

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 212.716 van 26 april 2011
in de zaak A. 187.075/XII-6333**

In zake: Pascale DESPRETS
woonplaats kiezende te 1703 Schepdaal
Kothemstraat 91

tegen:

het OPENBAAR CENTRUM VOOR MAATSCHAPPELIJK
WELZIJN VAN SINT-JANS-MOLENBEEK
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Thierry Stiévenard
kantoor houdend te 1070 Brussel
Krokussenlaan 48
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 15 februari 2008, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van 4 december 2007 van de beroepscommissie van het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn van Sint-Jans-Molenbeek, waarbij de aan Pascale Desprets toegekende ongunstige evaluatie wordt bevestigd.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Auditeur Bart Weekers heeft een verslag opgesteld.

Verzoekster en de verwerende partij hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 15 maart 2011.

Staatsraad Geert Van Haegendoren heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Ingrid Martens, die verschijnt voor verzoekster, en advocaat Anthony Poppe, die loco advocaat Thierry Stiévenard verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Iris Verheven heeft een met dit arrest eensluidend 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. Verzoekster is sedert 1 mei 2003 bevorderd tot vast benoemd adjunct-adviseur bij het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn (hierna: het OCMW) van Sint-Jans-Molenbeek en verantwoordelijk voor vier administratieve diensten: onderhoudskosten, territoriale bevoegdheden, opvolging comité en onthaal. Zij werkt onder het gezag van de directeur van de derde juridische administratieve directie.

3.2. Met toepassing van het nieuwe evaluatiereglement van het personeel van het OCMW, wordt verzoeksters functioneren aan een eerste evaluatie onderworpen. Op 23 en 25 oktober 2007 vinden evaluatiegesprekken plaats tussen verzoekster en haar eerste evaluator, zijnde haar directeur D.V., in aanwezigheid van een tweede evaluator.

Op grond van artikel 12 van het evaluatiereglement, vindt de evaluatie plaats door middel van een evaluatieformulier. Op dat formulier zijn acht rubrieken aangeduid. In de eerste rubriek “A. Objectieven” wordt het

functioneren van verzoekster getoetst aan vier doelstellingen. Zij bereikt de doelstelling “opmaken van handleiding ter voorbereiding van procedures”, doch niet de doelstellingen “maandelijkse evaluatie van de evolutie referendaire” en “opvolging ‘voorschotten’ toegekende steun”. Of zij het “resultaat bereikt” dan wel het “resultaat niet bereikt” voor de met de hand geschreven bijgevoegde doelstelling “coaching personeel en responsabilisering” wordt in het midden gelaten.

De vijf volgende rubrieken worden onderverdeeld in verschillende beoordelingscriteria die elk één van de volgende vermeldingen kunnen krijgen: “zeer goed”, “goed”, “voldoende”, “zwak” en “onvoldoende”. De beoordelingen kunnen worden begeleid door een korte geschreven uitleg. Elke rubriek bevat op het einde ook een samenvatting van de evaluatie voor die rubriek.

In de tweede rubriek “B. Gedrag” wordt verzoeksters functioneren getoetst aan zestien beoordelingscriteria: zij scoort voor drie ervan “zwak”, meer bepaald op de criteria “reageert positief op nieuwe initiatieven”, “gedraagt zich loyaal tegenover de leidinggevende en het bestuur”, en “heeft gevoel voor verantwoordelijkheden”.

De derde rubriek “C. Bekwaamheden” bevat vijftien beoordelingscriteria: zij scoort voor het criterium “brengt eigen oplossingen naar voor” een “onvoldoende” en voor drie criteria een “zwak”, namelijk voor de criteria “kent de werking van het bestuur”, “verwijst door naar de juiste personen”, en “wil zich vervolmaken en vorming volgen”.

De vierde rubriek “Prestaties” bevat twaalf beoordelingscriteria. Verzoekster scoort hier vier maal een “onvoldoende” - voor de criteria “respecteert de afgesproken termijnen”, “doet, indien nodig, voorstellen om te verbeteren of te vereenvoudigen”, “erkent zijn fouten en verbetert ze”, en “werkt geordend en methodisch” - en vier maal een “zwak” - voor de criteria “kan een grote hoeveelheid werk verzetten”, “kan aan een verhoogd ritme werken”, “past zich snel aan gewijzigde werkomstandigheden aan” en “heeft oog voor de doeltreffendheid en de kosten”.

De vijfde rubriek “Taakuitvoering” bevat tien beoordelingscriteria en één variabel project. Verzoekster scoort “zwak” voor de criteria “oefent bevoegdheden uit inzake begeleiding, coördinatie en controle van de dienstverantwoordelijken” en “zorgt voor de organisatie en planning van de uit te voeren taken”; zij scoort ook “zwak” voor het variabele project “Sincrho”.

De zesde rubriek “Leidinggevende taken” bevat ten slotte tien beoordelingscriteria. Verzoekster scoort op twee criteria - “plannen” en “organiseren/coördineren” - een “onvoldoende” en voor drie criteria - “beoordelen/evalueren”, “leiding geven/begeleiden” en “innoveren” - een “zwak”.

3.3. Het evaluatieformulier wordt door de twee evaluatoren ondertekend op 25 oktober 2007. De eindbeoordeling is ongunstig. Deze wordt gemotiveerd met verwijzing naar een rapport “ter staving van een negatieve evaluatie”, gedateerd op 25 oktober 2007 en overeenkomstig het evaluatiereglement opgesteld na het evaluatiegesprek.

3.4. Dit rapport bevat een reactie op de “opmerkingen evaluatie van 23/10/2007” van verzoekster. In dit document verweert verzoekster zich, enerzijds, met betrekking tot de niet gehaalde doelstellingen “referendair” en “voorschotten” en, anderzijds, puntsgewijze, betreffende de negatieve beoordelingen uit de rubrieken gedrag, bekwaamheden, prestaties, taakuitvoering en variabele projecten, leidinggevende taken en de samenvatting ervan over de aan haar toevertrouwde delegatie.

Het rapport ter staving luidt:

“Ondanks de argumenten die zij naar voren brengt (zie bijlage) stel ik vast dat bepaalde houdingen of handelingen toch niet voldoen aan de bekwaamheden die de directie van een adjunct-adviseur kan verwachten. Volgende feiten (niet limitatief) hebben mijn beoordeling gestuurd.

1. Vastgelegde objectieven:

- Geschreven procedures: bijna gehaald

Grote inspanningen werden gedaan om procedures te schrijven maar niet allen zijn gevalideerd.

Mw Desprets reageert hierop door 'dat' stond niet geschreven in het objectief.

Ik meen dat dit niet hoeft voor een verantwoordelijke en dat zij het initiatief moet nemen om ze doeltreffend te maken.

- Coaching personeel, meer responsabilisering: bijna gehaald

Gaat met ups en downs. Mw Desprets toont aan, aan de hand van 3 mails, dat de directeur wel tevreden is over haar manier van bijsturen maar brengt geen bewijzen van de oogst van haar inspanningen. Deze zijn bovendien door mij niet in twijfel getrokken maar ondanks haar vele inspanningen om haar medewerkers op te volgen, moet ik vaststellen dat door gebrek aan supervisie, organisatie en coördinatie de geleverde inspanningen niet in verhouding zijn met de behaalde resultaten, wat ik betreurt.

Vbn.

Mw Desprets weet niet

- dat briefwisseling in gesloten omslag naar de expeditiedienst wordt gebracht en dus niet ingeschreven is alvorens het versturen ervan;

- dat vorderingstaten ten onrechte opgemaakt worden;

- dat gedurende 3 maanden de duplicaten van de bestelbonnen niet overgemaakt werden aan de expeditiedienst;

- dat tot onlangs verkeerde MAF volmachten werden afgeprint, door de steunverleners ondertekend en naar de mutualiteiten verstuurd, al deze feiten werden door mij in het licht gebracht en de voorbeelden zijn niet limitatief.

Ik meen dat als adjunct-adviseur, Mw Desprets de nodige middelen had moeten opstellen om al die feiten te kunnen controleren.

Mw Desprets werd zich niet bewust van de dieper gelegen problemen aan het onthaal en heeft geen maatregelen genomen om het werkklimaat te verbeteren.

- Nieuwe werking bewindvoerders: niet van toepassing

Gezien de afdanking van de collega die hiermee belast was werd het niet besproken.

- Maandelijkse evaluatie van de referendaire: niet gehaald

Bij afdanking van Mw [B.] werd voorgesteld door de Secretaris over te gaan tot aanwerving van een andere universitaire, het voorstel werd geweigerd door Mw Desprets.

Mijn voorstel om het te laten opvolgen door Mw [M.] is ook door haar afgewezen, gedurende een onderhoud bleek dat Mw Desprets toch zou overwegen de opvolging toe te vertrouwen aan Mw [Di.]

(aangeworven als agent niveau B, heeft nu licentie behaald).

- Opvolging van de 'voorschotten': niet gehaald

Mw Desprets legt een document van enkele pagina's voor. Het document is van mij niet gekend. Volgens haar bestond het al toen Mw [Do.] nog actief was op het centrum (afgedankt in oktober 2006).

Noch in het jaarlijkse rapport, een feed back of in een PV van vergaderingen is er sprake van (niets over het aantal betreffende dossiers; het aantal afgehandelde dossiers en tot welk resultaat het centrum is gekomen; over het aantal nog af te handelen; waar er moet aan gewerkt

worden om resultaat te boeken; of het centrum wel de wetgeving heeft opgevolgd (toekenning, bedrag, wijze van versturen).

Wat ik wel heb opgemerkt is dat er nog dossiers uit de jaren 2004 en 2006 op de lijst staan.

2. Algemeen:

Een probleem of vraag van de directie wordt niet systematisch geanalyseerd alvorens beantwoord te worden waardoor de doeltreffendheid niet gehaald wordt, of soms geldelijke gevolgen heeft.

Vb. reden waarom terugbetalingen gebonden aan MAF volmachten niet gestort worden op rekening van ons OCMW;

Vb. vraag naar tabel misbruik medicatie;

Vb. op een vraag van de Secretaris beweert Mw Desprets dat ze niet in staat is, cijfers betreffende aantal facturen mede te delen (cijfers werden nochtans aangehaald door haar in het jaarlijkse rapport).

Wat ik verwacht van mijn rechtstreekse medewerker is de problemen te analyseren alvorens naar een oplossing te zoeken.

Niet altijd zijn haar rapporten nauwkeurig genoeg opgemaakt of gestaafd door cijfers wanneer het kan.

Vb. cijfers van het jaarlijkse rapport.

Vb. cijfers medegedeeld uit Sincrho waren geen netto cijfers (rekening gehouden met teruggestuurde berichten)

Vb. rapport voor aanwerving personeel.

Ik verwacht van een adjunct-adviseur nauwkeurigheid en stiptheid.

Mw Desprets kan moeilijk haar fouten toegeven, ze wijdt ze toe aan gebrek aan tijd, we hebben altijd zo gefunctioneerd, schuift de fout op andere collega's. Zelfs gedurende het evaluatieonderhoud ben ik enkele keren opgetreden om haar te herinneren dat het 'mijn evaluatie niet was' maar wel de hare.

Vbn.

nieuwe brillenleverancier;

opvolging van de MAF volmachten voor residenten Arcadia;

cijfers voor het jaarlijks rapport.

Mw Desprets geeft mij niet systematisch feed-back van de door haar (of door de medewerkers) uitgevoerde taken. Hierdoor kennen we dubbelzinnige situaties, volgens haar is een taak afgehandeld, volgens mij niet.

Vbn.

Beantwoordde vragen zitten nog in mijn tijdschema.

Conclusie

Welke controles heeft Mw Desprets opgesteld om aan de directie de garantie te geven dat alles opgevolgd wordt.

Welke controles heeft ze opgesteld om te vermijden dat het centrum een tweede zaak kent zoals het probleem met Mr [G.] (53.355,26€ geldverlies door overschrijden van termijn voor terugvordering bij de staat + uitbetaling wedde voor aanwerving andere collega om achterstand in te halen) of om het probleem met de onbetaalde leveranciers definitief op te lossen.

Buiten de dienst onderhoudskosten, is op heden Mw Desprets niet in de mogelijkheid om een duidelijke situatie op te maken van wat nog te behandelen is op de diensten van onze directie.

Al deze concrete feiten maken dat ik geen positieve evaluatie kan opmaken want ik verwacht ook nog van mijn rechtstreekse verantwoordelijke o.a dat zij

- georganiseerd en methodisch is;
- bekwaam is om prioriteiten te ordenen volgens belangrijkheid;
- oog heeft voor de doeltreffendheid en de kosten;
- bekwaam is de taken te voorzien met naleving van de vastgelegde objectieven, ze te organiseren en coördineren
- bekwaam is om haar emoties onder controle te houden en effectief te blijven presteren onder druk;
- bekwaam is om haar eigen taken te organiseren, evenals de verdeling van de taken onder de medewerkers
- bekwaam is om een team te leiden en er toezicht op te houden, aan te moedigen en te motiveren om het verwachte resultaat te bereiken.”

3.5. Verzoekster ondertekent eveneens op 25 oktober 2007 het evaluatieformulier voor “kennisneming”, met vermelding “niet akkoord”, en een “ontvangstbewijs evaluatieformulier”, waarin melding wordt gemaakt van de beroepsmogelijkheid bij de beroepscommissie.

3.6. Verzoekster gaat op 31 oktober 2007 in beroep bij de beroepscommissie. In het kader van dit beroep, legt verzoekster een pleitnota neer. Wat de grond van de zaak betreft, onder de hoofding “schending van de verplichting tot deugdelijke motivering”, voert zij in hoofdde de afwezigheid van negatieve opmerkingen in haar dossier aan. Zij betoogt inzonderheid dat de ongunstige evaluatie die thans wordt uitgesproken flagrant in tegenspraak is met haar persoonlijk dossier, waarin tot op het moment van de evaluatie geen enkele negatieve nota is terug te vinden. Wat het inmiddels naar aanleiding van het beroep van betrokkene medegedeelde evaluatiedossier betreft, merkt verzoekster op dat het gaat om een dik pak papier, dat verzoekster niet becommentarieert, aangezien niet verduidelijkt wordt “[w]elke precies de band is met het negatieve evaluatieverslag”.

In ondergeschikte orde betwist zij de aangevoerde tekortkomingen. Haar ongunstige evaluatie zou in essentie teruggaan op de tekortkomingen op het vlak van doelstellingen, prestaties en leidinggevende

taken, terwijl de opmerkingen uit de rubrieken gedrag, bekwaamheden, en taakuitvoering, er niet aan in de weg zouden staan dat het functioneren onder deze rubrieken globaal als voldoende wordt beschouwd. Verzoekster heeft naar aanleiding van het evaluatieverslag in detail gereageerd op de vermeende tekortkomingen.

Voorts meent zij dat de discussie op het rapport ter staving moet worden toegespitst. Zij gaat er immers vanuit dat “de doorslaggevende motieven voor de toegekende ongunstige evaluatie zich situeren in wat het rapport ter staving overweegt”. Zij repliceert ten eerste puntsgewijze op de staving in voormeld rapport aangaande de “vastgelegde objectieven” “Opmaken handleiding ter voorbereiding van de procedures”, “Coaching personeel, meer responsabilisering”, “Nieuwe werking bewindvoerders”, “Maandelijkse evaluatie van de evolutie van de referendaire” en “Opvolging van de voorschotten”. Ten tweede stelt zij dat in het rapport onder de noemer “algemeen” een aantal vermeende tekortkomingen is aangehaald, waarop zij “[...] in haar nota van 10 pagina’s [reeds uitvoerig is ingegaan]”, reden voor verzoekster om die “discussie hier niet opnieuw [te] voeren”. De aangehaalde feiten zijn volgens haar niet van die aard om een ongunstige evaluatie te kunnen verantwoorden.

3.7. Op 4 december 2007 bevestigt de beroepscommissie van het OCMW met drie stemmen voor en drie stemmen tegen, op doorslaggevende stem van de voorzitter, de ongunstige evaluatie van verzoekster. Dit is de bestreden beslissing.

Na er onder meer op gewezen te hebben dat verzoekster inmiddels een directiefunctie bekleedt, wat een verhoogd niveau van vaardigheden impliceert en waarbij de secretaris moet kunnen rekenen op een duidelijke opvolging en controle van de uit te voeren werken, gaat de beroepscommissie in op de grond van de zaak en overweegt aangaande de aangevoerde onjuistheid van de tekortkomingen, wat volgt:

“Overwegende dat er een nauwkeurige band bestaat tussen de in de documenten vastgestelde tekortkomingen en de negatieve evaluatie, bv. In de taakuitvoering, 1^{ste} parameter ‘oefent bevoegdheden uit inzake begeleiding, coördinatie en controle van de dienstverantwoordelijken’:

zwak, waarbij er verwezen wordt naar de fouten te begaan door de directe medewerkers: met name (1) Mevrouw [...] (wegens gebrek aan controle van de achterstand van 6000 facturen, geen recuperatie bij de Belgische staat mogelijk van de betaalde steun ten behoeve van 55.000 euro), (2) Mevrouw [...] (achterstand in het behandelen van de facturen van de leveranciers); dat deze parameter ook werd opgenomen onder leidinggevende taken nr 5 'leidinggeven en begeleiden' waar dezelfde dossiers worden in herinnering gebracht; dat juist uit deze verslagen blijkt dat er onvoldoende controle uitgeoefend wordt door [verzoekster] op haar directe medewerkers; dat in dezelfde rubriek onder 'organiseren en coördinatie' vermeld wordt dat [verzoekster] de taken van haar medewerkers onvoldoende plant en coördineert, zodat de termijnen zelden gehaald worden; dat uit een aantal andere parameters namelijk onder 'Prestaties', punt 11 'heeft oog voor doeltreffendheid en kosten' blijkt de betrokkene niet altijd zich rekenschap geeft van de financiële impact van sommige dossiers voor het centrum: met name 'MAF' andere rusthuizen; dat de achterstand hierboven genoemd heeft geleid tot een bijkomende aanwerving [...];

Overwegende dat er op punt 2.2. 'Opmaken van handleiding' kan beantwoord worden dat zelfs als de evaluator beschouwt dat het resultaat globaal gehaald was, het hem niet kan verweten worden dat hij een opmerking gedaan heeft; dat voor de volledigheid kan ook beantwoord worden dat [verzoekster] op het evaluatieformulier kon melden dat een opleiding bij Authuys noodzakelijk was; dat overigens [verzoekster] die aanvraag nooit gedaan heeft;

Overwegende dat er op punt 2.2. 'Coaching personeel, meer responsabilisering' kan beantwoord worden dat de evaluator beschouwd heeft dat deze doelstelling niet gehaald werd; dat de evaluator alle aspecten van de coaching in rekening genomen heeft; dat wat de controle betreft, grote tekortkomingen aan [verzoekster] kunnen verweten worden; dat de evaluator, [...], aan [verzoekster] verwijt dat de fouten dat zij gemaakt heeft een grote financiële invloed (verlies van tien duizendtallen euro) hebben gehad; dat dit duidelijk blijkt uit stukken vervat in het dossier; dat het meer bepaald gaat over vertragingen opgelopen in de facturatie aan de Belgische staat (buiten termijn: circa 55.000 euro's niet recupereerbaar); dat [verzoekster] nochtans geen concrete maatregel genomen heeft om de dagdagelijkse opvolging en controle van haar medewerkers (bv.: Mijnheer [...], Mevrouw [...]) in hun taken en organisatie te verbeteren;

Overwegende dat er op punt 2.2 'Nieuwe werking bewindvoerders' kan beantwoord worden dat de negatieve elementen betreffende het gebrek aan toezicht op medewerkers in verband met nieuwe werking bewindvoerders niet aan betrokkene verweten werden;

Overwegende dat er op punt 2.2. 'Maandelijks evaluatie van de evolutie van de referendaire' kan beantwoord worden dat ongeacht de gebeurtenissen omtrent de aanduiding van de verantwoordelijke voor het opmaken van de nieuwe referendaire moet vastgesteld worden dat de ondergeschikte van [verzoekster] meer dan tien maanden met het opstellen van de referendaire belast wordt en tot nu toe nog niets gedaan heeft; dat

[verzoekster] niet ondernomen heeft om een oplossing aan deze tekortkomingen te vinden;

Overwegende dat er op punt 2.2. ‘Opvolging van de voorschotten’ kan beantwoord worden dat betrokkene niet betwist dat noch in het jaarlijks verslag noch in het PV of een ander document enige feedback gegeven werd ‘over het aantal afgehandelde dossiers, tot welk resultaat het centrum is gekomen, over het aantal nog af te handelen, waar er moet aan gewerkt worden om het resultaat te boeken, of het centrum wel de wetgeving heeft opgevolgd (toekenning, bedrag, wijze van versturen)’; dat het door [verzoekster] overgemaakt document als onvoldoende voor een correcte opvolging van de voorschotten door de evaluator beschouwd werd;

Overwegende dat er op punt 2.2. ‘Algemeen’ en punt 3 kan beantwoord worden dat deze punten speculatief zijn; dat de beroepscommissie van oordeel is dat de vastgelegde objectieve tekortkomingen effectief aan betrokkene kunnen toegerekend worden.”

IV. Onderzoek van de middelen

Derde middel

Standpunt van de partijen

4. In het derde middel voert verzoekster de schending aan van de materiële-motiveringsplicht en van het redelijkheidsbeginsel.

Verzoekster is van mening dat een belangrijk deel van de motieven niet deugdelijk is en de overblijvende motieven geen ongunstige evaluatie kunnen verantwoorden. Zij stelt vast dat de vermeende tekortkomingen vooral op het vlak van de rubrieken doelstellingen, prestaties en leidinggevende taken zijn te situeren; haar gedrag, bekwaamheden en taakuitvoering worden als voldoende beschouwd. Verzoekster heeft in detail gereageerd op die vermeende tekortkomingen, waarop de eerste evaluator heeft gereageerd met een rapport ter staving. Zij mocht er van uit gaan dat de hierin opgenomen motieven doorslaggevend zijn en heeft haar verweer voor de beroepscommissie dan ook daarop toegespitst. De bestreden beslissing doet dat ook maar geeft echter volgens haar “geen afdoende antwoord” op haar verweer. Daarom herhaalt zij haar bezwaren die zij reeds voor de beroepscommissie naar voren had gebracht met betrekking tot de haar verweten tekortkomingen.

Wat het specifieke verwijt aangaande vertraagde facturaties aan de Belgische Staat betreft, wijst verzoekster nog op het volgende:

- “- Er was een misverstand betreffende de stand van zaken in de dienst die aangegeven werd in de pv's van de dienstvergaderingen.
- Er was sprake van zeer zware nalatigheid van een collega [G.].
- Er was de impact op het werkvolume door een nieuw project, Sincrho genaamd.
- Er waren de vele personeelwisselingen die de dienst moest ondergaan
- De collega's behandelen duizenden facturen en een vijftal facturen kan soms al oplopen tot een bedrag van 28.000 €.
- Verzoekster heeft de nodige stappen ondernomen om aan deze situatie te verhelpen
 - o Collega's werden bereid gevonden om op zaterdag te komen om de dringendste zaken bij te werken;
 - o Procedures werden opgesteld voor elk van elk facturatie-type
 - o Nauwe opvolging van de collega's betreffende het werkritme (was niet mogelijk vóór Sincrho)
 - o Data van de facturen in de kasten is zichtbaar
 - o Wekelijksse behandeling van de facturen ontvangen aan het loket.

Deze maatregelen hebben ertoe geleid dat een groot deel van de achterstand kon worden ingehaald.

Ter staving van het voorgaande maakt verzoekster een aantal documenten over (briefwisseling, e-mail verkeer, dienstverslagen).”

5. In de memorie van antwoord werpt verwerende partij vooreerst op dat het middel onontvankelijk is: ten eerste omdat verzoekster de beroepscommissie verwijt geen afdoende antwoord te hebben gegeven op haar kritiek, doch niet preciseert waarin dit motiveringsgebrek precies bestaat; ten tweede omdat zij evenmin inroept, wat de beweerdde schending van het redelijkheidsbeginsel betreft, dat door haar een ongunstige evaluatie toe te kennen de beroepscommissie op evidente wijze een onjuist gebruik zou hebben gemaakt van haar beleidsvrijheid; ten derde, omdat verzoekster argumenten aangaande de rechtmatigheid van de bestreden beslissing mengt met overwegingen omtrent de opportuniteit van die handeling. Verwerende partij wijst erop dat de Raad van State een beperktere beoordelingsbevoegdheid heeft dan de beroepscommissie en dat verzoekster in dit middel kritieken naar voor brengt die absoluut identiek zijn aan die welke zij voor de beroepscommissie naar voor bracht.

Verwerende partij stelt voorts, ondergeschikt, dat verzoekster haar argumentatie steunt op de verkeerde veronderstelling dat de discussie zich toespitst op de motieven die in het rapport ter staving worden vermeld, terwijl uit de bestreden beslissing en het administratief dossier duidelijk blijkt dat de ongunstige evaluatie het resultaat is van het evaluatieformulier in zijn geheel. Verzoekster toont geenszins aan dat de beroepscommissie op evidente wijze een onjuist gebruik heeft gemaakt van haar beleidsvrijheid. Zij houdt haar betoog vaag en hypothetisch, zij ontkent niet de concrete feiten en brengt geen concrete argumenten aan waaruit zou blijken dat het toekennen van een ongunstige evaluatie manifest onredelijk zou zijn rekening houdend met haar functiebeschrijving en met de door haar behaalde punten betreffende de verscheidene evaluatiecriteria.

6. In de memorie van wederantwoord houdt verzoekster staande dat het middel ontvankelijk en eveneens gegrond is. Zij blijft erbij dat zij onterecht negatief werd beoordeeld op vijf doorslaggevende punten, te weten “Opmaken handleiding ter voorbereiding van de procedures”, “Coaching personeel, meer responsabilisering”, “Nieuwe werking bewindvoerders”, “Maandelijks evaluatie van de evolutie van de referendaire” en “Opvolging van de voorschotten”. Zij wijst er voorts op dat de bestreden beslissing “met zeer nipte meerderheid” werd genomen en verwijst nogmaals naar de toelichting aangaande de vertraagde facturatie aan de Belgische Staat.

7. In de laatste memorie betwist verwerende partij vooreerst dat de materiële grondslag voor de punten “maandelijks evaluatie van de evolutie van de referendaire” en “coaching van het personeel” zou ontbreken. De bestreden beslissing steunt op een deugdelijk motief, daar waar ze verzoekster verwijt niets ondernomen te hebben aan de tekortkoming dat “de ondergeschikte, welke meer dan tien maanden met het opstellen van de referendaire belast was, tot nu toe niets gedaan heeft”. Ook het aspect “coaching van het personeel, meer responsabilisering” steunt op een deugdelijk motief. In het “rapport ter staving” worden verschillende voorbeelden gegeven, waarvan verzoekster de materiële grondslag nooit heeft betwist. Zij voert immers alleen aan dat ze enkel betrekking hebben op het aspect “controle”.

Verwerende partij wijst er voorts op dat de voorbeelden waarvan sprake in het punt 2 van de “nota ter staving”, “algemeen”, geen betrekking hebben op “de coaching van het personeel” maar wel op de “reporting/feed-back” die verzoekster ten aanzien van haar hiërarchie geeft. In haar verzoekschrift bekritiseert verzoekster dit punt 2 en inzonderheid deze voorbeelden niet. Bovendien zijn deze motieven overtuigend.

Beoordeling

8. Verzoekster voert bezwaren aan bij wat zij vijf “doorslaggevende” punten noemt, te weten “het opmaken van de handleiding”, “nieuwe werking bewindvoerders”, “de opvolging van de voorschotten”, “referendaire” en “coaching van het personeel”. De aangevoerde bezwaren zijn volgens haar van die aard, dat de negatieve evaluatie niet afdoende is gemotiveerd en dat het niet redelijk is om haar functioneren negatief te beoordelen. Verwerende partij heeft het middel ook moeiteloos in die zin begrepen. Het middel is dan ook ontvankelijk.

9. Wat het eerste aspect betreft, aangaande “het opmaken van de handleiding”, en het tweede aspect, aangaande “de nieuwe werking bewindvoerders”, dient verzoekster erop te worden gewezen dat zij op deze punten, spijs een punctuele opmerking, in het evaluatieformulier niet negatief werd beoordeeld. Verzoekster stelt trouwens zelf in haar beroepsnota dat wat het opmaken van de handleidingen betreft “er [...] vanuit [dient] te worden gegaan dat dit resultaat wel degelijk werd behaald”.

De beroepscommissie antwoordt dan ook terecht in de bestreden beslissing op verzoeksters bezwaren aangaande die eerste twee aspecten dat “zelfs als de evaluator beschouwt dat het resultaat globaal gehaald was, het hem niet kan verweten worden dat hij een opmerking gedaan heeft” en dat “negatieve elementen betreffende het gebrek aan toezicht op medewerkers in verband met nieuwe werking bewindvoerders niet aan betrokkene verweten werden”.

Wat verzoekster aanvoert nopens die twee aspecten is dus niet van aard de toekenning van een negatieve evaluatie aan het wankelen te brengen, nu zij niet kan worden gevolgd als zouden deze aspecten daarbij van “doorslaggevende” aard zijn geweest.

10.1. Anders gesteld is het evenwel wat de doelstellingen “maandelijks evaluatie van de evolutie van de referendaire” en “opvolging ‘voorschotten’ toegekende steun” betreft. Die worden in het evaluatieformulier als niet behaald beoordeeld. Daarbij wordt in een opmerkelijke variant van de Nederlandse taal uitgelegd dat “de referendaire [...] nog steeds in een embryo stadium [is]. Dit was één van de objectieven van Mw. [B.]. Sinds zij het OCMW verlaten heeft werd er niet meer aan gewerkt, nochtans werd Mw. [B.] vervangen door een graduaat in de rechten. Het gebrek aan dit document is de reden waarom nog zoveel vragen worden gesteld aan de directeur, zelfs indien al besproken in identieke situaties” en met betrekking tot de opvolging van de voorschotten dat “de aanvraag dateert van toen Mw. [D.] nog in dienst was. Niets gerealiseerd”.

10.2. Over het laatste aspect, “opvolging ‘voorschotten’” antwoordt de bestreden beslissing op verzoeksters volgehouden bezwaar dat het document bestaat en dat voor elk dossier de stand van zaken kan worden opgemaakt, dat het bedoelde document “als onvoldoende voor een correcte opvolging van de voorschotten door de evaluator beschouwd werd”, nu deze vaststelt dat “noch in het jaarlijkse verslag noch in het PV of een ander document enige feedback gegeven werd over ‘het aantal afgehandelde dossiers, tot welk resultaat het centrum is gekomen, over het aantal nog af te handelen, waar er moet aan gewerkt worden om het resultaat te boeken, of het centrum wel de wetgeving heeft opgevolgd (toekenning, bedrag, wijze van versturen)’”. Verzoekster betwist deze vaststelling niet in haar verzoekschrift, noch legt zij uit waarin de beroepscommissie zich hieromtrent zou vergissen. Het gegeven dat “het document” bestaat en voor elk dossier de stand van zaken aangeeft, doet geen afbreuk aan de vaststellingen van de evaluator en de bestreden beslissing dat daarvan geen sprake is “in het jaarlijkse rapport, een feedback of een PV van vergadering”. De Raad van State leest nergens in het verzoekschrift of in de memorie van wederantwoord dat de bestreden beslissing verzoekster onterecht verwijten zou maken op dat punt.

10.3. Verzoekster voert met betrekking tot de “referendaire” in haar beroepsnota aan dat “een graduaat in de rechten [...] op 19/03/2007 [werd] aangeworven ter vervanging van mevrouw [M.] die op haar beurt mevrouw [B.] verving”, dat deze “ondertussen vormingen en een begeleiding van mevrouw [M.] [kreeg] voor het behandelen van de facturen van andere rusthuizen”, dat “De referendair [...] slechts recent opnieuw aan bod [kwam] (coaching van 6/9/2007)” en dat de eerste evaluator “er trouwens aan [twijfelde] of mevrouw [D.] voldoende tijd zou hebben om zich hiermee bezig te houden”. Dit bezwaar herhaalt zij in de huidige procedure.

De bestreden beslissing overweegt hieromtrent dat “ongeacht de gebeurtenissen omtrent de aanduiding van de verantwoordelijke voor het opmaken van de nieuwe referendaire moet vastgesteld worden dat de ondergeschikte van [verzoekster] meer dan tien maanden met het opstellen van de referendaire belast wordt en tot nu toe nog niets gedaan heeft” en dat verzoekster “niets ondernomen heeft om een oplossing aan deze tekortkomingen te vinden”.

Verwerende partij betwist nergens dat de nieuwe verantwoordelijke voor het opstellen van de “referendaire” werd aangesteld op 19 maart 2007, dat zij daarnaast ook met andere taken werd belast, zoals “het behandelen van facturen van andere rusthuizen”, “hulp bij dossier bewindvoerders”, “hulp aanpassing lijsten Apa”, “onderzoek betalingen in het kader van de MAF”, zoals verzoekster aanvoert in haar handgeschreven nota met opmerkingen, en dat de “referendaire” pas opnieuw aan bod kwam op de “coaching GAV van 6/9/7”. Op het ogenblik van de evaluatie van verzoekster (eind oktober 2007) was de nieuwe verantwoordelijke voor onder meer die taak dus zeven maanden aangesteld. Bijgevolg kan niet goed worden ingezien hoe de beroepscommissie op het ogenblik van de bestreden beslissing, te weten iets meer dan een maand na de ongunstige evaluatie van 25 oktober 2007, tot de conclusie komt dat “de verantwoordelijke voor het opmaken van de referendaire [...] meer dan tien maanden met het opstellen van de referendaire belast wordt”.

11. Ten slotte blijkt uit de bestreden beslissing dat het vijfde punt, zijnde de doelstelling “coaching personeel”, ook al werd het op het

evaluatieformulier op vraag van verzoekster met de hand bijgeschreven, allerminst een overtollig motief betreft doch wel het werkelijke zwaartepunt van wat in de bestreden beslissing en in de negatieve evaluatie in het algemeen aan verzoekster wordt verweten.

Immers moet worden vastgesteld dat het algemene verwijt dat verzoekster haar medewerkers (de dienstverantwoordelijken) onvoldoende opvolgt en controleert en hun taken onvoldoende plant en coördineert teruggaat op een groot deel van de negatieve beoordelingen onder de rubrieken “prestaties” (bijvoorbeeld punt 5: “welk voorstel werd gedaan om Mw. M. aan het werk te zetten?”, punt 6: “herhaaldelijk werd gevraagd om meer te controleren [B., G., D.]. welk middel heeft [verzoekster] in gebruik gesteld om zelfde situaties niet meer mee te maken?”, punt 11: “MAF andere rusthuizen. Achterstand onderhoudskosten heeft bijkomende aanwerving gekost door gebrek aangepaste controles”)], “Taakuitvoering” [(bijvoorbeeld punt 1: “[verzoekster] moet aanvaarden dat controle deel uitmaakt van het opvolgen van de medewerkers Cfr. [G., B., D.]] en “leidinggevende taken” [(bijvoorbeeld punt 2: “verdeling van de taken onder de medewerkers” en punt 5: “meer toezicht houden op medewerkers. Zich niet tevreden stellen met wat collega’s zeggen. De beschikbare middelen gebruiken om na te gaan of OK. Situatie [B., G., en D.] niet meer meemaken”).

De hiervoor geciteerde bestreden beslissing verwijst zélf in de eerste overweging naar deze negatieve beoordelingen en wijst erop dat deze tekortkomingen in meerdere rubrieken zijn vastgesteld en dat er tussen die parameters een nauwe band bestaat.

Voorts brengt de beroepscommissie deze opnieuw in herinnering bij haar antwoord op verzoeksters bezwaren aangaande het vijfde punt “coaching personeel”.

De bestreden beslissing refereert in die overwegingen aan hetgeen de evaluator aangaande de coaching/controle van het personeel vermeldt in haar rapport ter staving:

“Coaching personeel, meer responsabilisering: bijna gehaald
Gaat met ups en downs. [Verzoekster] toont aan, aan de hand van 3 mails, dat de directeur wel tevreden is over haar manier van bijsturen maar brengt geen bewijzen van de oogst van haar inspanningen. Deze zijn bovendien door mij niet in twijfel getrokken maar ondanks haar vele inspanningen om haar medewerkers op te volgen, moet ik vaststellen dat door gebrek aan supervisie, organisatie en coördinatie de geleverde inspanningen niet in verhouding zijn met de behaalde resultaten, wat ik betreurt.

[...]

Conclusie

Welke controles heeft [verzoekster] opgesteld om aan de directie de garantie te geven dat alles opgevolgd wordt.

Welke controles heeft ze opgesteld om te vermijden dat het centrum een tweede zaak kent zoals het probleem met Mr [G.] (53.355.26 euro geldverlies door overschrijden termijn voor terugvordering bij de staat + uitbetaling wedde voor aanwerving andere collega om achterstand in te halen) of om het probleem met de onbetaalde leveranciers definitief op te lossen”.

Zoals reeds vastgesteld, gaat het verwijt aangaande het gebrek aan controle op de dienstverantwoordelijken terug op de betrokken negatieve beoordelingen in het evaluatieformulier. Verzoekster heeft deze echter stuk voor stuk bestreden voor de beroepscommissie. Inzonderheid voert zij daar het volgende aan:

- onder punt 1 van de rubriek “prestaties”: “welke termijnen werden niet gerespecteerd? Wel; gevraagde verslagen, evaluaties, vormingsplan, voorbereidingen vergaderingen als bv. Apa”
- punt 6 van de rubriek “prestaties”: “Absoluut niet akkoord. Wekelijkse opvolging van collega’s werd in plaats gezet. Mevrouw [B.] werd van nabij opgevolgd (zie verslagen, onderhouden, evaluaties). Idem voor [G.]. Quid [D.]? Verantwoordelijken kregen instructies na te gaan wat blijft liggen. Stand van zaken dient bij elke dienstvergadering te worden aangegeven”
- Punt 1 van “taakuitvoering”: “nogmaals; verantwoordelijken worden opgevolgd. [D.]?”
- Punt 4 van “leidinggevende taken”: “niet akkoord. Uitleg a.u.b. waarom is men altijd gevolgd als ik niet bekwaam ben te beoordelen en te evalueren? [G., B., V., M.] ? de gevolgen voor de belanghebbenden waren nochtans consequent!”

- Punt 5 van “leidinggevende taken”: “Idem 4. [D.], wat bedoelt men hiermee?”
- Zie ook punt 15 bij rubriek “gedrag” (“heeft gevoel voor verantwoordelijkheden”: “onvoldoende”): “Absoluut niet akkoord! Ik heb altijd men verantwoordelijkheden genomen t.o.v. collega’s die slecht werk leverden (Verslagen, Evaluaties)”
- Bij punt 11 van de rubriek “prestaties”: “Dossier Maf kent een positieve evolutie (zie inkomsten), Apa wordt opgevolgd, alert betreffende eventuele fraudes [...], het is pas nu met Sinchro dat men de mogelijkheid heeft het werkritme van de collega’s te meten. Mevr. [D.V.] was jaren verantwoordelijk van deze dienst en heeft zelf nooit kunnen zeggen waar het probleem zat (zie evaluaties). Bij mijn aankomst op de dienst kende men nochtans ook zulke achterstand “zie beslissing secretaris alles te betaling zonder nazicht”. Andere oorzaken dan gebrek aan controle dienen aangehaald te worden (bevallingsverlof [Sk.], vertrek [Se.], werk [G.], gebrek aan toezicht v/[B.] en verkeerd beeld weergegeven in PV’s”);
- Bovendien wijst verzoekster er op dat de “diensten [...] in de loop van deze periode bij vele nieuwe projecten [...] waren betrokken; Sinchro, Kruispuntbank, Nieuwe functioneringsgesprekken en evaluaties. Dit alles met drie nieuwe verantwoordelijken op de vier”.

Hoewel de eerste evaluator in “het rapport ter staving” duidelijk maakt waarom niet kan worden meegegaan met verzoeksters bezwaren aangaande de “vastgelegde objectieven”, kan niet hetzelfde worden gezegd voor wat betreft verzoeksters voormelde bezwaren aangaande haar negatieve beoordelingen in het evaluatieformulier op het vlak van de opvolging en controle van haar medewerkers en de planning en coördinatie van hun taken. In tegenstelling tot wat verwerende partij nog in de laatste memorie betoogt, heeft verzoekster haar negatieve beoordelingen ook met betrekking tot het aspect controle met klem betwist (“absoluut niet akkoord”). Zoals verwerende partij zelf tevens stelt in haar laatste memorie, heeft de repliek van de eerste evaluator in het punt 2 van de “nota ter staving”, “algemeen”, geen betrekking op het aspect “coaching en controle van het personeel”, “maar wel [op] de reporting/feed-back die [verzoekster] ten aanzien van haar hiërarchie geeft”. Deze motivering onder punt 2, “Algemeen” van de “nota ter staving” is bovendien volgens verwerende

partij zelf overtuigend. Dit is volgens haar echter niet het geval wat de negatieve beoordelingen /“scores” (in de vijf andere rubrieken naast de streefdoelen) in het evaluatieformulier betreft. Verwerende partij wijst er immers in de memorie van antwoord op dat de ongunstige evaluatie niet alleen het resultaat is van voornoemde nota, maar van het evaluatieformulier in zijn geheel, dus ook en zelfs wezenlijk van de negatieve beoordelingen op het vlak van opvolging en controle van haar medewerkers.

Noch het rapport ter staving, noch de bestreden beslissing, noch het inmiddels bijgebrachte evaluatierapport, maken echter duidelijk waarom de voormelde kritiek van verzoekster op de betrokken punten van haar evaluatieformulier faalt of niet overtuigt. Inzonderheid blijkt niet dat de eerste evaluator of de beroepscommissie aan verzoeksters verweer of vragen ter verduidelijking (met betrekking tot de vijf rubrieken, naast die van de “objectieven”, uit het evaluatieformulier) een ernstig onderzoek of weerwerk heeft besteed. Mede gelet op het feit dat de eerste evaluator erkent dat verzoekster “regelmatig werkvergaderingen houdt met haar medewerkers”, “wel tevreden is over haar manier van bijsturen”, “haar vele inspanningen om haar medewerkers op te volgen” niet in twijfel trekt, wordt onvoldoende duidelijk gemaakt waarom verzoeksters kritiek op het haar verweten “gebrek aan supervisie, organisatie en coördinatie” van (en op de taken van) de dienstverantwoordelijken die onder haar controle staan, niet kan worden aanvaard en waarom de door haar uitgeoefende controle, bijsturing of opvolging als niet “aangepast” of voldoende werd beschouwd en waarom het nog steeds, na de vastgestelde fouten begaan door medewerkers en ondergeschikten (B., G.), nog steeds niet als “aangepast” kan worden beschouwd. Het volstaat daarbij niet louter te verwijzen naar fouten die de directe medewerkers of ondergeschikten hebben gemaakt, zonder te verduidelijken in welke zin die toe te schrijven zijn aan een gebrek aan controle door verzoekster, zeker nu verzoekster tegenwerpt dat hieraan andere oorzaken dan gebrek aan controle ten grondslag liggen.

Bovendien blijkt uit de stukken die als bijlage 11 bij het verzoekschrift gaan, en waarop verwerende partij enkel repliceert met de bedenking dat het gaat om “preciseringen met betrekking tot het specifieke verwijt aangaande de vertraagde facturatie aan de Belgische staat”, dat

verzoekster wel na “het probleem met Mr. [G.]” concrete maatregelen heeft genomen om “dezelfde problemen [te] voorkomen”, dat er een misverstand was in de berichtgeving over de stand van zaken binnen de betrokken dienst, dat er veel van de achterstand (door de genomen maatregelen) werd ingehaald en dat er wel van nabij toezicht/controle door haar werd uitgeoefend op de uitvoering van de taken door de dienstverantwoordelijke B. (die eind 2006 een negatieve evaluatie van verzoekster en “regelmatig” “instructies” kreeg) en door “regelmatig[e] controles” op de aan ondergeschikte G. toevertrouwde taken en zijn vervangster (bijvoorbeeld over het aantal facturen dat zij gemiddeld per dag behandelen) en bezoek aan de dienst ter plekke.

12. Ofschoon de Raad van State de kritiek van verzoekster bijgevolg niet op alle punten bijvalt, volgt uit wat voorafgaat dat de bestreden beslissing aangaande twee van de vijf doelstellingen -die niet overtuigend zijn- onvoldoende is gemotiveerd. Dit geldt des te meer, nu de beroepscommissie de bespreking van de doelstelling “coaching van het personeel, meer responsabilisering” volledig betreft op een groot en wezenlijk deel van de negatieve beoordelingen (aangaande het gebrek aan controle) die in het evaluatieformulier onder de vijf rubrieken, naast die van de eerste rubriek “objectieven”, werden aangegeven, en die door verzoekster, zoals gezien, punt voor punt werden betwist. Zoals verwerende partij onderstreept vermag de Raad van State niet zijn beoordeling in plaats van de hare stellen. Hij mag bijgevolg niet beoordelen of het bestuur op grond van de andere aspecten alleen, ook bij de negatieve evaluatie was gebleven.

13. Het derde middel is gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt de beslissing van 4 december 2007 van de beroepscommissie van het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn van Sint-Jans-Molenbeek, waarbij de aan Pascale Desprets toegekende ongunstige evaluatie wordt bevestigd.

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 26 april 2011, door de Raad van State, XIIe kamer, samengesteld uit:

Dierk Verbiest,	kamervoorzitter,
Geert Van Haegendoren,	staatsraad,
Pierre Barra,	staatsraad,
bijgestaan door	
Frank Bontinck,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Frank Bontinck

Dierk Verbiest