

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 214.282 van 30 juni 2011
in de zaak A. 162.761/XII-4461**

In zake: Laurent VERHAEGEN
die woonplaats kiest te 3191 Hever
Lindenlaan 23

tegen:

de STAD BRUSSEL
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Jean-Paul Lagasse
kantoor houdend te 1030 Brussel
de Jamblinne de Meuxplein 41
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 24 mei 2005, strekt tot de
nietigverklaring van:

“1. De uitslag, vastgesteld door de examencommissie en opgenomen in het proces-verbaal van 1 maart 2005 van het tweede schriftelijk gedeelte van het examen voor bestuurssecretaris (algemene kwalificatie) (zittijd: 07.11.2003) bestaande uit een persoonlijkheidstest en een gevalstudie en waarbij de heer Laurent Verhaegen niet geslaagd wordt verklaard

2. De beslissing van 10.03.2005 van de Stad Brussel, waarbij werd beslist:

‘De uitslagen, vastgesteld door de examencommissie en opgenomen in het proces-verbaal van 1 maart 2005 van het tweede schriftelijk gedeelte van het examen voor bestuurssecretaris (algemene kwalificatie) (zittijd: 07.11.2003) bestaande uit een persoonlijkheidstest en een gevalstudie en waarbij de heer Laurent Verhaegen niet geslaagd wordt verklaard, worden bekrachtigd’. [...]

3. De impliciete weigering om verzoeker geslaagd te verklaren voor het tweede schriftelijk gedeelte van het examen.

4. De impliciete weigering om verzoeker te benoemen/bevorderen tot bestuurssecretaris.

5. De beslissing van 29.07.2004 van de Stad Brussel waarbij de rangschikking van de laureaten van het examen voor bestuurssecretaris (algemene kwalificatie) (zittijd: 07.11.2003) wordt goedgekeurd, in zoverre verzoeker niet wordt gerangschikt”.

Tevens vraagt verzoeker de examencommissie te bevelen opnieuw samen te komen en hem geslaagd te verklaren.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 153.311 van 6 januari 2006 is de afstand van de vordering om “[d]e examencommissie [te] bevelen opnieuw samen te komen, en verzoeker geslaagd te verklaren” vastgesteld en is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissingen verworpen.

Bij arrest nr. 201.487 van 4 maart 2010 worden de debatten heropend en wordt het door de auditeur-generaal aangestelde lid van het auditoraat belast met een aanvullend onderzoek.

Eerste auditeur Diane Mareen heeft een aanvullend verslag opgesteld.

De verzoekende partij en de verwerende partij hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 21 december 2010, datum waarop de behandeling van de zaak wordt uitgesteld tot de terechtzitting van 22 februari 2011.

Staatsraad Johan Lust heeft verslag uitgebracht.

De verzoeker en advocaat Anthony Poppe, die loco advocaat Jean-Paul Lagasse verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Diane Mareen 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. Het college van burgemeester en schepenen van de stad Brussel beslist op 18 september 2003 een aanwervings- en een bevorderingsexamen in te richten voor bestuurssecretaris (algemene kwalificatie). Verzoeker, in dienst van de stad als waarnemend bestuurssecretaris, stelt zich met brief van 3 november 2003 kandidaat voor deelname aan het examen.

Het examen behelst twee schriftelijke gedeelten en één mondeling gedeelte; het tweede schriftelijke gedeelte bestaat uit een computer-gestuurde persoonlijkheidstest en een proef betreffende een gevalstudie.

Verzoeker slaagt achtereenvolgens in het eerste schriftelijke gedeelte en in het mondelinge gedeelte.

Blijkens het proces-verbaal van 2 juli 2004 van de examencommissie krijgt verzoeker voor het tweede schriftelijke gedeelte 58 punten op 120, hetzij minder dan de minimaal vereiste 72 punten. Met een brief van 27 juli 2004 wordt verzoeker ervan ingelicht “dat [hij] niet voldaan he[eft] bij de schriftelijke schiftingsproef b van het examen voor bestuurssecretaris”.

Met een beslissing van 29 juli 2004 stelt het college van burgemeester en schepenen de lijst van de laureaten van het examen vast. De naam van verzoeker komt niet op de lijst voor.

Bij arrest nr. 139.935 van 28 januari 2005 vernietigt de Raad van State de door het college van burgemeester en schepenen bekrachtigde uitslag in zoverre verzoeker niet geslaagd wordt verklaard. De vernietiging steunt

op het gebrek aan een afdoende formele motivering van verzoekers score voor het tweede schriftelijke gedeelte.

Op 1 maart 2005 komt de examencommissie opnieuw samen en stelt zij, op grond van “nadere toelichtingen”, vast dat verzoeker 58 op 120 punten behaalt voor het tweede schriftelijke gedeelte. Het college van burgemeester en schepenen bekrachtigt die uitslag op 10 maart 2005.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

4. Verwerende partij betwist de ontvankelijkheid van het beroep wat de derde tot en met vijfde bestreden beslissing betreft, evenals van de vordering tot het opleggen van een bevel aan de examencommissie.

5. In zoverre de beslissing van 29 juli 2004 van het schepencollege de weigering inhoudt om verzoeker op te nemen in de lijst van de laureaten van het examen voor bestuurssecretaris, is deze beslissing op 10 maart 2005 vervangen door het besluit waarmee het schepencollege de nieuwe vaststelling van 1 maart 2005 van de examencommissie bekrachtigt dat, meer bepaald, verzoeker niet het vereiste minimum van 72 op 120 punten heeft behaald voor het tweede schriftelijke gedeelte en dus niet geslaagd is.

Ambtshalve is vast te stellen dat het beroep zonder voorwerp is wat de vijfde bestreden beslissing aangaat.

6. Met hun nieuwe beslissingen van 1 maart 2005, respectievelijk 10 maart 2005, weigeren de examencommissie en het schepencollege expliciet om verzoeker geslaagd te verklaren voor het tweede schriftelijke gedeelte en, zo doende, om hem in de lijst van de geslaagden op te nemen.

Die expliciete weigering is er de ontkenning van dat impliciet geweigerd zou zijn om verzoeker geslaagd te verklaren. Aangezien hij uitdrukkelijk niet geslaagd is verklaard in het examen voor bestuurssecretaris, is onduidelijk waar en wanneer dan de verwerende partij bovendien nog impliciet beslist zou hebben hem tevens niet tot bestuurssecretaris te benoemen.

Het derde en vierde voorwerp van de onderscheiden beroepen bestaan niet.

7. Zowel de verwerende partij, in haar memorie van antwoord, als de eerste auditeur, in haar verslag, stellen vast dat verzoeker op 29 november 2005 afstand deed van zijn vordering tot het opleggen van een bevel aan de examencommissie.

Verzoeker betwist dat niet.

8. Samenvattend, is het beroep niet ontvankelijk met betrekking tot de derde, vierde en vijfde bestreden beslissingen. Wat het op te leggen bevel betreft, moet de afstand worden vastgesteld.

V. Onderzoek van de middelen

Standpunt van de partijen

9. In zijn verzoekschrift voert verzoeker in een eerste middel, eerste onderdeel, aan: “gebrek aan deugdelijke motivering van de bestreden beslissing dd. 10.03.2005 – motivering voegt *in se* niets wezenlijks toe aan de naar aanleiding van vorige beslissing overgemaakte stukken”.

Verzoeker zet in verband met de “voorafgaandelijke ‘motivering’ en overgemaakte stukken” uiteen dat aangezien de brief van 27 juli 2004 geen enkele motivering bevat, hij er om gevraagd heeft, dat hij in verband met de persoonlijkheidstest een niet-ondertekend verslag van de examencommissie ontving waaruit geenszins kon worden afgeleid hoe de punten berekend werden en hoe men tot een quotering daarvoor van 10 punten op 40 is gekomen, dat geweigerd werd de afdruk over te leggen van de van verzoeker afgenomen computergestuurde test, dat hij dus nog altijd niet in staat werd gesteld de feitelijke en juridische motieven van de beslissing te kennen, en dat de Raad van State bij arrest nr. 139.935 de beslissing “dan ook onmiddellijk” vernietigd heeft.

Na die vernietiging is, aldus verzoeker, de examencommissie van het tweede schriftelijk gedeelte van het examen opnieuw bijeengeroepen en is gepoogd een motivering te geven. Hij vervolgt dat wat de uitslag van de persoonlijkheidstest betreft, de inhoud van het verslag is hernomen, maar dat -“[z]oals reeds naar aanleiding van vorige procedure werd vermeld”- uit dit verslag nog altijd niet kan worden afgeleid hoe men tot de quoterings van 10 punten op 40 komt.

Verzoeker concludeert met betrekking tot het onderdeel dat hij in totaal 58 op 120 behaalde voor het tweede schriftelijke gedeelte, maar “nog steeds” niet weet hoe de punten zijn toegekend en waarom hij niet geslaagd en niet bekwaam wordt verklaard “voor een taak die hij reeds jaren uitoefent”.

10. Wat de motivering van verzoekers score van 10 op 40 voor de computergestuurde persoonlijkheidstest betreft, is het antwoord van verwerende partij in de memorie van antwoord ertoe beperkt dat de score “werd toegekend op basis van de appreciaties van de examencommissie die door verzoeker niet ernstig kunnen worden bekritiseerd” en dat de Raad van State niet vermogen heeft zijn eigen appreciatie in de plaats te stellen.

In de laatste memorie voegt verwerende partij daar aan toe wat volgt:

“Wat betreft de computergestuurde persoonlijkheidstest, laat de verwerende partij opmerken dat de beoordelingen uitgaande van de examencommissie betreffende de computergestuurde persoonlijkheidstest gebaseerd zijn op een globaal onderzoek van de resultaten behaald door elke kandidaat. Dit onderzoek tracht de persoonlijkheid van de kandidaten te bepalen en streeft er naar de bekwaamheid van deze persoonlijkheid in relatie met de uit te oefenen functie na te gaan.

Het resultaat bekomen voor de computergestuurde persoonlijkheidstest vloeit niet voort uit de eenvoudige optelling van de voor elke vraag behaalde punten. Deze punten dienen geïnterpreteerd te worden door de leden van de examencommissie in functie van een leesschema voorzien door de auteurs van de persoonlijkheidstest en worden vertaald in de vorm van schriftelijke bevindingen.

Deze bevindingen worden vervolgens becijferd om een resultaat te bekomen op een maximum van 40 punten.

Verwerende partij brengt in haar bijlage de lijst bij van de vragen gesteld in

het kader van de test, de door verzoekende partij behaalde resultaten, een gebruiksaanwijzing van de persoonlijkheidstest alsook de teruggavegids.

De beoordelingen uitgaande van de examencommissie betreffende de verzoekende partij zijn in het algemeen negatief. Rekeninghoudend met de beoordelingen geformuleerd door de examencommissie lijkt de toekenning aan de verzoekende partij van 10 punten op 40 -of 25 punten op 100- noch onredelijk, noch onrechtvaardig. Gezien het negatief advies van de examencommissie, kon de verzoekende partij alleen een puntentotaal van minder dan de helft van de punten behalen.

Een becijferde evaluatie van de persoonlijkheid van een kandidaat is een delicate oefening. De examencommissie beschikt op dat domein over een extreem brede appreciatiebevoegdheid die door de Raad van State enkel beperkt kan worden slechts indien deze wordt uitgeoefend op een manifest onredelijke manier, hetgeen *in casu* niet het geval is.

Verwerende partij noteerde dat de verzoekende partij zelfs niet poogt om het advies van de examencommissie te betwisten en hij zich beperkt tot het beweren dat het puntenaantal dat hij behaalde niet gerechtvaardigd is”.

11. In zijn reactie op de stukken die verwerende partij bij de laatste memorie voegt, merkt verzoeker onder meer op dat er “[e]en tegenstrijdigheid qua puntenquotering” dient te worden vastgesteld tussen de “gebruiksaanwijzing” en de “teru[g]gavegids”, en dat de vraag kan worden gesteld of de conclusies in de “teruggavegids” wel hemzelf betreffen aangezien ze sterk afwijken van de motivering die hem eerder is bezorgd.

Verzoeker besluit dat de voorgebrachte documenten niet zijn persoon betreffen, dat ze slechts de gestelde vragen weergeven maar geen afschrift inhouden van de gegeven antwoorden, dat hij nog steeds in de onmogelijkheid verkeert de bevindingen en de puntenquotering van de examencommissie betreffende de computergestuurde persoonlijkheidstest aan zijn antwoorden te toetsen, dat er wel wordt uitgelegd hoe men in theorie tot een puntenberekening zou moeten komen, maar dat de puntenberekening in de praktijk nog altijd ontbreekt, en dat de bijgebrachte documenten “blijkbaar als enig doel hebben de RvS te misleiden en wat betreft verzoeker een openbaar bestuur onwaardig zijn”.

Beoordeling

12. Verzoeker wordt door de eerste twee bestreden beslissingen niet

geslaagd verklaard in het examen voor bestuurssecretaris (examenperiode 7 november 2003) omdat hij op het tweede schriftelijke gedeelte slechts 58 op 120 en daarmee 14 punten onder het vereiste minimum scoort. Dit tweede schriftelijke gedeelte bestond uit, eensdeels, een computergestuurde persoonlijkheidstest en, anderdeels, een proef betreffende een gevalstudie. Inzonderheid wat de persoonlijkheidstest betreft behaalt verzoeker een slecht resultaat: 10 op 40 punten. Dit mag verwonderlijk heten aangezien verzoeker reeds meerdere jaren, sinds 1996, de functie van waarnemend bestuurssecretaris uitoefent en niet wordt betwist dat hij dat, zoals hij zelf met een verwijzing naar de dagdagelijkse praktijk en zijn positieve evaluatierapporten beweert, “optimaal” doet.

13. Verzoeker werd in 2004 een eerste keer met 58 op 120 punten niet geslaagd verklaard in het tweede schriftelijke gedeelte en daardoor in het gehele examen voor bestuurssecretaris. Verzoeker bracht er toen onder meer tegen in dat het hem onduidelijk is waarom hij maar zo weinig punten behaalde voor het tweede schriftelijke gedeelte. Het deed de Raad van State ertoe beslissen verzoekers niet geslaagd zijn in het examen voor bestuurssecretaris te vernietigen omdat niet verantwoord werd “waarom verzoeker voor de gevalstudie 48 punten is gegeven en niet, bijvoorbeeld, 62, in welk geval hij voor het geheel van het tweede schriftelijk gedeelte 72 op 120, en dus het vereiste minimum, zou hebben behaald”.

In de bestreden beslissingen van 1 en 10 maart 2005 blijven de examencommissie, respectievelijk het college van burgemeester en schepenen bij de punten die zij verzoeker in 2004 gaven, maar verschaffen zij nu “nadere toelichtingen”. Wat de persoonlijkheidstest betreft wordt gemotiveerd:

“Weinig positief zelfbeeld. Mist vertrouwen in de eigen mogelijkheden. Treedt niet graag op het voorplan. Voelt zich ongemakkelijk in groepen en beperkt de contacten tot een kleine kring. Kan het moeilijk hebben om zich te doen gelden in zijn ideeën, zijn persoonlijke belangstelling, zijn functie. Macht hebben en invloed uitoefenen op anderen zijn voor hem weinig belangrijk. Hij aanvaardt gemakkelijk de autoriteit en competentie van anderen. Weinig interesse voor het welzijn van anderen. Weinig behulpzaam. Is eerder wantrouwig en op zijn hoede. Zeer kritische opstelling tegenover anderen en weinig tolerant. Houdt ervan zelf te

beslissen wat hij onderneemt en hoe deze ondernemingen aan te pakken. Gaat graag zijn eigen gang. Lage dynamiek. Gebrek aan energie en vitaliteit. Gaat voorzichtig en bedachtzaam te werk. Omzichtigheid gecombineerd met lage dynamiek kan leiden tot het te lang uitstellen van beslissingen en acties. Weinig persoonlijke ambitie. Streeft niet naar perfectie of het overtreffen van zichzelf. Kan zich inspannen voor iets en is in staat een taak te voltooien. Wanneer een opdracht hem echter niet interesseert of hem te moeilijk lijkt, haakt hij eerder gemakkelijk af. Voelt zich meer op zijn gemak ten opzichte van het bekende dan ten opzichte van nieuwe dingen of complexe zaken. Eerder gericht op uitvoering dan op conceptie. Heeft behoefte aan een duidelijke voorstelling van het nagestreefde doel en pakte de problemen liefst één voor één aan. Dit kan ertoe leiden dat hij te sterk op de concrete situatie betrokken is, een bredere visie of inzicht mist en bepaalde aspecten van het werk of kansen over het hoofd ziet. Materialistisch ingesteld. Heeft de neiging te veel belang te hechten aan de korte termijn en onmiddellijke oplossingen en hierdoor projecten op langere termijn te verwaarlozen. Wil graag in overeenstemming zijn met regels en waarden in zijn omgeving. Het risico bestaat dat hij dermate bekommerd is om zich te conformeren dat initiatief, eigen overtuigingen en persoonlijk engagement verloren gaan”.

De “nadere toelichtingen” kunnen verzoeker niet van de juistheid van de gegeven quoterings overtuigen. Zijns inziens is het “nog steeds een raadsel” hoe de verwerende partij tot haar punten is gekomen en “waarom hij nipt niet geslaagd werd verklaard”.

14. Wanneer, zoals te dezen, een verzoekende partij op gemotiveerde wijze betwist dat de bestreden beslissing op draagkrachtige motieven berust, komt het de overheid toe het bestaan van motieven en van de deugdelijkheid ervan aan te tonen. Verwerende partij mag dan wel menen dat haar interpretaties, schriftelijke bevindingen en becijferingen onredelijk noch onrechtvaardig zijn, het ontslaat haar er niet van om dat *in concreto* aannemelijk te maken.

Ook een ruime of delicate appreciatiebevoegdheid moet steeds worden uitgeoefend op grond van toereikende beweegredenen, wat in de eerste plaats veronderstelt dat er beweegredenen bestaan en dat dit bestaan bewezen kan worden. Gelet op de eerder vermelde specifieke omstandigheden, gold te dezen voor verwerende partij die bewijsplicht nog des te meer.

Bijgevolg behoorde het verwerende partij om in het administratief dossier met de meeste precisie en volledigheid duidelijkheid te verschaffen over de redenen -alle redenen- waarop zij zich baseert om verzoeker voor de persoonlijkheidstest zo'n ongunstige beoordeling te geven en om hem daarvoor meer bepaald een cijfer te onthouden, namelijk 24 op 40, waarmee hij in het tweede schriftelijke gedeelte, en meteen in het gehele examen, geslaagd zou zijn geweest.

15. Uiteindelijk heeft verwerende partij pas bij de laatste memorie enige stukken daaromtrent bijgebracht. Het gaat om, welbepaald, de vragen die in het kader van de persoonlijkheidstest zijn gesteld, om een "Gebruiksaanwijzing van de persoonlijkheidstest" en om een zogeheten "Teruggavegids".

Als zodanig is uit de vragenlijst niets af te leiden met betrekking tot de antwoorden die verzoeker verstrekke en met betrekking tot de beoordeling die verwerende partij aan die antwoorden gaf.

Dat geldt ook voor de "Gebruiksaanwijzing van de persoonlijkheidstest", waarvan verwerende partij ter terechtzitting overigens toegeeft dat ze slechts "louter indicatief" is, begrijp: een vrijblijvende handleiding.

Blijft nog de "Teruggavegids", die "resultaten" van verzoeker lijkt weer te geven, maar waarvan verzoeker met aandrang betoogt dat ze niet op zijn persoon slaan. Dat blijkt terecht. Ter terechtzitting verklaart verwerende partij finaal zelf dat de commentaar niet op verzoeker betrekking heeft.

16. De conclusie is derhalve dat verwerende partij met geen enkel element verantwoordt en kan verantwoorden waarom zij verzoeker voor de computergestuurde persoonlijkheidstest slechts 10 op 40 toekent en dat zij kennelijk geen enkele reden heeft om hem daarvoor niet een hoger cijfer -inzonderheid dan 24 op 40- te geven.

Het besproken eerste onderdeel van het eerste middel is gegrond.

17. Gelet op deze annulatiegrond zal de hierna uitgesproken vernietiging van de eerste twee bestreden beslissingen in de concrete omstandigheden van deze zaak de verplichting voor verwerende partij meebrengen om verzoeker alsnog geslaagd te verklaren voor het tweede schriftelijke gedeelte van het examen voor bestuurssecretaris, algemene kwalificatie, examenperiode 7 november 2003 en, aangezien hij eerder al voor de andere gedeelten van het examen slaagde, tegelijkertijd voor het hele examen.

Na vervolgens zijn naam te hebben bijgeschreven op de door het college van burgemeester en schepenen op 29 juli 2004 vastgestelde lijst van laureaten van het examen, zal verwerende partij ertoe gehouden zijn om verzoekers loopbaan dienovereenkomstig te reconstrueren en hem meer in het bijzonder effectief tot bestuurssecretaris te benoemen voor de periode *vanaf* de datum waarop hij normaal benoemd zou zijn geworden als hij van meet af aan tot laureaat van het examen, examenperiode 7 november 2003, was verklaard, *tot aan* de datum waarop verzoeker die benoeming intussen op grond van zijn uitslag in een ander examen verkreeg, zijnde 1 juli 2006.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt de beslissingen van 1 maart 2005 en 10 maart 2005 van de examencommissie, respectievelijk het college van burgemeester en schepenen van de stad Brussel om Laurent Verhaegen niet geslaagd te verklaren voor het tweede schriftelijke gedeelte van het examen voor bestuurssecretaris, algemene kwalificatie, examenperiode 7 november 2003, en om hem niet in de lijst van de geslaagden van het examen op te nemen.

2. De Raad van State stelt de afstand vast wat de vordering betreft tot het opleggen van een bevel aan de examencommissie.

3. De Raad van State verwerpt het beroep voor het overige.

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

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 30 juni 2011, door de Raad van State, XIIe kamer, samengesteld uit:

Dierk Verbiest,	kamervoorzitter,
Johan Lust,	staatsraad,
Geert van Haegendoren,	staatsraad,
bijgestaan door	
Greta Scheveneels,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Greta Scheveneels

Dierk Verbiest