heer De Ridder niet in aanmerking te nemen voor een bevordering naar de rang C2.”

3.9. De gedelegeerd bestuurder van de VLM, Roland de Paepe, deelt met een aangetekende brief van 19 februari 2008 de voormelde bespreking en het voormelde voorstel aan de verzoeker mee.

Hij wijst de verzoeker tevens op de mogelijkheid om tegen het voorstel een bezwaar in te dienen bij de directieraad.

3.10. De verzoeker ontvangt per e-mail van het diensthoofd personeel op 26 februari 2008 “de documenten die de basis vormden van het advies van de directieraad en van de beslissing van de gedelegeerd bestuurder over de bevorderingen naar de rang C2”. Hetgeen aan de verzoeker wordt toegezonden betreft vooreerst een niet-getiteld, niet-ondertekend en niet-gedagtekend document dat de methodologie van de bevorderingsprocedure toelicht, met vermelding van het gewicht dat aan de diverse competenties werd toegekend, alsook van de totale score en de rangschikking van de verzoeker. Ook het vacaturebericht van 7 november 2007 wordt middels deze e-mail opnieuw aan de verzoeker meegedeeld. Volgens de verzoeker wordt voorts een overzicht meegedeeld met zijn puntenscore op de diverse competenties en een niet-ondertekende beoordelingsfiche.

3.11. Met een aangetekende brief van 4 maart 2008 dient de verzoeker bij de directieraad een gemotiveerd bezwaar in tegen het voorstel van deze raad om

hem niet voor bevordering in aanmerking te nemen. Hij vraagt tevens om door de directieraad te worden gehoord, met bijstand van zijn vakbondsafgevaardigde.

3.12. Op 18 april 2008 hoort de directieraad de verzoeker en zijn vakbondsafgevaardigde. De verzoeker overhandigt aan de leden van de vergadering de schriftelijke neerslag van zijn mondeling betoog.

Na de mondelinge uiteenzetting van de verzoeker en zijn vakbondsafgevaardigde, bespreekt de directieraad de aangevoerde argumenten. De directieraad besluit dat “de vergelijking van de kandidaten grondig en rekening houdend met alle elementen van het dossier werd gemaakt”, zodat het voorstel van de directieraad om de elf best gerangschikte kandidaten voor te stellen voor bevordering tot een graad van de rang C2 behouden blijft.

3.13. Met een aangetekende brief van 30 mei 2008 deelt de gedelegeerd bestuurder aan de verzoeker mee dat de directieraad in zijn vergadering van 18 april 2008, na onderzoek van de bezwaren van twee personeelsleden, heeft geadviseerd om de rangschikking te behouden. De gedelegeerd bestuurder voegt hieraan nog toe dat hij heeft beslist om het advies van de directieraad te volgen en om de elf kandidaten die door de directieraad het meest geschikt werden bevonden, te bevorderen tot de rang C2.

Dit is de eerste bestreden beslissing.

De verzoeker onderkent erin de impliciete weigering om hem tot de rang C2 te bevorderen. Dit is de tweede bestreden beslissing.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

Ambtshalve exceptie

4. In haar verslag werpt de auditeur-verslaggever ambtshalve een exceptie van onontvankelijkheid van het beroep op, in zoverre het gericht is tegen de impliciete weigering om de verzoeker te bevorderen tot de rang C2.

Zij stelt dat de vernietiging van de impliciete weigering om te benoemen of aan te stellen maar zinvol is wanneer de overheid de rechtsplicht heeft

om de verzoeker te benoemen of aan te stellen. De verzoeker voert te dezen evenwel geen middelen aan waarvan het gegrond bevinden een rechtsplicht tot bevorderen in hoofde van de verwerende partij zou vestigen.

Beoordeling

5. Behalve indien een teleurgestelde kandidaat kan aantonen dat in hoofde van de overheid een rechtsplicht bestaat om hem te benoemen of te bevorderen, kan een afzonderlijk beroep tegen de impliciete weigering om die kandidaat te benoemen of te bevorderen in beginsel niet tot een ruimer herstel leiden dan het herstel dat voortvloeit uit de vernietiging van de beslissing waarbij een concurrent is benoemd of bevorderd. De bewijslast ter zake rust op de verzoeker.

Noch uit de ter zake geldende reglementering, noch uit de door de verzoeker aangevoerde middelen blijkt evenwel dat te dezen een dergelijke rechtsplicht zou bestaan. In beginsel heeft de verzoeker dan ook geen belang bij het beroep gericht tegen de impliciete weigering om hem te bevorderen tot een graad van de rang C2.

Weliswaar kunnen er uitzonderlijk omstandigheden zijn die met zich brengen dat een verzoeker wel belang heeft bij het bestrijden van de impliciete beslissing om hem niet te bevorderen. De verzoeker voert echter geen dergelijke omstandigheden aan. Uit het dossier blijkt ook niet dat dergelijke omstandigheden te dezen voorhanden zijn.

Het beroep is dan ook onontvankelijk in zoverre het gericht is tegen de impliciete weigering om de verzoeker te bevorderen, dit is de tweede bestreden beslissing.

V. Onderzoek van de middelen

Eerste middel

6. De verzoeker voert in het middel de schending aan van de artikelen 1, 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen. Hij stelt dat de bestuurshandelingen,

krachtens deze wetsbepalingen, in de akte de juridische en feitelijke overwegingen moeten vermelden die aan de beslissing ten grondslag liggen en deze motivering afdoende moet zijn. Daartoe dient de motivering duidelijk, niet tegenstrijdig, juist, pertinent, concreet, precies en volledig te zijn, wat te dezen volgens de verzoeker niet het geval is.

De verzoeker laat vooreerst gelden dat de gedelegeerd bestuurder in de eerste bestreden beslissing te kennen geeft dat hij heeft beslist om het advies van de directieraad te volgen en derhalve de elf kandidaten die door de directieraad het meest geschikt werden bevonden, te bevorderen tot de rang C2. Deze beslissing is volgens de verzoeker niet formeel gemotiveerd.

Voorts betoogt de verzoeker dat, zelfs indien zou worden aangenomen dat de gedelegeerd bestuurder zich de motivering van het advies van de directieraad heeft eigen gemaakt door ernaar te verwijzen, moet worden vastgesteld dat ook dit advies niet afdoende is gemotiveerd. Hij stelt dat uit het uittreksel van de notulen van de vergadering van de directieraad van 15 januari 2008 enkel blijkt welke waarderingen de directieraad aan de verzoeker toekende voor de verschillende competenties, namelijk “goed” en “uitstekend”. Er kan volgens de verzoeker echter niet worden uit afgeleid op grond van welke argumenten de directieraad heeft geoordeeld dat de verzoeker in vergelijking met de andere kandidaten niet bij de elf meest geschikte kandidaten voor bevordering kon worden gerangschikt.

De verzoeker formuleert in het bijzonder de volgende grieven:

- uit het uittreksel blijkt niet welke waarderingen of puntenscores de andere kandidaten hebben behaald, zodat elke vergelijking onmogelijk is;
- uit de notulen blijkt niet welke andere waarderingen er bestaan dan “goed” en “uitstekend”. Uit het administratief dossier kan enkel worden afgeleid dat ook de beoordelingen “ondermaats” en “gemiddeld” bestaan, maar niet welke de vijfde mogelijke waardering is;
- uit de notulen en uit het administratief dossier blijkt niet exhaustief welke puntenscores overeenstemmen met de verschillende waarderingen. De verzoeker stelt uit het vacaturebericht enkel te kunnen afleiden dat de score 1 overeenstemt met “ondermaats”, de score 3 met “gemiddeld” en de score 5 met “uitstekend”, maar dat over de andere waarderingen en puntenscores geen informatie voorhanden is;

- noch uit de notulen, noch uit het administratief dossier, met uitzondering van de niet-ondertekende scorebladen, blijkt de “totaalpuntenscore” die aan de verzoeker werd toegekend. Bovendien kan de verzoeker uit deze documenten niet het gewicht afleiden dat aan de verschillende competenties wordt gegeven, zodat hij ook niet in staat is om zelf zijn “totaalpuntenscore” te berekenen;
- de loutere vermelding van een waardering of een puntenscore maakt het voor de verzoeker niet mogelijk om een inzicht te verwerven in de wettigheid van de motieven die tot die waardering of puntenscore hebben geleid.

Ten slotte stelt de verzoeker dat uit de eerste bestreden beslissing niet blijkt dat op enigerlei wijze rekening werd gehouden met de argumenten die hij in zijn schriftelijk en mondeling verweer heeft aangevoerd.

7. De verwerende partij antwoordt vooreerst dat aan de verzoeker per e-mail van 26 februari 2008 alle documenten werden overgemaakt die de basis vormden van het advies van de directieraad en van de beslissingen van de gedelegeerd bestuurder over de bevorderingen tot de rang C2. Zij stelt dat de verzoeker erkent deze documenten te hebben ontvangen, zodat hij niet kan voorhouden dat hij geen kennis kreeg van de motieven die aan de grondslag liggen van de eerste bestreden beslissing. Volgens de verwerende partij heeft de verzoeker derhalve geen schade geleden door de eventuele miskennen van de formele motiveringsplicht, zodat hij geen belang heeft om de schending ervan in te roepen.

De verwerende partij laat voorts gelden dat er hoe dan ook geen sprake is van een schending van de formele motiveringsplicht. Zij betoogt dat elke kandidaat van meet af aan op een uitvoerige wijze werd ingelicht over het verloop van de bevorderingsprocedure en over de wijze waarop de bevorderingen zouden worden verleend. Dit alles werd op exhaustieve wijze beschreven in het vacaturebericht nr. 2007/3. Op grond van dit vacaturebericht hebben de verzoeker, evenals 26 andere personeelsleden, zich kandidaat gesteld. De bevorderingsprocedure en de wijze van beoordeling werden ook nog toegelicht in een e-mail van 3 december 2007 aan de verzoeker, nadat hij zich reeds kandidaat had gesteld.

De verwerende partij stelt dat de verzoeker, gelet op de gevolgde procedure, bezwaarlijk kan aanvoeren dat hij niet in staat is om na te gaan op grond van welke motieven hij in vergelijking met de andere kandidaten niet bij de elf

meest geschikte kandidaten voor bevordering werd gerangschikt. De verwerende partij merkt op dat zij, hoewel daartoe niet juridisch verplicht, de diverse beoordelingscriteria vooraf heeft bepaald, evenals de daarbij te hanteren gedragsindicatoren op basis waarvan elke kandidaat door zijn of haar diensthoofd en afdelingshoofd op éénzelfde en op een objectieve wijze kon worden beoordeeld. Bovendien werd de interne beoordeling van het diensthoofd en het afdelingshoofd naderhand ook met de respectieve kandidaten besproken, teneinde de beoordeling indien mogelijk te wijzigen in functie van dit gesprek en rekening houdend met de door de betrokken kandidaat aangehaalde argumentatie. Pas nadien volgde de eindbeoordeling van de kandidaat. De verwerende partij stelt voorts dat het diensthoofd en het afdelingshoofd op het ogenblik van de beoordeling geen kennis hadden van het gewicht dat aan de verschillende criteria werd gegeven, teneinde de objectiviteit te bewaren.

De bevorderingsprocedure werd volgens de verwerende partij uitvoerig besproken op de vergadering van de directieraad van 18 september 2007. Uit die bespreking blijkt dat de directieraad ervoor gekozen heeft op de voormelde wijze te werk te gaan om de transparantie van de bevorderingsprocedure te verhogen. Derhalve kan niet worden betwist dat de directieraad enkel op grond van voorafgaandelijk en inhoudelijk duidelijk gedefinieerde criteria tot de rangschikking van de kandidaten is overgegaan, zodat deze rangschikking wel degelijk een objectieve en gemotiveerde rangschikking is.

De verwerende partij voegt hieraan toe dat de diverse argumenten van de verzoeker niet kunnen worden aangenomen, nu zij niet relevant, noch pertinent zijn. Dit geldt des te meer, nu de voorlopige beoordeling door het diensthoofd en het afdelingshoofd met de verzoeker op uitvoerige wijze werd besproken alvorens werd overgegaan tot de eindbeoordeling. Bovendien is de verzoeker intellectueel oneerlijk in de mate hij zijn verweer uitsluitend baseert op het uittreksel uit de notulen van de directieraad van 15 januari 2008, terwijl per e-mail van 26 februari 2008 alle nuttige documenten die het advies van de directieraad en de beslissing van de gedelegeerd bestuurder schragen werden bezorgd.

De verwerende partij besluit dat de motivering van de eerste bestreden beslissing op zich afdoende is, zodat het argument van de verzoeker dat zij geen rekening zou hebben gehouden met argumenten die de verzoeker naar

aanleiding van zijn schriftelijk en mondeling bezwaar heeft laten gelden, niet kan worden aangenomen.

8. De verzoeker erkent in zijn memorie van wederantwoord dat hem met een e-mail van 26 februari 2008 van de HRM-verantwoordelijke de documenten werden toegestuurd die de basis vormden voor het advies van de directieraad en de beslissing van de gedelegeerd bestuurder. Hij laat evenwel gelden dat uit deze documenten blijkt dat reeds vooraf vaststond dat de gedelegeerd bestuurder hoe dan ook het advies van de directieraad zou volgen en dat de bezwaarmogelijkheid voor de geweerde kandidaten slechts een formaliteit was.

Voorts merkt de verzoeker op dat geen van de documenten die hem op 26 februari 2008 per e-mail werden toegestuurd door de auteur(s) ervan waren ondertekend, zodat deze documenten bezwaarlijk als formele motivering kunnen dienst doen.

De verzoeker stelt dat zelfs indien de documenten die hij op 26 februari 2008 per e-mail heeft ontvangen als een formele motivering van het advies van de directieraad mogen worden beschouwd, dan nog dient te worden vastgesteld dat het advies van de directieraad niet afdoende werd gemotiveerd. Hij herhaalt dat uit het uittreksel van de notulen van de directieraad en uit de documenten die hij per e-mail ontving, niet kan worden opgemaakt op grond van welke argumenten de directieraad heeft geoordeeld dat hij in vergelijking met de andere kandidaten niet bij de elf meest geschikte kandidaten voor bevordering kon worden gerangschikt. De verzoeker herhaalt zijn eerdere argumenten dat elke vergelijking onmogelijk is, omdat de waarderingen of puntenscores van de andere kandidaten niet uit het uittreksel blijken, en dat de motivering door punten te dezen niet volstaat, naar analogie met hetgeen in de rechtspraak van de Raad van State wordt gesteld met betrekking tot de motivering van examens waarbij het niet gaat om kennisvragen.

Ten slotte betwist de verzoeker dat het diensthoofd en het afdelingshoofd de voorlopige beoordeling op uitvoerige wijze met hem zouden hebben besproken. Hij stelt enkel een algemene toelichting te hebben gekregen bij de waarderingen die hem werden toegekend. Er werd hem geenszins toegelicht op welke vaststellingen of andere elementen de quoteringen waren gebaseerd. Volgens de verzoeker heeft zijn mondelinge repliek geen effect gehad op de beoordeling die

hem werd toegekend. Hij besluit dat de mondelinge toelichtingen bezwaarlijk als een deel van de formele motivering kunnen worden beschouwd, aangezien noch de directieraad, noch de gedelegeerd bestuurder er kennis van hebben gekregen en zij zich deze toelichtingen dus niet eigen hebben kunnen maken.

Beoordeling

9. De artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen 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 die wordt opgelegd door de formele motiveringswet, 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.

De formele motiveringsplicht impliceert dat de motieven uit de bestreden beslissing zelf moeten blijken. Wel kan worden aangenomen dat aan de doelstelling van de formele motiveringsplicht om de betrokkene een zodanig inzicht te geven in de motieven van de beslissing dat hij met kennis van zaken kan uitmaken of het zinvol is de beslissing met een annulatieberoep te bestrijden, is voldaan, indien de betrokkene desgevallend langs een andere weg kennis heeft gekregen van de motieven waarop de beslissing is gesteund, ook al worden die motieven dan niet in de beslissing zelf veruitwendigd. Dit kan doordat de beslissing verwijst naar andere stukken.

Een dergelijke “motivering door verwijzing” dient evenwel aan bepaalde voorwaarden te voldoen. Vooreerst moet de inhoud van de stukken waarnaar wordt verwezen aan de betrokkene ter kennis zijn gebracht. Bovendien moeten de desbetreffende stukken zelf afdoende gemotiveerd zijn en mogen ze niet tegenstrijdig zijn. Ten slotte dienen de stukken in de uiteindelijke beslissing te worden bijgevalen door de beslissende overheid.

10. Te dezen besliste de gedelegeerd bestuurder van de VLM om de elf kandidaten die door de directieraad het meest geschikt werden bevonden, te bevorderen tot de rang C2.

De brief van 30 mei 2008 waarmee deze beslissing werd meegedeeld aan de verzoeker, luidt als volgt:

“[...]

In mijn brief van 19 februari jl. bracht ik u op de hoogte van het advies van de directieraad.

De directieraad had immers op 15 januari 2008 onderzocht, rekening houdend met alle relevante elementen, welke ambtenaren hij het meest geschikt achtte om te worden bevorderd en heeft terzake een advies geformuleerd dat als bijlage bij de brief van 19 februari jl. werd opgenomen.

In toepassing van artikel VI 43 van het besluit van de Vlaamse regering van 13 januari 2006 houdende vaststelling van de rechtspositie van het personeel van de diensten van de Vlaamse overheid, kunnen de ambtenaren die zich benadeeld achten, binnen de vijftien kalenderdagen na de kennisgeving van het advies van de directieraad, bezwaar indienen bij de directieraad.

De directieraad heeft in zitting van 18 april jl. de bezwaren van twee personeelsleden onderzocht en kwam tot het besluit dat de vergelijking van de kandidaten grondig gebeurde en dat rekening werd gehouden met alle elementen die nodig waren om een advies te formuleren. De directieraad heeft dan ook geadviseerd om de rangschikking te behouden.

Ik breng u er hierbij van op de hoogte dat ik beslist heb om het advies van de directieraad te volgen en om de elf kandidaten die door de directieraad het meest geschikt bevonden waren te bevorderen naar de rang C2.

[...]”

Deze brief bevat geen eigen motivering van de gedelegeerd bestuurder. Nu de gedelegeerd bestuurder het advies van de directieraad volgt en naar geen andere gegevens verwijst, moet worden aangenomen dat hij de motieven van de directieraad tot de zijne heeft gemaakt.

Bijgevolg moet worden nagegaan of dit advies van de directieraad zelf een afdoende formele motivering bevat en of de verzoeker kennis had van dit advies.

11. Voorafgaandelijk rijst de vraag naar welk advies van de directieraad de gedelegeerd bestuurder in zijn brief van 30 mei 2008 precies verwijst: het initiële advies van 15 januari 2008, dan wel het advies van 18 april 2008 waarin de directieraad na onderzoek van de bezwaren tegen het initiële advies voorstelt om het advies van 15 januari 2008 te behouden. Hoewel niet uitdrukkelijk vermeld in de brief van 30 mei 2008, blijkt de gedelegeerd bestuurder zich, zo niet uitsluitend dan toch minstens mede, op het advies van 18 april 2008 te hebben gebaseerd. Het is in dat laatste advies dat de directieraad zich heeft uitgesproken over de bezwaren van de verzoeker en heeft beslist om zijn voorstel van 15 januari 2008 te behouden.

12. Uit het administratief dossier blijkt dat de verzoeker effectief kennis heeft gekregen van een uittreksel van het advies van 15 januari 2008, als bijlage bij de brief van de gedelegeerd bestuurder van 19 februari 2008.

Het advies van 18 april 2008, dat verzoekers bezwaren tegen het initiële advies onderzoekt en beantwoordt, blijkt evenwel niet aan de verzoeker te zijn meegedeeld. Uit niets blijkt dat de verzoeker op het ogenblik van het indienen van het voorliggende beroep op enigerlei wijze kennis heeft kunnen nemen van het advies van 18 april 2008. De verzoeker heeft er dan ook belang bij te dezen de schending van de formele motiveringsplicht aan te voeren.

De verzoeker moet worden bijgevalen in zijn standpunt dat uit de eerste bestreden beslissing niet blijkt -ook niet door verwijzing, aangezien de motieven van het advies van directieraad van 18 april 2008 hem niet bekend zijn- dat zijn bezwaren daadwerkelijk in de besluitvorming werden betrokken en waarom zijn argumenten niet werden aanvaard. De passage in de brief van 30 mei 2008 dat “de directieraad de bezwaren heeft onderzocht en tot de conclusie kwam dat de vergelijking grondig gebeurde en dat rekening werd gehouden met alle elementen nodig om een advies te formuleren” is te algemeen om te kunnen worden aangenomen als een afdoende formele motivering in het licht van de door de verzoeker aangevoerde bezwaren. De eerste bestreden beslissing is in dit opzicht niet afdoende formeel gemotiveerd.

13. De verzoeker betoogt ook dat uit het uittreksel van de notulen van de directieraad van 15 januari 2008 niet blijkt op grond van welke argumenten hij in vergelijking met de andere kandidaten niet bij de elf meest geschikte kandidaten

werd gerangschikt. Zo blijkt uit het uittreksel niet welke waarderingen de anderen behaalden, hetgeen elke vergelijking onmogelijk maakt.

Uit het geheel van de documenten waarover de verzoeker beschikte, blijkt evenwel dat het verloop van de bevorderingsprocedure hem genoegzaam bekend was. Aldus wist hij dat de bevordering gebeurde op basis van een interne potentieelinschatting en dat de elf kandidaten met de hoogste eindscore voor bevordering werden voorgesteld. Nu de verzoeker niet voor bevordering in aanmerking kwam, kon hij weten dat de elf voorgestelde kandidaten een betere puntenscore hadden. Welke waarderingen zij exact hebben behaald, is niet ter zake dienend. De verwerende partij was er dan ook niet toe gehouden om de puntenscores van alle kandidaten in haar beslissing te vermelden.

14. De verzoeker stelt voorts dat uit de notulen niet blijkt welke waarderingen er bestaan, noch welke puntenscores overeenstemmen met de onderscheiden waarderingen. Ook zijn totale puntenscore zou hem niet bekend zijn, net zo min als het gewicht dat aan de verschillende competenties werd gehecht, zodat hij ook zelf zijn totale puntenscore niet zou kunnen berekenen.

De verzoeker verkreeg echter naar eigen zeggen per e-mail van 26 februari 2008 een overzicht van zijn puntenscore en zijn beoordelingsfiche, waaruit duidelijk blijkt welke de mogelijke waarderingen waren, welke puntenscores met de verschillende waarderingen overeenkwamen en welk gewicht aan de diverse competenties werd toegekend. Zijn totale puntenscore van 87,1429 % werd hem tevens in een document als bijlage bij de voormelde e-mail meegedeeld.

Aldus heeft de verzoeker wel degelijk kennis gekregen van deze elementen en kan hij zich te dezen bij gebrek aan belang niet op een schending van de formele motiveringsplicht beroepen.

De omstandigheid dat deze documenten niet werden ondertekend, is in het licht van de aangevoerde schending van de formele motiveringsplicht niet ter zake. Geen enkele bepaling vereist immers dat documenten ondertekend zijn opdat zij in aanmerking zouden kunnen worden genomen voor de beoordeling van de naleving van de formele motiveringsplicht. Een ondertekening impliceert immers enkel dat de opsteller van het document bevestigt dat de inhoud ervan uitgaat van

hemzelf. Opdat vast zou staan van wie een document uitgaat, is niet noodzakelijk een ondertekening vereist. Zulks kan ook blijken uit een geheel van feiten op grond waarvan redelijkerwijze kan worden bepaald wie het document heeft opgesteld. Rekening houdend met de gegevens van het administratief dossier, is te dezen duidelijk dat de kwestieuze documenten uitgaan van de verwerende partij.

15. Wel moet de verzoeker worden bijgevalen, waar hij stelt dat hij op basis van de hem toegekende waarderingen geen inzicht kan verkrijgen in de wettigheid van de motieven die tot die waardering of puntenscore hebben geleid.

De directieraad heeft te dezen de kandidaten aanbevolen die de hoogste score hebben behaald op de aangewende criteria. Een dergelijk systeem van vergelijking van de titels en de verdiensten van de kandidaten objectiveert onmiskenbaar deze vergelijking, maar de toegekende punten, die het resultaat zijn van een discretionaire beoordeling van een aantal gegevens die het domein van de loutere kennis overstijgen, kunnen op zich de score van de kandidaten en hun rangschikking niet verantwoorden. De vereiste doorzichtigheid op het vlak van de vergelijking van de titels en de verdiensten van de kandidaten is slechts mogelijk wanneer de punten worden ondersteund door een verantwoording die de betrokkene kan toelaten zijn score te begrijpen. Aangezien een dergelijke verantwoording van de puntenscore van de verzoeker ontbreekt, moet worden besloten dat ook in dat opzicht de formele motiveringsplicht te dezen is geschonden.

Het eerste middel is in de aangegeven mate gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt de beslissingen van onbekende datum van Roland de Paepe, gedelegeerd bestuurder van de VLM en voorzitter van de directieraad, waarbij Etienne Goormachtigh, Sabine Claeys, Filiep Warlop, Ludo Bogaerts, Mario Taskin, Valère Vanmechelen, Carine Dobbelaere, Maria Engels, Christiane Vreys, Carine Segers en Carine De Ruyck tot de rang C2 worden bevorderd bij de Vlaamse Landmaatschappij.

De Raad van State verwerpt het beroep voor het overige.

2. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 175 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 7 juni 2010, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

André Vandendriessche,	kamervoorzitter,
Daniël Moons,	staatsraad,
Bert Thys,	staatsraad,
bijgestaan door	
Vera Wauters,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Vera Wauters

André Vandendriessche