RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE IXe KAMER

A R R E S T

nr. 215.832 van 19 oktober 2011
in de zaak A. 201.229/IX-7349

In zake : Annelies VANDEBON
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Pascal Lahousse
kantoor houdend te 2800 Mechelen
Leopoldstraat 64
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de minister van Justitie
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Dirk Van Heuven en Jonas Riemslagh
kantoor houdend te 8500 Kortrijk
President Kennedypark 6/24
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van de vordering

1. De vordering, ingesteld op 25 juli 2011, strekt tot de schorsing van de tenuitvoerlegging van de beslissing van de minister van Justitie van 9 juni 2011 waarbij Annelies Vandebon als penitentiair bewakingsassistent, wordt ontslagen met een opzegtermijn van drie maanden.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een nota ingediend.

Auditeur Melissa Celis heeft een verslag opgesteld.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 10 oktober 2011.

Staatsraad Daniël Moons heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Pascal Lahousse, verschijnt voor de verzoekster, en advocaat Jonas Riemslagh, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Melissa Celis 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. Bij besluit van 1 november 2010 wordt de verzoekster, als één van de laureaten van het examen ANGPBA01, toegelaten tot de stage in de hoedanigheid van penitentiair bewakingsassistent bij de buitendiensten van het Directoraat-generaal EPI (Penitentiaire inrichtingen). Zij wordt toegewezen aan de regio Antwerpen. Tijdens de verplichte opleiding wordt haar administratieve standplaats vastgesteld bij het Opleidingscentrum voor Penitentiair Personeel (O.C.P.P.) te Brugge.

3.2. Tijdens de stage worden een aantal competenties beoordeeld. Dit gebeurt op basis van de te doorlopen basisopleiding in het O.C.P.P. en op basis van de taken in de inrichting (de zogenaamde terreinweken).

De verzoekster bekomt voor de eerste drie stagemaanden voor een aantal criteria van een aantal van de hierna genoemde competenties de beoordeling “onvoldoende” of “zwak”. Voor de competentie “loyaal handelen” behaalt zij “onvoldoende” of “zwak” voor vijf van de tien criteria (meer bepaald

voor “voorkomen/uniform”, “toont respect voor oversten, collega’s, gedetineerden en derden”, “voert uit wat door de hiërarchie beslist is, ook al staat zij er niet achter”, “neemt verantwoordelijkheid voor het eigen handelen” en “is zich goed bewust van de normen en waarden van de organisatie en handelt steeds in overeenstemming met de verwachtingen van de organisatie”). Voor de competentie “taken uitvoeren” behaalt zij “onvoldoende” voor het criterium “blijft constant op de aangewezen post”. Voor de competentie “begrijpen” behaalt zij “onvoldoende” voor het criterium “kan de theoretisch opgedane kennis correct in de praktijk toepassen”. Voor de competentie “objectieven behalen” behaalt zij “onvoldoende” of “zwak” voor drie van de vier criteria (meer bepaald voor “neemt de verantwoordelijkheid voor de taken en resultaten binnen (zijn)/haar activiteitsdomein”, “ziet mogelijkheden om (zijn)/haar resultaten te verbeteren” en “onderneemt gerichte acties om (zijn)/haar resultaten te verbeteren”). Voor de competentie “samenwerken” behaalt zij “onvoldoende” of “zwak” voor vier van de zes criteria (meer bepaald voor “integreert zich vlot in de groep”, “toont interesse in de opvattingen van anderen en respecteert deze”, “doet actief mee met de groepsactiviteiten” en “stimuleert een positieve sfeer in de groep”). Voor de competentie “stress beheren” behaalt zij “onvoldoende” voor het criterium “kanaliseert kritiek en benadert deze rationeel”. Voor de competenties “communiceren” behaalt zij “onvoldoende” of “zwak” voor twee van de vier criteria (meer bepaald voor “baseert (zijn)/haar communicatie op feiten” en “luistert actief”).

Deze beoordeling wordt telkenmale gemotiveerd, en wel als volgt:

> “PBA Vandebon draagt tijdens terreinweek haar uniform niet conform de vigerende reglementering. Bovendien draagt ze veel en opvallende juwelen, die ze weigert af te doen alhoewel dit haar meermaals uitdrukkelijk werd gevraagd.
>
> PBA Vandebon gaat in discussie met de PA bij het geven van een opdracht. Geeft geen gehoor aan de bemerkingen van haar mentor.
>
> PBA Vandebon gedraagt zich ongepast in het bijzijn van gedetineerden.
>
> PBA Vandebon legt opdrachten naast zich neer en probeert haar eigen wil door te drijven.
>
> PBA Vandebon wordt door het O.C.P.P. aangesproken op bepaalde negatieve en verontrustende berichten, zowel van haar eigen groep als van het terrein. PBA Vandebon valt telkens uit de lucht en is zich van geen kwaad

bewust. Bovendien wijt ze de oorzaak steeds aan externe factoren, zonder er zelfs maar bij stil te staan dat zij hier zelf een bijdrage kan hebben.

PBA Vandebon doet uitspraken die niet stroken met de verwachtingen van de organisatie.

Er circuleren foto's van PBA Vandebon op het internet die niet stroken met de waarden, normen en verwachtingen van de organisatie. Deze brengen bovendien de waardigheid van het ambt in het gedrang.

PBA Vandebon laat tijdens de terreinweken na op de haar toegewezen post te blijven.

PBA Vandebon kreeg toelichting omtrent het geldende Arbeidsreglement, maar liet na dit na te leven op de werkvloer of toe te passen ondanks het feit dat ze hierover werd aangesproken.

PBA Vandebon legt de verantwoordelijkheid voor haar daden en de gevolgen/resultaten daarvan steeds bij anderen.

Aansluitend op de vorige bemerking, is er weinig ruimte voor verbetering. Zolang men immers weigert de oorzaak bij zichzelf te zoeken of dit zelfs te overwegen, kan er van een leereffect naar de toekomst toe weinig sprake zijn.

PBA Vandebon onderneemt hoegenaamd geen acties om haar resultaten te verbeteren. Ze weigerde op het terrein haar uniform conform de vigerende reglementering te dragen.

Daarnaast weigerde zij systematisch zelfs maar een poging te ondernemen de banden met haar groep te herstellen.

PBA Vandebon doet uitspraken die haar integratie in de groep aanzienlijk bemoeilijkt.

PBA Vandebon plaatst zichzelf buiten de groep tijdens de week in Merksplas, wat haar integratie in de groep nagenoeg onmogelijk maakt.

PBA Vandebon weigert deel te nemen aan de groepsactiviteiten in Merksplas.

PBA Vandebon doet uitspraken en vertoont gedrag die haar groep dermate verontrust dat zij zich genoodzaakt zien hier een formeel verslag van op te stellen, dat met de ganse groep wordt ondertekend.

PBA Vandebon is niet vatbaar voor kritiek en weigert bovendien systematisch deze te erkennen. Ze kan dit niet plaatsen en trekt telkens de geloofwaardigheid van anderen in twijfel.

Er is systematisch een discrepantie waar te nemen tussen de woorden van PBA Vandebon en die van O.C.P.P.-medewerkers en haar groep.

Doordat PBA Vandebon nalaat te luisteren naar de boodschap en het advies van O.C.P.P.-medewerkers, laat dit weinig ruimte voor verbetering in de toekomst"

De verwerende partij kent aan de verzoekster voor de eerste drie maanden uiteindelijk de volgende beoordeling toe voor elk van de competenties:

- "loyaal handelen": onvoldoende
- "taken uitvoeren": zwak
- "zichzelf ontwikkelen": goed
- "werk structureren": goed

- “begrijpen”: zwak
- “objectieven behalen”: zwak
- “samenwerken”: onvoldoende
- “stress beheren”: zwak
- “communiceren”: zwak.

Op basis van de voornoemde negatieve vaststellingen wordt geconcludeerd dat de verzoekster wegens beroepsongeschiktheid zou moeten worden afgedankt.

3.3. Met een e-mail van 13 maart 2011 reageert de verzoekster op haar eerste stageverslag met betrekking tot de eerste drie maanden van de stage. Zij voert aan dat de beoordeling is gesteund op onvolledige gegevens, aangezien het verslag van de terreinweek in Dendermonde niet voorhanden is. Gezien de korte periode waarbinnen de verwerende partij zich een beeld van haar heeft gevormd, is volgens haar het advies tot ontslag voorbarig en dient haar stage te worden voortgezet. Zij wijst op de algemene definitie en het doel van de stage, waardoor de stagiair dingen leert en zich vervolmaakt in de functie die zij zal moeten uitvoeren. Zij meent de kans te verdienen om te bewijzen dat zij gunstig zal evolueren, en dit gelet op het feit dat zij zich nog niet kon bewijzen na de overgang naar een nieuwe groep. Vervolgens tracht zij de negatieve vaststellingen en beoordelingen in het stageverslag te weerleggen.

3.4. Op 16 maart 2011 wordt door de stageverantwoordelijke en de directeur van de stafdienst P&O een syntheseverslag opgemaakt ten behoeve van de departementale stagecommissie. Dit syntheseverslag omvat de conclusies van de hele officiële stageperiode met de bedoeling de verzoekster voor de stagecommissie te laten verschijnen met een vraag tot afdanking.

De visie van de stageverantwoordelijke luidt als volgt:

> “In het stagedossier van Mevrouw Vandenbon komen opvallende discrepanties voor tussen wat de stagiair zegt en haar handelen op de werkvloer.

Enerzijds noemt zij de job van PBA haar droomjob waar ze alles wil voor doen om die te kunnen uitvoeren en gaat ze zelfs zover om tot 2x toe een mail hiervoor te sturen naar de voorzitter en de directeur-generaal.

We merken ook dat zij over de nodige technische competenties beschikt om de technische taken van een PBA correct uit te voeren. Zij volgt de geldende voorschriften bij de uitvoering van de taken, zij kan gepaste beslissingen nemen, zij is in staat om haar taken methodisch en nauwkeurig uit te voeren en de aanwezige hulpmiddelen op een juiste manier te gebruiken. Zij is in staat om haar werk te structureren.

Anderzijds stellen we een gedrag en attitude vast die absoluut niet stroken met het verwachte gedrag en attitude van een PBA. Mevrouw Vandenbon weigert haar opvallende juwelen af te doen, iets wat een kleine moeite lijkt om een droomjob te kunnen uitvoeren. Bij 2 van de 4 terreinweken blijkt dat de stagiair in discussie gaat met de hiërarchie omtrent de taken die zij dient uit te voeren waarbij de stagiair probeert onderuit te komen aan taken die ze minder graag doet. Dit terwijl een stage juist ook dient om alle taken van de functie onder de knie te krijgen. Ook slaagt zij er niet in om op de aangewezen post te blijven. Tijdens deze 2 terreinweken waren er ook opmerkingen over ongepast gedrag naar gedetineerden toe.

We stellen ook vast dat de integratie van de stagiair in de groep, de deelname aan groepsactiviteiten en de bijdrage aan een positieve sfeer in de groep volledig uit de hand is gelopen en zelfs zover dat er uiteindelijk beslist werd om de stagiair van groep te veranderen. In alle pogingen die door de stagebegeleiders van het O.C.P.P. zijn ondernomen om hierover te praten, merken we dat de stagiair hiervoor de volledige verantwoordelijkheid bij de groep legt en haar eigen aandeel hierin volledig ontkent. De verhalen van de groep of van de lesgevers zijn in deze compleet tegengesteld aan het verhaal van de stagiair.

Tenslotte dienen we ons ook vragen te stellen of het gedrag van de stagiair wel strookt met de deontologische code. Zelfs buiten de uitoefening van zijn ambt dient een rijksambtenaar elk gedrag dat in strijd is met de waardigheid van zijn ambt te vermijden. Er circuleerden foto's van de stagiair op het internet die in strijd zijn met deze waardigheid en die niet stroken met de waarden, normen en verwachtingen van de organisatie".

De conclusie van het syntheseverslag luidt dan ook:

"We stellen vast dat de stagiair zwak of onvoldoende scoort op 6 van de 9 beoordeelde competenties. We stellen ook vast dat het bij deze competenties vooral gaat om de gedragsindicatoren die verbonden zijn met gedrag en attitude en dus juist deze die minder goed ontwikkelbaar zijn (itt bijvoorbeeld louter technische competenties). Het complete gebrek aan inzicht in dit problematisch functioneren bevestigt en versterkt deze vaststelling.

Hoewel de stagiair nog maar 4 stagemaanden doorlopen heeft, zijn we van oordeel dat de ernst van de problemen van die aard is, dat we nu reeds kunnen concluderen dat de stagiair ongeschikt is om de functie van PBA uit te oefenen".

In het syntheseverslag wordt de Stagecommissie verzocht een voorstel te willen doen tot een afdanking wegens beroepsongeschiktheid.

3.5. Tijdens de zitting van 5 april 2011 van de departementale stagecommissie, worden vooreerst een attaché die het O.C.P.P. Brugge vertegenwoordigt en de personeelsdirecteur van de gevangenis te Antwerpen ambtshalve gehoord, overeenkomstig artikel 38, § 4, van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 houdende het statuut van het Rijkspersoneel.

De attaché in het O.C.P.P. Brugge verklaart:

- dat de stagiair op diverse competenties uitermate zwak tot onvoldoende scoorde (6 van de 9 competenties);
- dat de stagiair niet over de vereiste houding en attitude beschikt om te functioneren als penitentiair bewakingsassistent;
- dat er tussen de woorden van de stagiair en die van O.C.P.P.-medewerkers en haar groep opvallende discrepanties waar te nemen zijn;
- dat de stagiair nalaat te luisteren naar de boodschap en het advies van O.C.P.P.-medewerkers waardoor er geen positieve evolutie mogelijk is;
- dat er bepaalde oplossingen werden voorgesteld aan de stagiair waarmee zij eerst akkoord ging en achteraf zelf het initiatief nam om de problemen op te lossen door een mail te sturen naar de voorzitter van de FOD Justitie;

en concludeert hieruit dat betrokkene ongeschikt is om de functie van PBA uit te oefenen en zich genoodzaakt ziet mevrouw Vandebon voor te dragen voor ontslag.

De personeelsdirecteur van de gevangenis te Antwerpen verklaart:

- dat de stagiair over de nodige technische competenties beschikt om de technische taken van een PBA correct uit te voeren;

- dat de houding van de stagiair niet steeds in overeenstemming is met de attitude die verwacht wordt van een PBA;
- dat de stagiair weinig of geen respect voor hiërarchie, lesgevers, collega's (medecursisten) en gedetineerden betoont;
- dat het gedrag van de stagiair onaanvaardbaar is in een gevangenis;

en acht zich hierdoor verplicht om een voorstel tot afdanking te doen omdat de stagiair niet beantwoordt aan de door de functie vooropgestelde vereisten en na meerdere inspanningen weinig of geen evolutie merkbaar is.

Vervolgens verklaart de vakbondsafgevaardigde, die verzoekster bijstaat:

- dat er inderdaad in het begin problemen zijn geweest en er degelijk aan gewerkt wordt;
- dat de stagiair de wil heeft eraan te werken en dat zij beseft dat eraan gewerkt moet worden;
- dat de stagiair de kans moet krijgen om haar stage af te werken gezien er een positieve evolutie merkbaar is in haar stage.

De departementale stagecommissie beslist uiteindelijk na geheime stemming met unanimiteit om een voorstel tot afdanking van de verzoekster voor te leggen aan de bevoegde overheid. De motivatie hiertoe luidt:

> "De stagiair is beroepsongeschikt. De stagiair beschikt noch over de nodige competenties en attitude die de organisatie vooropstelt om te functioneren als Penitentiair bewakingsassistent noch over het nodige potentieel om hiernaar te evolueren. De algemene attitude van de stagiair past niet bij de functie van penitentiair bewakingsassistent".

3.6. Op 9 juni 2011 wordt door de verwerende partij beslist om de verzoekster te ontslaan met een opzegtermijn van drie maanden, met uitwerking vanaf de eerste van de maand volgend op de datum van de betekening voor ontvangst. Het betreft de thans bestreden beslissing. De motivering van deze beslissing luidt als volgt:

"(…)

Overwegende dat mevrouw Annelies VANDEBON tijdens haar stage op diverse competenties uitermate zwak tot onvoldoende scoorde ondanks het feit dat zij over de nodige technische competenties beschikt om de technische taken van een penitentiair bewakingsassistent correct uit te voeren;

Overwegende dat betrokkene niet over de vereiste houding en attitude beschikt om te functioneren als penitentiair bewakingsassistent;

Overwegende dat er tussen de woorden van stagiair VANDEBON en die van de O.C.P.P.-medewerkers en haar groep opvallende discrepanties waar te nemen zijn;

Overwegende dat betrokkene nalaat te luisteren naar de boodschap en het advies van O.C.P.P.-medewerkers waardoor er geen positieve evolutie mogelijk is;

Overwegende dat er bepaalde oplossingen werden aangereikt waarmee zij eerst akkoord ging en achteraf zelf het initiatief nam om de problemen op te lossen door een mail te sturen naar de Voorzitter van de FOD Justitie;

Overwegende dat het O.C.P.P. concludeert dat betrokkene ongeschikt is om de functie van penitentiair bewakingsassistent uit te oefenen en zich genoodzaakt zien mevrouw Annelies VANDEBON voor te dragen voor ontslag;

Overwegende dat de houding van betrokkene niet steeds in overeenstemming is met de attitude die verwacht wordt van een penitentiair bewakingsassistent;

Overwegende dat zij weinig of geen respect betoont ten aanzien van de hiërarchie, lesgevers, collega's (medecursisten) en gedetineerden;

Overwegende dat het gedrag van betrokkene onaanvaardbaar is in een gevangenis;

Overwegende dat de directie van de moederinrichting zich verplicht acht om een voorstel tot afdanking in te dienen omdat mevrouw VANDEBON niet beantwoordt aan de door de functie vooropgestelde vereisten en er na meerdere inspanningen weinig of geen evolutie merkbaar is;

Overwegende (dat zij) de beslissing tot afdanking van de departementale stagecommissie (…) als volgt motiveert: De stagiair is beroepsongeschikt. De stagiair beschikt noch over de nodige competenties en attitude die de organisatie vooropstelt om te functioneren als penitentiair bewakingsassistent noch over het nodige potentieel om hiernaar te evolueren. De algemene attitude van de stagiair past niet bij de functie van penitentiair bewakingsassistent".

Op 16 juni 2011 neemt de verzoekster kennis van het schrijven van 9 juni 2011, dat aangetekend met ontvangstmelding werd verzonden, waarmee haar de thans bestreden beslissing wordt overgemaakt.

IV. Onderzoek van de vordering tot schorsing

Overeenkomstig artikel 17, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kan slechts tot de schorsing van de tenuitvoerlegging worden besloten onder de dubbele voorwaarde dat ernstige middelen worden aangevoerd die de vernietiging van de aangevochten beslissing kunnen verantwoorden en dat de onmiddellijke tenuitvoerlegging van de beslissing een moeilijk te herstellen ernstig nadeel kan berokkenen.

Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

4. De verzoekster voert in een eerste middel de schending aan van de beginselen van behoorlijk bestuur in het algemeen, en in het bijzonder van de materiële motiveringsplicht en de uitdrukkelijke motiveringswet van 29 juli 1991, de feitenvinding, de zorgvuldigheidsplicht, het redelijkheidsbeginsel en het verwachtingsbeginsel.

Naar het oordeel van de verzoekster is de bestreden beslissing gebaseerd op een eenzijdig, onvolledig en selectief administratief dossier, dat geen correct beeld van haar werkzaamheden en verdiensten als stagiair weergeeft.

De verzoekster heeft de indruk dat de stagecommissie zich heeft laten leiden door eenzijdige en niet-gecontroleerde verklaringen, waaronder zelfs verklaringen van gedetineerden.

De verwerende partij heeft bepaalde beoordelingen niet in het administratief dossier opgenomen. Zij heeft bij het nemen van de bestreden beslissing dan ook geen rekening gehouden met de in tempore non suspecto opgestelde evaluatie door de moederinrichting (gevangenis te Antwerpen), betreffende verzoeksters werkzaamheden tijdens de terreinweek van 14 februari 2011 tot en met 25 februari 2011. In die evaluatie werd elke parameter beoordeeld als "voldoende" of "goed", zo beweert de verzoekster. Zij acht het dan ook zeer merkwaardig dat deze positieve beoordeling, die reeds op 11 maart 2011 -en dus vóór de oproeping voor de stagecommissie- werd opgesteld, niet door de stagecommissie werd besproken, niet werd opgenomen in het administratief dossier en niet werd vermeld in de bestreden beslissing. De verzoekster stelt dat zij in haar opmerkingen van 13 maart 2011 nochtans meermaals heeft gewezen op deze gunstige evaluatie van 11 maart 2011.

De verzoekster wijst er voorts op dat zij eveneens meermaals heeft verwezen naar de beoordeling die werd opgesteld in de gevangenis te Dendermonde en die volgens haar uitermate positief was. In het administratief dossier werd deze beoordeling evenmin opgenomen en in de bestreden beslissing wordt er niet naar verwezen.

Voor de verzoekster is het dan ook onbegrijpelijk dat de verwerende partij op basis van een zeer selectief dossier enkel de negatieve punten benadrukt, zonder rekening te houden met de capaciteiten waarover zij wel degelijk beschikt, wat ook werd opgemerkt in de gevangenissen van Antwerpen en Dendermonde.

Een vroegtijdige beëindiging van haar stageperiode is volgens de verzoekster derhalve niet verantwoord, gelet op de voornoemde beoordelingen van de gevangenisdirecties van Antwerpen en Dendermonde, die bij het verzoekschrift zijn gevoegd.

De verzoekster besluit dat de verwerende partij niet de nodige zorgvuldigheid aan de dag heeft gelegd om een volledig en correct administratief

dossier samen te stellen, zodat er op basis van een correcte feitenvinding zou kunnen geoordeeld worden.

5. Voorafgaandelijk merkt de verwerende partij op dat de (formele) motiveringsplicht niet vereist dat zij als administratieve overheid op alle elementen van het dossier ingaat of elk argument van de verzoekster uitdrukkelijk en uitvoerig weerlegt.

De verwerende partij houdt voor dat de bestreden beslissing onder meer is gesteund op het syntheseverslag van 16 maart 2011 en op het voorstel tot ontslag van de departementale stagecommissie, waarnaar ook uitdrukkelijk wordt verwezen. Hoewel de beslissing enerzijds een aantal positieve elementen bevat, houdt zij anderzijds ook een aantal ernstige negatieve elementen in.

Het betreft meer bepaald volgende elementen:

- de verzoekster scoorde op bepaalde competenties uitermate zwak tot onvoldoende;
- de verzoekster beschikt niet over de vereiste houding en attitude;
- er zijn opvallende discrepanties tussen de uitspraken van de verzoekster enerzijds en die van de O.C.P.P.-medewerkers en de groep waarvan de verzoekster deel uitmaakt anderzijds;
- er is gebleken dat de verzoekster nalaat te luisteren naar de boodschap en het advies van O.C.P.P.-medewerkers, hetgeen een positieve evolutie in de weg staat;
- de verzoekster betoont geen respect voor de hiërarchie, lesgevers, collega's/medecursisten en gedetineerden;
- de houding van de verzoekster is niet in overeenstemming met de attitude die verwacht wordt van een penitentiair bewakingsassistent en het gedrag van de verzoekster is onaanvaardbaar in een gevangenis.

Al deze in de bestreden beslissing opgenomen motieven vinden naar het oordeel van de verwerende partij hun grondslag in het administratief

dossier. Het syntheseverslag van 16 maart 2011 bevat namelijk een bijlage 3 “Observatie van de stagedoende gedurende de opleidingsperiode”, waarin tal van competenties beoordeeld worden en waarin dan telkens wordt verwezen naar de bijgevoegde documenten zoals verslagen, e-mails en verklaringen. Ook de motieven met betrekking tot de adviezen van het O.C.P.P. en van de directie van de moederinrichting waaraan de verzoekster was toegewezen, vinden hun grondslag in het administratief dossier. Meer bepaald kan hiervoor worden verwezen naar de toelichting van die standpunten die werd opgenomen in de beslissing van de departementale stagecommissie. Hieruit volgt dan ook dat de bestreden beslissing is gestoeld op een afdoende en draagkrachtige motivering, aldus de verwerende partij.

De verwerende partij betwist de bewering van de verzoekster dat het administratief dossier eenzijdig is samengesteld en onvoldoende rekening houdt met haar argumenten. Door de departementale stagecommissie werd immers effectief kennisgenomen van de verschillende verslagen die tijdens de stage werden opgesteld en van het syntheseverslag met de daarbij gevoegde bijlagen. Deze Stagecommissie hoorde onder meer ook de directie van de gevangenis te Antwerpen, en ook de verzoekster, die de problemen erkende en stelde te beseffen dat eraan gewerkt moet worden. Het is op basis van deze stukken en verklaringen dat de stagecommissie haar beslissing genomen heeft, waarin onder meer wordt overwogen dat de verzoekster niet over het nodige potentieel beschikt om te evolueren naar de door de organisatie vooropgestelde competenties en attitudes nodig om te functioneren als penitentiair bewakingsassistent. Bijgevolg werd door de departementale stagecommissie wel degelijk overwogen dat geen verbetering merkbaar of mogelijk is. Deze zienswijze wordt in de bestreden beslissing uitdrukkelijk bijgetreden. Aldus werden, volgens de verwerende partij, de argumenten van de verzoekster wel degelijk in overweging genomen.

De door de verzoekster voor de stagecommissie aangevoerde argumenten verhinderden echter niet dat beslist werd haar stage te beëindigen doordat de beoordeling van haar beroepsgeschiktheid veel ruimer en dieper gaat dan de beoordeling van enkele elementen in één verslag. Het door de verzoekster

geciteerde verslag betreft slechts het (subjectieve) standpunt van één persoon over een beperkte periode. De beoordeling in het syntheseverslag, door de departementale stagecommissie en uiteindelijk door de verwerende partij zelf betreft daarentegen een nuttige, globale en definitieve beoordeling over de beroepsgeschiktheid van de verzoekster. Het zijn de vaststellingen met betrekking tot de talrijke problemen die de bestreden beslissing schragen, aldus de verwerende partij. De enkele positieve elementen die de verzoekster aanvoert zijn niet van die aard dat ze deze vaststellingen kunnen wijzigen. Ook het verslag van de stage te Dendermonde -waarin de steller ervan zelf aangeeft slechts een gering aantal dagen met de verzoekster te hebben meegedraaid- kan deze vaststellingen niet wijzigen.

Volgens de verwerende partij is het noch kennelijk onzorgvuldig, noch kennelijk onredelijk, noch kennelijk in strijd met het vertrouwensbeginsel dat de bestreden beslissing werd genomen op basis van talrijke onderliggende stukken, verslagen en adviezen en in weerwil van enkele (gedeeltelijke) positieve elementen die door de verzoekster werden aangehaald. Alles in beschouwing genomen, blijkt de doorslaggevende reden voor de bestreden beslissing immers te zijn dat de verzoekster niet over de vereiste beroepsbekwaamheden beschikt om als penitentiair bewakingsassistent te fungeren. Er anders over oordelen zou volgens de verwerende partij impliceren dat een administratieve overheid nooit kan beslissen dat een stagiair beroeps-ongeschikt is zodra deze één enkel positief element kan aanvoeren.

Beoordeling

6. De verzoekster roept de schending in van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen. De artikelen 2 en 3 van die wet verplichten de overheid in de akte de juridische en feitelijke overwegingen op te nemen die aan de beslissing ten grondslag liggen, en dat op een “afdoende” wijze. Het afdoende karakter van de motivering betekent dat de motivering pertinent moet zijn, dit wil zeggen dat ze duidelijk met de

beslissing te maken moet hebben, en dat ze draagkrachtig moet zijn, dit wil zeggen dat de aangehaalde redenen moeten volstaan om de beslissing te dragen.

De belangrijkste bestaansreden van de motiveringsplicht, zoals die wordt opgelegd door de voormelde wet van 29 juli 1991, 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.

Daar de bestreden beslissing uitvoerig de feitelijke en juridische overwegingen vermeldt waarop ze is gesteund, lijkt de verzoekster op het eerste gezicht wel degelijk de motieven van de bestreden beslissing te kennen. Dit blijkt trouwens uit de uiteenzetting van het eerste middel waarin zij in wezen de deugdelijkheid van deze motieven betwist. Bijgevolg voert zij de schending aan van de materiële motiveringsplicht, aangezien het middel is toegespitst op het argument dat de bestreden beslissing gebaseerd is op een eenzijdig, onvolledig en selectief dossier waarin geen correct beeld van haar wordt weergegeven en dat de beslissing van het ontslag niet terdege is verantwoord.

Met de verwerende partij wordt op het eerste gezicht vastgesteld dat de bestreden beslissing gesteund is op het verslag van de zitting van de departementale stagecommissie van 5 april 2011 die het voorstel tot afdanking heeft gedaan en op het syntheseverslag van 16 maart 2011 dat werd opgemaakt ten behoeve van de departementale stagecommissie en dat de conclusies bevat van de stageperiode.

Voornoemd syntheseverslag is opgenomen in het administratief dossier. Dit syntheseverslag vindt trouwens op zijn beurt steun in het bijgevoegde stageverslag van de verzoekster over de eerste drie maanden, waarvan het een

synthese vormt. Dat stageverslag bevat over de eerste drie maanden een globale en grondige beoordeling van de stage van de verzoekster tijdens die periode.

Uit het tijdsschema blijkt dat de stage van de verzoekster tijdens deze eerste drie maanden (van 1 november 2010 tot en met 31 januari 2011) bestaat uit een basisopleiding enerzijds en uit vier terreinweken anderzijds. Zoals uit een aantal verslagen en e-mails blijkt, werd de verzoekster zowel tijdens deze basisopleiding als tijdens de verschillende terreinweken geobserveerd, teneinde na te gaan of zij al dan niet geschikt is en of zij over de vereiste bekwaamheden beschikt om de opdrachten uit te voeren die inherent zijn aan de betrekking van penitentiair bewakingsassistent. Naar aanleiding van de vaststellingen in drie terreinverslagen vond een gesprek plaats met de verzoekster, waarin zij werd geconfronteerd met een aantal zwakke punten in haar functioneren. Rekening houdend met al deze vaststellingen uit deze verschillende observaties en uit het gesprek dat met de verzoekster werd gevoerd, werd één globale "Observatie van de stagedoende tijdens de opleidingsperiode" opgesteld en op basis daarvan werd vervolgens een "Beoordeling voor de competenties na de eerste drie maand(en) opleiding" geredigeerd. Het betreft bijgevolg een finale globale beoordeling van de stage die de verzoekster gedurende de eerste drie maanden heeft doorlopen. Uit deze globale beoordeling van de competenties blijkt dat de verzoekster "onvoldoende" of "zwak" scoort op zeven van de negen competenties (randnummer 3.2.). Voorts worden concreet op basis van de geobserveerde feiten een reeks negatieve vaststellingen vermeld, die in het syntheseverslag zijn weergegeven.

Wat het verslag van de zitting van de departementale stagecommissie van 5 april 2011 betreft, wordt vastgesteld dat dit de toelichting van de gemotiveerde standpunten van zowel het O.C.P.P. te Brugge als de personeelsdirecteur van de gevangenis te Antwerpen bevat om de verzoekster voor te dragen voor ontslag. Tevens wordt het relaas van de verdediger van de verzoekster weergegeven, waaruit blijkt dat er problemen zijn geweest en dat de verzoekster beseft dat eraan gewerkt moet worden. Tot slot bevat dit verslag het

uiteindelijke voorstel tot afdanking van de verzoekster en de motivatie van dit voorstel.

Het is op basis van al deze elementen uit het syntheseverslag en het verslag van de departementale stagecommissie dat de bestreden beslissing werd genomen. Het is op het eerste gezicht dan ook niet aannemelijk dat de bestreden beslissing is gesteund op een eenzijdig, onvolledig en selectief dossier, zoals de verzoekster beweert.

Bijgevolg lijkt de verzoekster op het eerste gezicht niet te kunnen worden gevolgd, waar zij aanvoert dat een vroegtijdige beëindiging van haar stage niet is verantwoord.

Voor zover de verzoekster op basis van het ontbrekende verslag van de terreinweek te Antwerpen van 14 februari 2011 tot en met 25 februari 2011 -waarnaar zij uitdrukkelijk zou hebben verwezen in haar opmerkingen van 13 maart 2011 aan de departementale stagecommissie- nog zou trachten aan te tonen dat haar ontslag niet is verantwoord, wordt het volgende vastgesteld. In haar opmerkingen aan de departementale stagecommissie verwijst de verzoekster weliswaar onder meer naar het "stagerapport" van de inrichting te Antwerpen. Zij lijkt hier echter niet het voormelde rapport van de terreinweek in februari te hebben bedoeld, doch wel het verslag van de inrichting te Antwerpen van de terreinweek in november 2010. Het laatstgenoemde "observatieverslag" van de eerste terreinweek te Antwerpen -dat inderdaad slechts positieve vermeldingen bevat- is wel degelijk opgenomen in het administratief dossier en werd door de verwerende partij mee in haar beoordeling betrokken. Desalniettemin heeft de verwerende partij, rekening houdend met het geheel van de vaststellingen die werden gedaan tijdens de opleiding én tijdens de terreinweken gedurende de eerste drie maanden stage, vastgesteld dat de verzoekster niet geschikt is en niet over de vereiste competenties beschikt. De Raad van State kan dienaangaande zijn beoordeling niet in de plaats stellen van die van de administratieve overheid. Hij onderzoekt enkel of de overheid in redelijkheid is kunnen komen tot de door haar gedane vaststelling van feiten en of er in het dossier geen gegevens voorhanden

zijn die daarmee onverenigbaar zijn. In het kader van een marginale toetsing wordt de aangeklaagde onwettigheid slechts dan gesanctioneerd wanneer daarover geen redelijke twijfel kan bestaan, met andere woorden wanneer de beslissing kennelijk onredelijk is. Hieruit volgt dat op het eerste gezicht niet blijkt dat de verwerende partij kennelijk onredelijk heeft geoordeeld door de verzoekster op basis van het geheel van het dossier als niet geschikt te beoordelen voor de betrekking van penitentiair bewakingsassistent en haar dienvolgens te ontslaan.

Wat het ontbreken van het verslag van de terreinweek te Dendermonde tijdens de eerste drie maanden stage betreft, dient met de verzoekster te worden vastgesteld dat dit zich inderdaad niet in het administratief dossier bevindt. Dit belet evenwel niet dat de departementale stagecommissie en vervolgens de verwerende partij hiermee rekening heeft gehouden. De verzoekster heeft namelijk in haar opmerkingen aan de departementale stagecommissie uitdrukkelijk gewezen op dit ontbrekende verslag. Zelfs zo de motivering van het voorstel van de stagecommissie en vervolgens deze van de bestreden beslissing hierop niet uitdrukkelijk antwoordt, betekent dit niet dat met dit argument van de verzoekster geen rekening werd gehouden. Uit de lezing van het verslag van de zitting van de stagecommissie, van de bestreden beslissing en van de stukken die zich in het administratief dossier bevinden, blijkt op het eerste gezicht dat de verzoekster niet geschikt is en niet over de vereiste competenties beschikt voor het te begeven ambt, zodat de verwerende partij op het eerste gezicht op goede gronde beslist heeft om de verzoekster af te danken. Zelfs zo het “observatieverslag” van de terreinweek in Dendermonde uitsluitend positief zou zijn voor de verzoekster, lijkt de verwerende partij toch terecht te hebben geoordeeld dat dit geen afbreuk kan doen aan de globale vaststellingen tijdens de rest van de stage, meer bepaald met betrekking tot de opleiding én de overige terreinweken.

In de mate dat de verzoekster het zorgvuldigheidsbeginsel geschonden acht doordat het “observatieverslag” van de terreinweek te Dendemonde niet bij het administratief dossier is gevoegd, wordt er nogmaals op gewezen dat de verwerende partij zich bij het nemen van de bestreden beslissing heeft laten leiden door de globale beoordeling van de verzoekster. Het getuigt juist

van een zorgvuldig handelen dat de verwerende partij bij het nemen van een beslissing met het geheel van de verslagen rekening houdt en dus niet met één enkel verslag. Bovendien, lijkt op het eerste gezicht de departementale stagecommissie en vervolgens ook de verwerende partij dit element wel degelijk in hun beoordeling te hebben betrokken, aangezien de verzoekster dit in haar bezwaren -die wél deel uitmaken van het administratief dossier- uitdrukkelijk heeft aangehaald.

Voor zover de verzoekster nog een schending aanhaalt van het "verwachtingsbeginsel", dient het door de verzoekster aangehaalde beginsel te worden begrepen in de zin zoals het door de verwerende partij wordt begrepen, namelijk als een schending van het vertrouwensbeginsel. Dat beginsel kan echter slechts geschonden zijn indien het bestuur bij de rechtzoekende bepaalde verwachtingen heeft gewekt. Op het eerste gezicht wordt vastgesteld dat de verzoekster in haar uiteenzetting van het eerste middel in het geheel niet aangeeft dat de verwerende partij bepaalde verwachtingen zou hebben gewekt, dan wel welke verwachtingen zij precies zou hebben gewekt. De verzoekster laat aldus na uiteen te zetten op welke wijze zij het vertrouwensbeginsel geschonden acht. Dit onderdeel van het eerste middel is dan ook niet ontvankelijk. De verzoekster toont evenmin aan dat het redelijkheidsbeginsel werd geschonden.

7. Het eerste middel is niet ernstig.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

8. De verzoekster voert in een tweede middel de schending aan van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet en van het gelijkheidsbeginsel. Zij voert aan dat er sprake is van discriminatie betreffende de gelijke toegang tot het statuut van ambtenaar.

De verzoekster wijst erop dat inzake benoemingen de motiveringsplicht nauw verbonden is met het beginsel van de gelijke toegang tot de openbare ambten, dat vereist dat de geschiktheid, de aanspraken en de verdiensten van de kandidaten op grond van objectieve, redelijke en pertinente criteria worden onderzocht bij benoemingen naar keuze. Deze criteria dienen naar haar oordeel ook gerespecteerd te worden bij een ambtenaar op proef waarbij vroegtijdig wordt beslist om de proefperiode te beëindigen.

De verwerende partij heeft bij het nemen van de bestreden beslissing geen rekening gehouden met het verweerschrift van de verzoekster van 13 maart 2011. Evenmin werd rekening gehouden met de zeer gunstige verslagen van de terreinweek in februari 2011 in de gevangenis te Antwerpen en met het verslag van de monitor in de gevangenis te Dendermonde. Geen enkele redelijke tewerkstellende overheid zou volgens de verzoekster een dergelijke drastische vroegtijdige beslissing nemen. De verwerende partij heeft volgens haar meer waarde gehecht aan niet-gecontroleerde verklaringen van gedetineerden en roddels dan aan de voornoemde objectieve evaluatierapporten.

Uit het voorgaande blijkt dan ook dat de verwerende partij ten nadele van de verzoekster onmiskenbaar de gelijke toegang tot het ambt heeft geweigerd en derhalve het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel heeft geschonden.

9. De verwerende partij wijst erop dat de verzoekster zelf aangeeft dat het tweede middel in essentie overlapt met het eerste middel betreffende de vermeende eenzijdige dossiersamenstelling en het vermeende motiveringsgebrek. De verwerende partij meent dat de verzoekster niets wezenlijks toevoegt aan het eerste middel, ook niet in het licht van de in het tweede middel ingeroepen beginselen en bepalingen en dat de verzoekster geen concrete schending van het gelijkheidsbeginsel aanvoert doordat geen personen of groepen van personen worden aangeduid die in dezelfde omstandigheden anders zouden zijn behandeld.

De verwerende partij voegt daaraan toe dat de grieven van de verzoekster met betrekking tot het tweede middel voor het overige uitvoerig bij de bespreking van het eerste middel werden weerlegd.

Beoordeling

10. Daargelaten de vraag of de verzoekster op voldoende wijze uiteenzet in welke mate met de bestreden ontslagbeslissing het gelijkheidsbeginsel -en meer bepaald het beginsel van de gelijke toegang tot de openbare ambten- is geschonden, slaagt zij er op het eerste gezicht niet in aan te tonen dat deze beslissing niet zou zijn gesteund op objectieve evaluatierapporten, en dus op objectieve, redelijke en pertinente criteria. Zoals blijkt uit de analyse van het eerste middel, is de bestreden beslissing gesteund op de globale beoordeling van de prestaties van de verzoekster tijdens de eerste drie maanden stage. Er wordt dan ook verwezen naar de analyse van het eerste middel, ter beantwoording van het tweede middel.

11. Het tweede middel is niet ernstig.

12. Bijgevolg is niet voldaan aan de eerste voorwaarde van voormeld artikel 17, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

Deze vaststelling volstaat om de vordering tot schorsing te verwerpen.

BESLISSING

De Raad van State verwerpt de vordering.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 19 oktober 2011, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Daniël Moons,	staatsraad, waarnemend voorzitter,

bijgestaan door

Wim Geurts,	griffier.

De griffier	**De voorzitter**
Wim Geurts	**Daniël Moons**