

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE XIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 225.096 van 15 oktober 2013
in de zaak A. 209.296/XII-7403**

In zake: Sylvie MICHIELS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Jef Robbroeckx
kantoor houdend te 2610 Wilrijk
Jules Moretuslei 374-376
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

de STAD ANTWERPEN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Thomas De Donder en Sofie Bontinck
kantoor houdend te 2018 Antwerpen
Lange Lozanastraat 270
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van de vordering

1. De vordering, ingesteld op 28 juni 2013, strekt tot de schorsing van de tenuitvoerlegging van “de beslissing van de stadssecretaris van de stad Antwerpen van 14.05.2013 [...] om met ingang van 16.05.2013 een einde te maken aan de arbeidsovereenkomst van [Sylvie Michiels] met de stad Antwerpen”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een nota en een administratief dossier ingediend.

Auditeur Jurgen Neuts heeft een verslag opgesteld.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 10 september 2013.

Staatsraad Geert Debersaques heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Karine Turkry, die loco advocaat Jef Robbroeckx verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Catherine Kerrebrouck, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Jurgen Neuts 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 statutair ambtenaar bij de verwerende partij. Sinds 1 juni 2011 is zij als ploegbaas werkzaam in het museum “Vleeshuis”.

3.2. Op 9 mei 2012 krijgt verzoekster van haar chef-waardeerder [W.D.] een onvoldoende basiswaardering voor de periode van 1 september 2011 tot 31 augustus 2012. Ze tekent tegen deze waardering beroep aan.

Op 30 augustus 2012 beslist de stadssecretaris, op basis van het advies van de beroepscommissie, de onvoldoende waardering van 9 mei 2012 te behouden. Hij geeft opdracht om voor verzoekster een verbetertermijn met begeleidingstraject op te starten op de eigen werkplek en gelast de chef-waardeerder met de opdracht verzoekster opnieuw te waarderen na afloop van de verbetertermijn.

3.3. Op 6 februari 2013 wordt verzoekster door de chef-waardeerder [W.D.] voor de periode van 24 mei 2012 tot en met 23 november 2012 ongunstig gewaardeerd.

Verzoekster tekent beroep aan tegen dit waarderingsresultaat. In haar beroepschrift ('motivatie medewerker voor beroep tegen negatieve waardering' geheten) van 10 april 2013 stelt zij, op de vraag waarom ze beroep aantekent, dat zij "[haar] ongunstige waardering niet [kan] aanvaarden, omdat [zij] kan aantonen op basis van feiten en documenten dat [haar] chef waardeerder [W.D.] niet correct en onpartijdig heeft gehandeld ten opzichte van [haar]", hetgeen zij op de volgende vierenhalf pagina's op omstandige wijze uiteenzet, daarbij verwijzend naar talloze bijlagen. Verzoekster besluit in haar beroepschrift als antwoord op de vraag of er zaken zijn die ze mist in haar waardering, dat ze wenst "gelijk behandeld te worden zoals [haar] collega's en niet gewaardeerd te worden op basis van roddels maar op feiten".

3.4. Op 23 april 2013 vindt de vergadering van de beroepscommissie plaats. Het verslag ervan is in extenso opgenomen in de beslissing van de stadssecretaris van 30 april 2013 en stelt inzonderheid het volgende:

"Beraadslaging:

De commissie is van oordeel om de ongunstige waardering na een eerste verbetertermijn te behouden omwille van volgende argumenten:

- De medewerker heeft geen zelfinzicht. Uit het dossier blijkt dat de medewerker de voorbije zes maanden op geen enkele manier gewerkt heeft aan haar verbeterpunten. Sterker nog ze erkent niet dat er verbeterpunten zijn. Tijdens de commissie hebben de leden meermaals gevraagd wat ze zelf kan verbeteren. De medewerker kon hier geen antwoord op geven.
- De medewerker heeft alle kansen gekregen om haar leidinggevende competenties te ontwikkelen. Ze gaf samen met een andere ploegleider, leiding aan een groep van acht medewerkers. Dit creëert voldoende ruimte en tijd om leiding te geven. Uit het dossier blijkt dat de medewerker wel regelmatig zegt dat ze iets gaat doen maar dat de effectieve uitvoering achterwege blijft.
- De medewerker heeft geen vertrouwen in de organisatie. De medewerker kent de kanalen en de wegen die ze kan bewandelen om hulp te krijgen. Het vertrouwen in deze kanalen is er echter niet. Wanneer ze haar spullen niet vindt, gaat ze naar de politie in plaats van de interne procedures te volgen. Door het feit dat de medewerker niet openstaat voor verbetering en de punten van verbetering zelfs niet aanvaardt, is de commissie van oordeel dat het opstarten van een tweede verbetertermijn niet zinvol is. Ze adviseren de stadssecretaris om de definitieve beroepsongeschiktheid na

een ongunstige waardering in te roepen en over te gaan tot ontslag van de medewerker.

Om Sylvie Michiels te ondersteunen in de zoektocht naar een geschikte functie buiten de stad, adviseert de commissie om aan betrokkene outplacement aan te bieden.”

3.5. De stadssecretaris neemt kennis van het advies van de beroepscommissie en besluit op 30 april 2013:

“Artikel 2

De stadssecretaris beslist om op basis van de bovenstaande argumentering de ongunstige waardering na verbetertermijn op datum van 6 februari 2013 van Sylvie Michiels (v), ploegbaas, 1-6312031-26/033527 bij de bedrijfseenheid cultuur, sport en jeugd te behouden.

Artikel 3

De stadssecretaris beslist op basis van het verslag van de beroepscommissie en op basis van bovenstaande argumenten dat Sylvie Michiels (v), ploegbaas, 1-6312031-26/033527 onvoldoende verbetering heeft getoond om een tweede verbetertermijn op te starten.

Artikel 4

Het niet opstarten van een tweede verbetertermijn impliceert dat de stadssecretaris de beroepsongeschiktheid van Sylvie Michiels (v), ploegbaas definitief vaststelt. De definitieve beroepsongeschiktheid kan een ontslag inhouden.

Gezien het ontslag een ernstige maatregel is voor betrokkene medewerker, zal de medewerker uitgenodigd worden door de personeelsdienst om gehoord te worden in het kader van haar ontslag.

Op de volgende zitting stadssecretaris zal een beslissing worden genomen over de gevolgen van de ongunstige waardering na verbetertermijn”.

Deze beslissing bevat, naast de weergave van het volledige verslag van de beroepscommissie, het volgende:

“De stadssecretaris overweegt op basis van het verslag en het advies van de commissie om de ongunstige waardering na verbetertermijn te behouden. Hij betreurt het dat betrokkene geen leerpunten bij zichzelf ziet. Dit is een essentiële stap in het doen slagen van een verbetertermijn. Er zijn tekortkomingen vastgesteld in het functioneren van Sylvie in haar functie van ploegbaas en het is belangrijk dat betrokkene erbij stilstaat wat haar eigen aandeel hierin is. Gezien er de laatste 6 maanden geen verbetering is vastgesteld in het functioneren, ondanks begeleiding, volgt de stadssecretaris het advies van de commissie om geen tweede verbetertermijn op te starten.”

Deze beslissing maakt het voorwerp uit van een afzonderlijk beroep tot nietigverklaring bij de Raad van State, gekend onder het nummer A.209.297/XII-7404.

3.6. Verzoekster maakt op 13 mei 2013 gebruik van haar schriftelijk hoorrecht.

3.7. Op 14 mei 2013 “neemt (de stadssecretaris) kennis van het uitgeoefende hoorrecht van (verzoekster)” en beslist verzoekster “met ingang van 16 mei 2013 te ontslaan mits uitbetaling van een verbrekingsvergoeding” en “outplacement (aan te bieden) voor de duur van 1 jaar”.

Dit is de thans bestreden beslissing.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

Exceptie

4. De verwerende partij betoogt dat, vermits verzoekster enkel de beslissing van 14 mei 2013 aanvecht en niet de ongunstige waardering bevestigt op 30 april 2013 die aan de basis ligt van het ontslag, een gebeurlijke vernietiging van de bestreden beslissing “geen enkele meerwaarde” biedt aan verzoekster. Bij een eventuele schorsing of vernietiging herleeft geenszins de mogelijkheid om de voornoemde beslissing van 30 april 2013 te hervormen.

Beoordeling

5. Los van de vraag of verzoekster niet getuigt van het vereiste belang bij het bestrijden van de beslissing tot haar ontslag ongeacht of ze al dan niet de ervoor verleende ongunstige waardering heeft aangevochten, moet worden vastgesteld dat deze exceptie feitelijke grondslag mist. Zoals uit het hiervoor weergegeven feitenrelaas blijkt, heeft verzoekster wel degelijk een beroep tot nietigverklaring ingediend tegen de ongunstige waardering van de haar toegekende verbetertermijn.

De exceptie is niet ernstig.

V. Onderzoek van de vordering

6. Krachtens artikel 17, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kan slechts tot 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 bestreden beslissing een moeilijk te herstellen ernstig nadeel kan berokkenen.

A. Ernst van de middelen

Tweede middel

Standpunt van de partijen

7. Verzoekster voert de schending aan van de “motiveringsplicht”. Ze stelt dat de verwerende partij een administratieve overheid is op wie de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ van toepassing is, hetgeen impliceert dat elke administratieve rechtshandeling moet gedragen zijn door deugdelijke motieven. Dit is volgens verzoekster te dezen niet het geval, waarbij ze aanvoert dat de betekening van het ontslag geen enkele motivering bevat, noch enige verwijzing naar een verslag, advies of besluit waarin de motivering te lezen zou zijn. Verzoekster voert aan dat, “voor zover ervan uitgegaan kan worden dat de onderliggende motivering te lezen valt in het verslag van de beroepscommissie, zoals opgenomen in de beslissing van de stadssecretaris van 30.04.2013”, onder meer op haar argumenten “m.b.t. foutief weerhouden feiten (weergegeven o.m. op pagina 3) (...) in het verslag niet wordt geantwoord” en dat “het volstaat daarvoor het verslag van de zitting van de beroepscommissie en de motivatienota van verzoekster naast elkaar te leggen”.

8. De verwerende partij antwoordt dat verzoekster voorbij gaat aan het feit dat de beslissing van de zitting van 30 april 2013, alsook van de zitting van 14 mei 2013 haar werden bezorgd. Er is dus wel degelijk een motivering waarin uitdrukkelijk naar andere waarderingsverslagen en interne beroepsprocedures wordt verwezen. Zo wordt uitdrukkelijk verwezen naar de beslissing van de stadssecretaris van 30 april 2013 waarin het gehele transcript van de zitting van 23 april 2013 van de beroepscommissie is opgenomen. Uit dit verslag blijkt onder meer dat er tijdens de begeleidingsgesprekken van verzoekster veel aandacht is besteed om duidelijke afspraken te maken over de verwachtingen en dat verzoekster geen enkele verbetering heeft getoond tijdens haar verbetertraject van zes maanden, alsook dat verzoekster aangaf dat een terugzetting in graad geen optie was. Verzoekster brengt geen enkel element aan dat betrekking heeft op de concrete elementen die in het dossier vermeld werden waarvan de correctheid of onjuistheid in twijfel kunnen getrokken worden. Verzoekster komt niet verder dan beweringen die nadien onjuist blijken te zijn. Verder stelt de verwerende partij dat iedereen die verzoekster op de een of de andere wijze niet gunstig gezind is, volgens verzoekster banden heeft met [W.D.] en dus niet betrouwbaar is. Tot slot antwoordt de verwerende partij dat het feit dat verzoekster het niet eens is met bepaalde tekortkomingen, niet betekent dat deze niet zouden bestaan.

Beoordeling

9. Verzoekster voert de schending aan de “formele motiveringsplicht”. De artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ (hierna: Wet motivering bestuurshandelingen) verplichten de overheid in de akte de juridische en feitelijke overwegingen op te nemen die aan de beslissing ten grondslag liggen, en dat op “afdoende” wijze.

Het afdoend 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 Wet motivering bestuurshandelingen, 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.

10. De bestreden beslissing bevat geen eigen formele motivering, maar met de verwerende partij kan in deze stand van het geding worden aangenomen dat deze verwijst naar en steunt op inzonderheid de beslissing van de stadssecretaris van 30 april 2013 waarin die beslist tot de definitieve beroepsongeschiktheid van verzoekster. In deze beslissing sluit de stadssecretaris zich aan bij het advies van de beroepscommissie, dat hij in extenso overneemt. Aldus zal op het eerste gezicht de bestreden beslissing alleen dan afdoende formeel gemotiveerd zijn, voor zoveel dat de beslissing van 30 april 2013 en het erin opgenomen advies van de beroepscommissie dit is.

11. Uit titel 4.3 ‘Beroep tegen waarderingsresultaat’ van de rechtspositieregeling van het stadspersoneel van de verwerende partij, blijkt in deze stand van geding dat de beslissing van 30 april 2013 is genomen in (administratief) beroep.

Hoewel de formele-motiveringsplicht de administratieve beroepsinstantie er niet toe verplicht uitdrukkelijk te antwoorden op alle in het beroepschrift verwoorde argumenten, moet uit haar beslissing wel kunnen worden opgemaakt dat de argumentatie van de betrokkene daadwerkelijk in de besluitvorming is betrokken, weze het dat dit kan door de verwijzing naar een stuk waarin de betrokkene het antwoord op zijn argumenten kan vinden.

Hieruit volgt dat het bestuur niet uitvoerig moet antwoorden op elk van de in het beroepschrift verwoorde argumenten. Wel moet impliciet of expliciet blijken dat de argumentatie van de betrokkene in de besluitvorming

werd betrokken en moet hieruit minstens impliciet kunnen worden afgeleid waarom de argumenten in het algemeen niet werden aanvaard.

12. Uit de gegevens van het dossier blijkt dat verzoekster opkwam tegen de ongunstige waardering door haar “chef-waardeerder” op 6 februari 2013. In haar beroepschrift (‘motivatie medewerker voor beroep tegen negatieve waardering’ geheten) van 10 april 2013 stelt zij, op de vraag waarom ze beroep aantekent, dat zij “[haar] ongunstige waardering niet [kan] aanvaarden, omdat [zij] kan aantonen op basis van feiten en documenten dat [haar] chef waardeerder [W.D.] niet correct en onpartijdig heeft gehandeld ten opzichte van [haar]”, hetgeen zij op de volgende vierenhalve pagina’s op omstandige wijze uiteenzet, daarbij verwijzend naar talloze bijlagen. Verzoekster besluit in haar beroepschrift als antwoord op de vraag of er zaken zijn die ze mist in haar waardering, dat ze wenst “gelijk behandeld te worden zoals [haar] collega’s en niet gewaardeerd te worden op basis van roddels maar op feiten”. De kern van verzoeksters betoog in het beroepsschrift lijkt derhalve de moeizame werkrelatie te zijn met de chef-waardeerder en de directie van het museum.

De beantwoording van de grieven van verzoekster door de beroepscommissie is hiervoor weergegeven (*supra*, punt 3.4). Uit deze motivering kan op het eerste gezicht niet worden opgemaakt dat de argumentatie van verzoekster daadwerkelijk in de besluitvorming is betrokken. Expliciet noch impliciet blijkt immers dat de kritiek van verzoekster, in het bijzonder wat de volgens haar moeizame werkrelatie met haar “chef-waardeerder” betreft, werd betrokken, noch kan uit de gegeven formele motivering van de beroepscommissie, waarbij de stadssecretaris zich heeft aangesloten, minstens impliciet worden afgeleid waarom de argumenten van verzoekster in het algemeen niet werden aanvaard. De motivering is derhalve niet afdoende.

Aangezien de stadssecretaris zich heeft aangesloten bij het advies van de beroepscommissie dat hij in extenso overneemt, zonder dat hij in zijn beslissing het beroepschrift van verzoekster in de zin als hiervoor gesteld heeft ontmoet, lijkt in deze stand van het geding de beslissing van 30 april 2013 onwettig. Aangezien deze beslissing het determinerende motief vormt voor de

thans bestreden ontslagbeslissing wegens beroepsongeschiktheid, lijkt om die reden ook de thans bestreden beslissing onwettig.

13. Het middel is in de aangegeven mate ernstig.

B. Het moeilijk te herstellen ernstig nadeel

Standpunt van de partijen

14. Verzoekster voert aan dat de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing haar in de eerste plaats op het materiële vlak een nadeel berokkent door het ontslag op zich en de gevolgen die dat op financieel vlak heeft. De bestreden beslissing doet haar echter ook fysiek en mentaal lijden. Ze kampte vorig jaar met een depressie die professionele hulp behoeftte en het is niet ondenkbeeldig dat die opnieuw de kop gaat opsteken. Ook moet rekening worden gehouden met haar relatief hoge functie binnen de respectieve musea – ze was ploegbaas en had een achttal mensen onder zich – en met het navenante imagooverlies. Het gevaar is reëel dat ze, gelet op haar leeftijd, niet snel ander werk zal vinden en er is verder geen reden om de verregaande morele impact te betwijfelen van een ontslag na twintig jaren dienst wegens beroepsongeschiktheid. Er zijn ook geen bijzondere omstandigheden die doen inzien dat afgeweken moet worden van het principe dat een dergelijk ontslag een moeilijk te herstellen ernstig nadeel berokkent.

15. De verwerende partij betwist dat er sprake is van een financieel nadeel en dit tot minstens mei 2014 daar verzoekster een ontslagvergoeding van twaalf maanden ontvangt en er haar een outplacementbegeleiding is aangeboden. De “mogelijks fysieke en mentale schade” noemt de verwerende partij enerzijds “potentieel” en anderzijds was die schade het gevolg van de moeilijke werkomstandigheden binnen het Vleeshuis, waar verzoekster thans niet meer werkt. Het aangevoerde moreel nadeel is tot slot volgens de verwerende partij in beginsel geen moeilijk te herstellen ernstig nadeel en het kan door een later tussen te komen vernietigingsarrest ongedaan worden gemaakt. Verzoekster voert te dezen geen bijzondere omstandigheden aan die het anders zien.

Beoordeling

16. Met de bestreden beslissing wordt de relatie tussen verzoekster en het bestuur verbroken en dit wegens beroepsongeschiktheid. Omwille van de aard van deze beslissing berokkent deze op zich in beginsel op professioneel, financieel en moreel vlak aan verzoekster een nadeel dat ernstig en moeilijk te herstellen is. Het staat daardoor aan de verwerende partij om te wijzen op specifieke of bijzondere omstandigheden die dat besluit in de weg staan. Te dezen is het gegeven dat verzoekster een ontslagvergoeding van twaalf maanden ontvangt of dat de mogelijkheid van outplacement is aangeboden, alvast geen dergelijke omstandigheid, noch dat de schade in het verleden gerelateerd zou zijn aan haar vroegere werkplek.

17. Verzoekster maakt aannemelijk dat ze door de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing een nadeel dreigt te ondergaan dat zowel ernstig als moeilijk herstelbaar is.

VI. Conclusie

18. Uit wat voorafgaat, volgt dat de beide voorwaarden, bepaald in artikel 17, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, voor het bevelen van de schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing vervuld zijn.

BESLISSING

De Raad van State beveelt de schorsing van de tenuitvoerlegging van de beslissing van de stadssecretaris van de stad Antwerpen van 14 mei 2013 om met ingang van 16 mei 2013 een einde te maken aan de arbeidsovereenkomst van Sylvie Michiels met de stad Antwerpen.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 15 oktober 2013, door de Raad van State, XIIe kamer, samengesteld uit:

Geert Debersaques,	staatsraad,
	waarnemend voorzitter,
bijgestaan door	
Bram Van Thillo,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Bram Van Thillo

Geert Debersaques