

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE IXe KAMER

ARREST

**nr. 235.250 van 28 juni 2016
in de zaak A. 217.922 /IX-8784**

In zake: Reinilde VAN HOOLST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Raf Jaspers
kantoor houdend te 2018 Antwerpen
Broederminstraat 38
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

het ZORGBEDRIJF ANTWERPEN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Annelies Verlinden
kantoor houdend te 1050 Brussel
Louizalaan 106
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van de vordering

1. De vordering, ingesteld op 10 februari 2016, strekt tot de schorsing van de tenuitvoerlegging van de beslissing van het Zorgbedrijf Antwerpen van 14 december 2015 waarbij Reinilde Van Hoolst met ingang van 15 december 2015 wordt ontslagen met een opzegvergoeding ten bedrage van 21 maanden loon.

2. Tevens wordt als “voorlopige maatregel” gevorderd dat Reinilde Van Hoolst “binnen de drie dagen na betekening van het tussen te komen arrest tewerkgesteld wordt als hoofdverpleegkundige in het Woonzorgcentrum Melgeshof, afdeling Overhout, De Lunden 2 te 2170 Merksem-Antwerpen, en dit onder verbeurte van een dwangsom van 2.000 euro per dag dat geen gevolg wordt gegeven aan de bevolen maatregel”.

II. Verloop van de rechtspleging

3. De verwerende partij heeft een nota ingediend.

Auditeur Iris Verheven heeft een verslag opgesteld.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 25 april 2016.

Staatsraad Bert Thys heeft verslag uitgebracht.

De verzoekende partij, advocaat Raf Jespers, die verschijnt voor de verzoekende partij en advocaten Annelies Verlinden en Florence Van Durme die verschijnen 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

4.1. Verzoekster is statutair hoofdverpleegkundige bij het Zorgbedrijf Antwerpen.

4.2. Op 16 november 2012 ontvangt verzoekster, die op dat ogenblik is tewerkgesteld in woonzorgcentrum De Pelikaan, een ongunstig evaluatieverslag over haar functioneren tijdens de periode van 1 november 2011 tot 31 oktober 2012.

4.3. Na haar te hebben gehoord, beslist de verwerende partij dat verzoekster een verbetertraject zal dienen te volgen. Zij wordt daartoe overgeplaatst naar woonzorgcentrum Sint-Bartholomeus.

4.4. In het kader van dat verbetertraject hebben op 2 mei 2013, 27 juni 2013 en 20 augustus 2013 opvolgingsgesprekken plaats.

Bij het laatst geplande opvolgingsgesprek, op 27 september 2013, is verzoekster afwezig wegens ziekte.

Met een brief van 1 oktober 2013 wordt aan verzoekster “de neerslag van het gesprek” bezorgd dat de verwerende partij met verzoekster wilde voeren en wordt haar aangeboden om hierover alsnog een gesprek te hebben.

Met een brief van 8 oktober 2013 deelt verzoekster mee dat zij het desbetreffende stuk ondertekent voor ‘niet akkoord’.

4.5. Op 22 oktober 2013 dient verzoekster een klacht in tegen een aantal medewerkers van de verwerende partij wegens pesterijen op het werk.

4.6. In haar advies van 24 maart 2014 stelt de preventieadviseur vast dat er geen bewijzen zijn van pesterijen of geweld ten aanzien van verzoekster. Zij beveelt evenwel aan om verzoekster niet meer te laten samenwerken met de medewerkers tegen wie zij een klacht heeft ingediend.

4.7. Verwijzend naar dat advies vraagt verzoekster met een brief van 9 mei 2014 aan de verwerende partij om haar de functie van hoofdverpleegkundige verder te laten uitoefenen op een andere werkpost.

4.8. Op 6 juni 2014 wordt verzoeksters verbetertraject afgesloten met de evaluatie ‘ongunstig’.

4.9. Eveneens op 6 juni 2014 beslist de verwerende partij “[n]aar aanleiding van het ongunstig afsluiten van [het] verbetertraject in WZC St. Bartholomeus en gelet op het advies van de preventieadviseur” om verzoekster “ambtshalve te muteren naar de dienst Thuisverpleging centrum”. Tegen deze beslissing stelt verzoekster een vordering tot schorsing en een beroep tot nietigverklaring in bij de Raad van State (zaak A. 213.289/IX-8440).

4.10. Op 20 juni 2014 stelt verzoekster bij de interne beroepscommissie een beroep in tot herziening van de ongunstige evaluatie van haar verbetertraject.

4.11. Op 10 juli 2014 wordt verzoekster door de beroepscommissie gehoord. Diezelfde dag nog adviseert de beroepscommissie de ongunstige evaluatie van verzoeksters verbetertraject te behouden.

4.12. Op 8 augustus 2014 beslist de verwerende partij het advies van de beroepscommissie te volgen en de ongunstige evaluatie van verzoekster te behouden. Tegen deze beslissing stelt verzoekster bij de Raad van State een beroep tot nietigverklaring in (zaak A. 213.945/IX-8508). Deze zaak is nog hangende.

4.13. Met een brief van 9 oktober 2014 nodigt de verwerende partij verzoekster uit voor een hoorzitting met het oog op een mogelijke beslissing tot ontslag wegens beroepsongeschiktheid.

4.14. Op 31 oktober 2014 wordt verzoekster gehoord.

Op 19 november 2014 deelt de raadsman van verzoekster mee dat het proces-verbaal van het verhoor niet wordt ondertekend omdat met de inhoud ervan niet kan worden ingestemd.

4.15. Op 27 november 2014 beslist de verwerende partij de statutaire tewerkstelling van verzoekster met ingang van 28 november 2014 te beëindigen

“[i]nfolge de definitief vastgestelde beroepsongeschiktheid na een ongunstige evaluatie”, met een opzegvergoeding ten bedrage van 21 maanden loon.

4.16. Op 9 december 2014 stelt verzoekster tegen die beslissing beroep in bij de beroepscommissie.

4.17. Met een brief van 12 december 2014 antwoordt de verwerende partij dat verzoekster reeds gebruik heeft gemaakt van haar recht om beroep aan te tekenen en dat tegen het ontslag enkel een beroep mogelijk is bij de Raad van State.

4.18. Op 14 april 2015 beslist de verwerende partij om de beslissing tot mutatie van 6 juni 2014 in te trekken.

Op de terechtzitting van 20 april 2015 voor de Raad van State doet verzoekster vervolgens afstand van haar vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de laatstgenoemde beslissing, wat bij arrest nr. 231.798 van 30 juni 2015 van de Raad ook wordt vastgesteld.

4.19. Bij arrest nr. 231.799, eveneens van 30 juni 2015, beveelt de Raad van State de schorsing van de tenuitvoerlegging van de beslissing van de verwerende partij van 27 november 2014 waarbij de statutaire tewerkstelling van verzoekster wordt beëindigd met ingang van 28 november 2014.

Het middel waarin verzoekster de schending aanvoert van de materiële- en de formelemotiveringsplicht, wordt ernstig bevonden. De Raad van State overweegt in dit verband onder meer dat “de bestreden beslissing tot ontslag, niettegenstaande de intrekking van de beslissing tot mutatie, behept [blijft] met een motiveringsgebrek, nu de verwerende partij bekleed met een grote discretionaire bevoegdheid, op geen enkele wijze aangeeft waarom de mutatie waartoe eerder was beslist niet behouden kan blijven en diende te worden vervangen door de veel ingrijpendere maatregel van het ontslag”.

4.20. Op 12 augustus 2015 beslist de verwerende partij om haar geschorste beslissing van 27 november 2014 in te trekken.

4.21. Ondertussen heeft verzoekster, begin augustus 2015, haar werk bij de verwerende partij hervat, namelijk in de functie van hoofdverpleegkundige bij woonzorgcentrum Melgeshof, afdeling Overhout, te Merksem.

4.22. Met een brief van 30 juli 2015 is verzoekster door de verwerende partij opnieuw uitgenodigd “om gehoord te worden in het kader van een mogelijke beslissing tot ontslag wegens beroepsongeschiktheid”.

De hoorzitting heeft plaats op 1 september 2015. Verzoekster en haar raadsman nemen er, naar eigen zeggen, aan deel “onder alle voorbehoud”.

4.23. Met een brief van 14 december 2015 deelt de verwerende partij aan verzoekster mee dat “[i]ngevolge de definitief vastgestelde beroepsongeschiktheid na een ongunstige evaluatie” (opnieuw) tot haar ontslag werd beslist, ditmaal met ingang van 15 december 2015 en “middels betaling van een opzeggingsvergoeding ten bedrage van 21 maanden loon”.

Dit is de bestreden beslissing.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

Exceptie

5. De verwerende partij werpt op, met betrekking tot het belang van verzoekster bij haar vordering, dat verzoekster recent een ongegronde strafklacht tegen haar heeft ingediend, zodat niet kan worden ingezien waarom verzoekster enig belang zou hebben bij een vordering die ertoe strekt haar tewerkstelling bij de verwerende partij opnieuw aan te vatten. Volgens de verwerende partij gaat het niet op enerzijds de werkgever op lasterlijke wijze te beschuldigen

van strafbare feiten en tegen hem een strafklacht in te dienen en anderzijds “met hand en tand te willen voorhouden dat men opnieuw tewerkgesteld wil worden bij diezelfde werkgever”.

De verwerende partij voegt er nog aan toe dat de strafklacht van verzoekster inmiddels werd geseponeerd en dat daaruit blijkt dat verzoekster “een volstrekt futiele actie opstartte [...] die onmiddellijk aanleiding geeft tot de afwezigheid van belang in [haren] hoofde”.

Beoordeling

6. Ingevolge de bestreden beslissing is een einde gekomen aan de statutaire tewerkstelling van verzoekster bij de verwerende partij. Verzoekster heeft aldus een voldoende belang bij de schorsing van de tenuitvoerlegging van die beslissing.

De omstandigheid dat verzoekster een strafklacht tegen de verwerende partij heeft ingediend die inmiddels werd geseponeerd, zou eventueel de onderlinge verstandhouding kunnen bezwaren, maar doet op het eerste gezicht geen afbreuk aan het belang van verzoekster bij het behoud – alvast voorlopig – van haar tewerkstelling.

7. De door de verwerende partij opgeworpen exceptie van onontvankelijkheid van de voorliggende vordering is niet gegrond.

V. Schorsingsvoorwaarden

8. Krachtens artikel 17, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kan de schorsing van de tenuitvoerlegging slechts worden bevolen onder de dubbele voorwaarde dat de zaak te spoedeisend is voor een behandeling ervan in een beroep tot nietigverklaring en indien minstens één ernstig middel wordt aangevoerd dat de nietigverklaring van de akte of het reglement *prima facie* kan verantwoorden.

‡CIGQKEHAF-BCFH DAT‡

VI. Spoedeisendheid

Standpunt van de partijen

9. Verzoekster betoogt dat de bestreden ontslagbeslissing onmiddellijk is ingegaan en een einde maakt aan haar tewerkstelling bij het Zorgbedrijf Antwerpen, waardoor zij verstoken blijft van haar werk als hoofdverpleegster. Deze situatie tast volgens verzoekster haar “morele gesteldheid” aan, nu zij sedert 1982 voor het OCMW werkt en sedert 1998 als hoofdverpleegster. Zij stelt dat elke dag dat de huidige situatie langer duurt, haar morele, psychische, materiële en beroepsschade berokkent.

Verzoekster argumenteert voorts dat het spoedeisend karakter van haar vordering “verder [wordt] gerealiseerd door de context van de huidige beëindiging van de tewerkstelling”. Zij wijst er in dit verband op dat zij “van het ene op het andere uur [wordt] buitengezet op haar werk [...] met een opzegperiode die ze niet eens mag uitdoen” en dat “[d]it alles komt bovenop de vroegere beslissingen van mutatie en ontslag”, ondanks schorsingsarrest nr. 231.799 van 30 juni 2015 van de Raad van State en ondanks het gegeven dat de twee vroegere beslissingen door de verwerende partij werden ingetrokken. Zij benadrukt tevens dat “niet eens een evaluatie [wordt] gemaakt” van haar tewerkstelling gedurende vier maanden als hoofdverpleegster in Melgeshof, afdeling Overhout, en dat die tewerkstelling nochtans vlekkeloos is verlopen. Volgens verzoekster blijkt daaruit dat de verwerende partij haar te allen prijze wil afdanken en ervaart zij dit als “een zeer zware aanslag op haar professionele en morele integriteit”. Zij stelt zeer aangeslagen te zijn door deze beëindiging, die “directe invloed [heeft] op haar leven als persoon gezien de weerslag die dit heeft bij het personeel met wie zij werkt en met de patiënten voor wie zij zorg draagt”. Zij stelt door de bestreden beslissing openlijk te schande te worden gezet. Zij ervaart de bestreden beslissing ook als een “vorm van machtsmisbruik” en “kwaadwilligheid” in hoofde van de verwerende partij.

10. De verwerende partij antwoordt dat aan verzoekster reeds een opzegvergoeding van 21 maanden loon werd uitbetaald, zodat er geen spoedeisend financieel nadeel is. Een ontslag impliceert ook niet automatisch dat er sprake is van een spoedeisende omstandigheid. Een moreel of financieel nadeel ingevolge een ontslag is immers herstelbaar door een vernietigingsarrest van de Raad van State. Een verwijzing naar schorsingsarrest nr. 231.799 van 30 juni 2015 is tevens onvoldoende om in de voorliggende zaak de spoedeisendheid te aanvaarden. Gratuite beweringen volstaan niet om de situatie te bestempelen als spoedeisend.

Volgens de verwerende partij gaat ook de beweerde aantasting van de morele integriteit niet op. De procedure tot ontslag werd opgestart na twee negatieve evaluaties die verzoekster enkel aan zichzelf heeft te danken. Het zou al te gemakkelijk zijn om elke beslissing in het kader van de rechtspositieregeling die vanuit het standpunt van een verzoekende partij als negatief zou kunnen worden beschouwd, aan te merken als een beslissing die de morele integriteit van deze partij aantast. De doelmatigheid van de maatregelen die door de verwerende partij op grond van de rechtspositieregeling kunnen worden genomen, zou alzo volstrekt worden uitgehold. Een nietigverklaring van de bestreden beslissing zou kunnen volstaan om verzoeksters morele integriteit te herstellen. Verzoekster toont met geen enkele bijzondere omstandigheid aan waarom de aangevoerde morele schade van zodanige aard zou zijn dat een eventueel later tussen te komen vernietigingsarrest geen voldoende genoegdoening zou kunnen verschaffen. Verzoekster heeft de laatste jaren meer niet dan wel gewerkt, zodat het niet opgaat dat een onmiddellijke indiensttreding noodzakelijk zou zijn voor haar morele integriteit.

De verwerende partij merkt “ten overvloede” op dat verzoekster het eerder nodig vond een ongegronde pestklacht tegen vijf collega’s in te dienen en recent nog een strafklacht tegen haar heeft ingediend. Volgens de verwerende partij kan verzoekster niet ernstig het enerzijds nodig vinden een strafklacht in te dienen tegen de verwerende partij en anderzijds beweren dat het volstrekt hoogdringend is om opnieuw bij diezelfde werkgever te worden tewerkgesteld. De twee voormelde acties tonen aan dat verzoekster vóór de beëindiging van haar statutaire

tewerkstelling zelf afbreuk deed aan de eigen professionele reputatie. De afkeuring die verzoekster mogelijk zou ondervinden, maar die niet is aangetoond, is niet het gevolg van de bestreden beslissing, maar wel van “haar eigen – terecht ongegrond bevonden – handelen”.

Volgens de verwerende partij dient de Raad van State rekening te houden met de gevolgen van de schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing. De verwerende partij heeft immers een verantwoordelijkheid ten opzichte van haar personeel, haar klanten en haar organisatie. Zo neemt zij al jaren initiatieven op het vlak van loopbaanontwikkeling en zij stimuleert het volgen van opleidingen door verzoekster, maar deze weigert steeds resoluut daarop in te gaan. Bovendien werden vanwege klanten verschillende klachten ontvangen over de houding van verzoekster. De verwerende partij stelt dat zij begaan is met de goede werking van de dienst en dat dit eveneens in rekening moet worden gebracht bij de beoordeling van de vordering tot schorsing.

Ten slotte staat volgens de verwerende partij de bewering van verzoekster dat zij beroepsschade lijdt, haaks op de vaststelling dat zij de laatste jaren amper effectief heeft gewerkt. De verwerende partij verwijst in dit verband naar “de langdurige periodes gedurende dewelke verzoekende partij wegens ziekte afwezig was”.

Beoordeling

11. Verzoekster diende, na een loopbaan van meer dan dertig jaar, eerst haar ambtshalve mutatie en vervolgens haar ontslag te bestrijden met vorderingen tot schorsing en beroepen tot nietigverklaring voor de Raad van State. Ingevolge deze vorderingen en beroepen van verzoekster werden beide beslissingen door de verwerende partij ingetrokken. Nadat verzoekster zich vervolgens gedurende vier en een halve maand heeft ingewerkt in een nieuwe werkomgeving met nieuwe collega's in woonzorgcentrum Melgeshof moet zij ingevolge de thans bestreden beslissing haar beroepswerkzaamheden abrupt opnieuw staken en ver-

liest zij definitief haar tewerkstelling als hoofdverpleegster. Deze omstandigheden maken aannemelijk dat verzoeksters professionele integriteit en morele gesteldheid door de bestreden beslissing in die mate zwaar worden op de proef gesteld en geschaad dat een beroep tot nietigverklaring dit nadeel niet meer volledig zou kunnen goedmaken.

Het feit dat verzoekster een ongegronde pestklacht heeft ingediend tegen sommige collega's en een geseponeerde strafklacht tegen de verwerende partij doet daaraan geen afbreuk, net zo min als de bewering van de verwerende partij dat verzoekster niet ingaat op haar opleidingsinitiatieven, dat er klachten zijn van klanten over de houding van verzoekster en dat verzoekster de laatste jaren veel afwezig is geweest. De omstandigheid dat de verwerende partij verantwoordelijkheid draagt ten aanzien van haar personeel, haar klanten en organisatie, staat de schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing niet in de weg, aangezien een dergelijke schorsing de verwerende partij geenszins de middelen ontnemt om die verantwoordelijkheid op te nemen.

De spoedeisendheid van de vordering dient derhalve te worden aangenomen.

VII. Ernst van de middelen

A. Eerste onderdeel van het tweede middel

Standpunt van de partijen

12. Verzoekster voert in haar tweede middel de schending aan van artikel 3 van de wet van 29 juli 1991 'betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen', de formele- en de materiële motiveringsplicht, de artikelen 80, 83 en 376 van "de Gecoördineerde Rechtspositieregeling Zorgbedrijf Antwerpen (versie HOC 22 januari 2015)", de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, het vertrouwensbeginsel, het beginsel *non bis in idem* en de hoorplicht.

13. In een eerste onderdeel van dit middel verwijst verzoekster naar arrest nr. 231.799 van 30 juni 2015 van de Raad van State waarin een schending van de motiveringsplicht werd vastgesteld doordat de verwerende partij op grond van de ongunstige evaluatie van verzoekster eerst heeft besloten haar ambtshalve te muteren en vervolgens haar te ontslaan, zonder dat precieze en concrete elementen doen begrijpen waarom zij van mening is veranderd.

Verzoekster betoogt onder meer dat de bestreden beslissing gesteund is op gegevens van 2011 tot 2013 die reeds de grondslag vormden van de mutatiebeslissing van 6 juni 2014 en de ontslagbeslissing van 27 november 2014 en dat geen enkel van de aangebrachte elementen betrekking heeft op de periode die volgt op die twee voorafgaande beslissingen. Beide beslissingen werden ingetrokken, wat volgens verzoekster impliceert dat de verwerende partij op het ogenblik van de intrekking, respectievelijk op “17 april 2014” (lees: 14 april 2015) en 12 augustus 2015, van mening was dat er geen redenen waren om over te gaan tot mutatie of tot beëindiging van verzoeksters tewerkstelling. Thans wordt een derde en opnieuw tegenstrijdige beslissing genomen op grond van dezelfde feiten, amper vier maanden nadat de eerste beslissing tot beëindiging werd ingetrokken. Verzoekster stelt dat dit op zich al een afdoende reden is om de bestreden beslissing te vernietigen wegens motiveringsgebrek. Verzoekster vervolgt dat dezelfde feitelijke grondslag niet kan leiden tot drie verschillende beslissingen en dat, zoals de Raad van State heeft gewezen, de discretionaire beslissing van de overheid over deze aangelegenheid moet worden gedragen door coherente motieven en de overheid, wanneer zij tot een bepaald opportuniteitsoordeel is gekomen, niet zo maar bij een latere beslissing over dezelfde aangelegenheid mag uitgaan van een andere opvatting, tenzij precieze, concrete elementen doen begrijpen waarom zij van mening is veranderd. Dit laatste is volgens verzoekster *in casu* duidelijk niet het geval.

Voor zover de verwerende partij zou opwerpen dat de twee vorige beslissingen werden ingetrokken en *ex tunc* uit het rechtsverkeer zijn verdwenen, merkt verzoekster op dat hun verdwijning uit het rechtsverkeer niet

betekent dat ze in feite niet hebben bestaan. Precies de intrekking van beide beslissingen brengt met zich mee dat de verwerende partij niet meer op dezelfde grondslag kan steunen om verzoekster opnieuw af te danken. Uit die intrekking blijkt immers dat de verwerende partij zelf van mening was dat de bedoelde beslissingen niet rechtsgeldig waren. In de thans bestreden beslissing wordt op geen enkele wijze verantwoord waarom in afwijking van de vroegere beslissingen of van de intrekking daarvan, op grond van dezelfde evaluaties een nieuwe beslissing tot ontslag wordt genomen.

Voor zover de verwerende partij zou stellen dat de beslissingen niet uitsluitend zijn ingetrokken omdat er geen reden voor mutatie of ontslag zou bestaan, wijst verzoekster erop dat niet kan worden ontkend dat de intrekkingen het directe gevolg waren van de proceduregang voor de Raad van State, die zou leiden of geleid hebben tot de schorsing van de ontslagbeslissing. Volgens verzoekster moet minstens worden opgemerkt dat de bestreden beslissing geen andere redenen als grondslag voor het ontslag vermeldt dan degene die bij de vorige beslissingen voorlagen en dat ze evenmin enig motief opgeeft “waarom de intrekkingen toen, nu tot een andere beslissing moeten leiden”.

Voorts stelt verzoekster dat, “zo al [...] rekening [zou kunnen] worden gehouden met de voorgaanden”, de verwerende partij minstens ook rekening had moeten houden met het nieuwe gegeven van haar tewerkstelling als hoofdverpleegster gedurende vier maanden in woonzorgcentrum Melgeshof, wat niet is gebeurd.

14. De verwerende partij antwoordt dat door de intrekking van de mutatiebeslissing van 6 juni 2014 en van de ontslagbeslissing van 27 november 2014 deze beslissingen *ex tunc* uit het rechtsverkeer zijn verdwenen en nooit hebben bestaan. De enige beslissing die nu nog voorhanden is, betreft de bestreden beslissing. Ingevolge die intrekking kan van enige tegenstrijdigheid tussen de bestreden beslissing en de ingetrokken beslissingen geen sprake zijn.

Met verwijzing naar arrest nr. 225.552 van 21 november 2013 van de Raad van State stelt de verwerende partij dat zij wel degelijk een nieuwe ontslagbeslissing kan nemen na de intrekking van een vorige.

De verwerende partij laat voorts gelden dat schorsingsarrest nr. 231.799 van 30 juni 2015 betrekking heeft op twee beslissingen die tegelijkertijd in het rechtsverkeer waren, namelijk de beslissing tot ambtshalve mutatie van verzoekster en de eerste beslissing tot beëindiging van haar statutaire tewerkstelling. Volgens de verwerende partij moet het arrest van de Raad van State in die context worden gelezen. Het oordeel van de Raad van State met betrekking tot het nemen van een ontslagbeslissing op het ogenblik dat de mutatiebeslissing nog bestond, werkt dan ook niet zonder meer door naar de situatie ná 14 april 2015, laat staan naar de situatie ná 12 augustus 2015 toen beide beslissingen waren ingetrokken. De bestreden beslissing werd slechts op 14 december 2015 genomen, zodat ze geenszins “samen met”, dit wil zeggen “op hetzelfde ogenblik als” de ingetrokken beslissingen heeft bestaan, laat staan daarmee tegenstrijdig zou kunnen zijn. Momenteel geldt slechts één beslissing, namelijk de bestreden beslissing, die op de dubbele definitieve ongunstige evaluatie van verzoekster is gegrond. De bestreden beslissing kan dan ook niet met de ingetrokken beslissingen worden vergeleken en ze kan onmogelijk worden afgedaan als een “‘andere opvatting’ of een verandering van mening van verwerende partij”. Hieruit kan dienvolgens ook geen motiveringsgebrek worden afgeleid.

Dat de ingetrokken beslissingen *ex tunc* uit het rechtsverkeer zijn verdwenen, leidt er volgens de verwerende partij toe dat haar niet kan worden verweten dat zij in de bestreden beslissing niet naar de ingetrokken beslissingen verwijst. Ook toont verzoekster niet aan dat zij bij het nemen van een beslissing tot beëindiging van een statutaire tewerkstelling in elk geval zou moeten motiveren waarom – als alternatief – niet tot ambtshalve mutatie wordt overgegaan. Op grond van de voorliggende feiten – een dubbele ongunstige evaluatie – kon zij tot het ontslag van verzoekster beslissen.

De verwerende partij argumenteert voorts dat ingevolge de intrekking van de beslissing tot ambtshalve mutatie van verzoekster en van de eerste beslissing tot beëindiging van haar statutaire tewerkstelling, deze beslissingen geacht moeten worden nooit te zijn genomen. Er anders over oordelen zou afbreuk doen aan de administratiefrechtelijke gevolgen van de intrekking van een administratieve rechtshandeling.

De verwerende partij benadrukt dat zij op geen enkel moment heeft erkend dat de ingetrokken beslissingen niet rechtsgeldig zouden zijn. De intrekking van de vroegere beslissingen heeft volgens haar niet tot gevolg dat de definitieve ongunstige evaluaties van verzoekster plots geen wettige grondslag meer zouden kunnen bieden voor een nieuwe beslissing. Zij beschikte overeenkomstig de rechtspositieregeling over de mogelijkheid om gevolgen aan de definitieve ongunstige evaluaties van verzoekster te verbinden. De negatieve evaluatie van verzoekster die tot het verbetertraject heeft geleid, had betrekking op de periode van 1 november 2011 tot en met 31 oktober 2012, terwijl het verbetertraject liep tot 6 juni 2014 en werd afgesloten met een ongunstige evaluatie die werd bevestigd door de interne beroepscommissie. Alzo werd verzoekster over een periode van meer dan twee jaar geëvalueerd. Op geen enkele wijze wordt door verzoekster aangetoond dat een dergelijke evaluatie niet afdoende zou zijn om als grond voor de bestreden beslissing te dienen.

Volgens de verwerende partij wordt in de bestreden beslissing louter ten overvloede naar de tewerkstelling van verzoekster in het woonzorgcentrum Melgeshof verwezen. Die tewerkstelling kan geen afbreuk doen aan de ongunstige evaluatie van verzoekster als rechtsgeldig motief van de ontslagbeslissing.

Beoordeling

15. Zoals de Raad van State voorlopig heeft geoordeeld in zijn arrest nr. 231.799 van 30 juni 2015 moet een discretionaire beslissing, zoals de bestreden

ontslagbeslissing, door coherente motieven worden gedragen. Is de overheid tot een bepaald opportuniteitsoordeel gekomen, dan mag zij niet zomaar bij een latere beslissing in verband met dezelfde aangelegenheid uitgaan van een andere opvatting, tenzij precieze, concrete elementen doen begrijpen waarom de overheid van mening is veranderd.

In dit geval heeft de verwerende partij verzoekster op 6 juni 2014 op grond van haar negatieve evaluatie van 16 november 2012 en het ongunstige afsluiten van het daaropvolgende verbetertraject ambtshalve gemuteerd. Deze mutatiebeslissing werd door de verwerende partij tien maanden later, op 14 april 2015, ingetrokken. Eerder heeft de verwerende partij verzoekster op 27 november 2014, meer dan vijf maanden na de initiële mutatiebeslissing, op grond van dezelfde ongunstige evaluatie ontslagen. Ook deze beslissing heeft de verwerende partij, op 12 augustus 2015, ingetrokken.

Hoewel de mutatiebeslissing ingevolge de intrekking ervan op 14 april 2015 met terugwerkende kracht uit het rechtsverkeer is verdwenen, neemt dit niet weg dat ze in feite heeft bestaan.

Anders dan het geval was in de zaak waarover het door de verwerende partij aangehaalde arrest nr. 225.552 van 21 november 2013 van de Raad van State uitspraak heeft gedaan, herneemt in dit geval de bestreden beslissing niet slechts een ingetrokken beslissing waarbij reeds was besloten tot ontslag, maar neemt ze bovenal een optie met een heel andere draagwijdte dan de initiële mutatiebeslissing.

Weliswaar is de motivering van de bestreden beslissing met meer concrete voorbeelden gestoffeerd dan de ingetrokken beslissingen, maar deze motivering heeft wezenlijk dezelfde feitelijke grondslag, namelijk de negatieve evaluatie van verzoeksters functioneren op 16 november 2012 en de ongunstige afloop van haar verbetertraject op 6 juni 2014. Uit geen enkele passage van de bestreden beslissing kan worden opgemaakt waarom de verwerende partij van

mening is veranderd en thans heeft geopteerd voor de ingrijpende maatregel van het ontslag van verzoekster, terwijl haar eerste keuze een mutatie betrof. Aldus lijkt de thans bestreden ontslagbeslissing, evenzeer als het geval was met de ontslagbeslissing van 27 november 2014, behept met een motiveringsgebrek, nu de verwerende partij bekleed met een grote discretionaire bevoegdheid, op geen enkele wijze aangeeft waarom plots, na een mutatie die meer dan vijf maanden feitelijke uitvoering heeft gekregen, van koers wordt veranderd en alsnog tot het ontslag van verzoekster wordt besloten.

De omstandigheid dat de thans bestreden beslissing, anders dan de ontslagbeslissing van 27 november 2014, *de jure* niet gelijktijdig met de mutatiebeslissing heeft bestaan, lijkt niets daaraan te veranderen.

16. In de huidige stand van de rechtspleging wordt dan ook besloten dat de motivering van de thans bestreden beslissing in de aangegeven mate gebrekkig is.

17. Het eerste onderdeel van het tweede middel is in zoverre ernstig.

B. Derde middel

Standpunt van de partijen

18. Verzoekster voert in haar derde middel de schending aan van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurs-handelingen’, de artikelen 70, 80, 307 en 376 van “de Gecoördineerde Rechtspositieregeling Zorgbedrijf Antwerpen”, de artikelen 15, 25, en 28 van de “oude Rechtspositieregeling”, artikel 75 “overgangsbepalingen oude Rechtspositieregeling”, de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, de formele- en de materiële motiveringsplicht, de zorgvuldigheidsplicht en het hoorrecht.

Verzoekster stelt vooreerst dat de bestreden beslissing verwijst naar de definitieve evaluatie van 6 juni 2014, maar dat die evaluatie niet als definitief kan worden beschouwd. Zij heeft immers tegen die evaluatiebeslissing beroep ingesteld bij de beroepscommissie die slechts zitting hield op 10 juli 2014 en toen ook haar advies formuleerde. Pas op dat ogenblik kon de verwerende partij eventueel op dat advies steunen. De bestreden beslissing verwijst wel naar dat advies, maar “niet met maatstaf dat de evaluatie definitief zou zijn”. Ten overvloede kan volgens verzoekster “de hoorzitting van 1 september 2015 niet [worden aangezien] als een zitting in het kader van de evaluatie, maar enkel [...] als een hoorzitting in het kader van het ontslag”. Die hoorzitting neemt niet weg dat niet kan worden verwezen naar de evaluatie van 6 juni 2014 als grondslag van de bestreden beslissing. Zoals de rechtspositieregeling bepaalt, kan er enkel worden uitgegaan van een rechtsgeldige definitieve evaluatie en de in de beslissing aangeduide evaluatie van 6 juni 2014 is dit niet.

Voorts wijst verzoekster erop dat noch in de evaluatiebeslissing van 6 juni 2014, noch in het verslag van de hoorzitting van 10 juli 2014 melding is gemaakt van de feitelijke gegevens die in de bestreden beslissing onder de punten 2 tot 5 worden aangehaald. Het gaat om geheel nieuwe punten die nooit het voorwerp zijn geweest van een evaluatie of van de hoorzitting van de beroepscommissie. Ze werden voorheen nooit als probleem gesteld of opgeworpen, maar worden nu ingeroepen met volledige negatie van de normale evaluatieprocedure. Volgens verzoekster worden op deze wijze de duidelijke bepalingen van de rechtspositieregeling omzeild. Verzoekster wijst erop dat zij al die nieuwe opmerkingen in verband met “roadshows”, “KATZ-schalen” en “e-zorgdossiers” volledig betwist en dat zij ze ook heeft weerlegd tijdens de hoorzitting van 1 september 2015, voor zover het niet ging om louter abstracte kritieken.

Ten slotte voert verzoekster aan dat de beroepscommissie, in tegenstelling tot wat artikel 322 van de rechtspositieregeling bepaalt, geen enkel advies heeft gegeven in verband met de gevolgen en dus ook niet heeft geadviseerd om haar tewerkstelling te beëindigen wegens vastgestelde beroepsongeschiktheid.

Volgens verzoekster zijn de voorschriften in verband met de waardering op diverse punten niet gevolgd, terwijl artikel 376 van de rechtspositieregeling uitdrukkelijk bepaalt dat de ambtsneerlegging maar kan “na een ongunstige waardering, volgens de bepalingen van de waardering”. Zij merkt “[n]og meer ondergeschikt” op dat *in casu* minstens een nieuwe evaluatieprocedure had moeten worden opgestart, rekening houdend met haar nieuwe tewerkstelling en met het tijdsverloop.

19. De verwerende partij antwoordt dat de bestreden beslissing zeer duidelijk vermeldt dat verzoekster op 16 november 2012 de eerste maal ongunstig werd geëvalueerd, waarna een verbetertraject van zes maanden werd opgestart. Dit verbetertraject werd meermaals verlengd wegens verlof en ziekte van verzoekster. Na het doorlopen van het verbetertraject werd verzoekster opnieuw geëvalueerd, waarna de definitieve evaluatie van 6 juni 2014 tot stand is gekomen. Verzoekster stelde op 20 juni 2014 daartegen beroep in bij de beroepscommissie, overeenkomstig artikel 307 van de rechtspositieregeling. Zulke beroepsprocedure heeft een schorsende werking vanaf het ogenblik waarop de procedure wordt ingesteld. Dit betekent slechts dat de gevolgen van de definitieve evaluatie in die periode niet ten uitvoer zullen worden gelegd, maar doet geen afbreuk aan het definitieve karakter van deze evaluatie. De rechtspositieregeling schrijft immers niet voor dat een definitieve evaluatie dit karakter verliest wanneer een beroep bij de beroepscommissie wordt ingesteld of nog dat de evaluatie pas definitief zou worden na het verstrijken van de beroepsprocedure. Op geen enkel moment vond aldus een intrekking van deze definitieve evaluatie plaats. Verzoekster toont in elk geval niet aan waarom deze definitieve evaluatie niet meer in aanmerking zou kunnen worden genomen.

De verwerende partij laat voorts gelden dat verzoekster met betrekking tot de feitelijke gegevens die in de bestreden beslissing onder de punten 2 tot 5 worden aangehaald, zich beperkt tot een algemene, niet-concrete bewering. Het gaat niet om nieuwe punten, aangezien ze alle reeds werden aangehaald in alle verslagen met betrekking tot de ongunstige basiswaardering en het daaropvol-

gende verbetertraject. In de bestreden beslissing worden ze slechts uitvoeriger toegelicht. Het gaat dan ook niet op te beweren dat deze punten nooit het voorwerp van evaluatie zijn geweest. Bovendien heeft verzoekster, in tegenstelling tot wat zij beweert, deze punten niet weerlegd op de hoorzitting van 1 september 2015. De bestreden beslissing gaat bovendien in op de opmerkingen van verzoekster tijdens de hoorzitting.

Volgens de verwerende partij dient artikel 322 van de rechtspositieregeling samen te worden gelezen met artikel 311 van diezelfde regeling en blijkt daaruit duidelijk dat de beroepscommissie zich niet moet uitspreken over een eventueel ontslag, maar enkel advies verleent aan de aanstellende overheid over de verstrekte waarderingen. Het is vervolgens de uitsluitende bevoegdheid van de aanstellende overheid om te beslissen of de oorspronkelijke waardering wordt bevestigd, dan wel herzien. In dit geval heeft de beroepscommissie overeenkomstig de bepalingen van de rechtspositieregeling het gemotiveerde advies verleend om de ongunstige waardering van verzoekster te behouden. Bijgevolg was ambtsneerlegging overeenkomstig artikel 376 van de rechtspositieregeling mogelijk.

Voor zover verzoekster aanvoert dat minstens een nieuwe evaluatieperiode had moeten worden opgestart, benadrukt de verwerende partij dat het verbetertraject conform de rechtspositieregeling heeft gelopen van 10 april 2013 tot en met 5 juni 2014, dit wil zeggen tijdens een periode van zes maanden die meermaals werd verlengd wegens langdurige afwezigheid en ziekte van verzoekster. Bovendien werden er door verzoekster procedures ingesteld tegen de verwerende partij. Het lange tijdsverloop is dan ook het logische gevolg van de langdurige ziekte en afwezigheid van verzoekster en de procedures die zij zelf aanspande. Het is niet ernstig het tijdsverloop toe te schrijven aan een gebrek aan handelen vanwege de verwerende partij. Overigens doet dit tijdsverloop niets af aan de ernst van de feiten én het bestaan van de dubbele negatieve evaluatie.

De verwerende partij werpt ten slotte nog op dat verzoekster in het middel niet toelicht op welke wijze de artikelen 70 en 307 van de rechtspositieregeling, artikel 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’, de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, de formele- en de materiële motiveringsplicht, de zorgvuldigheidsplicht en het hoorrecht zouden zijn geschonden.

Beoordeling

20. Verzoekster voert vooreerst aan dat de bestreden beslissing ten onrechte gesteund is op de evaluatiebeslissing van 6 juni 2014, aangezien deze beslissing niet definitief was. Daarnaast laat zij gelden dat de bestreden beslissing nieuwe feiten in aanmerking neemt die niet het voorwerp zijn geweest van de evaluatie, waarover nooit een probleem is gerezen en die nooit zijn beoordeeld door de beroepscommissie. Ten slotte werpt verzoekster op dat de beroepscommissie geen advies heeft gegeven over de beëindiging van haar tewerkstelling wegens vastgestelde beroepsongeschiktheid.

21. Voor de beoordeling van het middel zijn de volgende bepalingen van de rechtspositieregeling van het Zorgbedrijf Antwerpen van belang:

- artikel 80 van de gecoördineerde rechtspositieregeling van het Zorgbedrijf Antwerpen van 22 januari 2015 (hierna: rechtspositieregeling 2015), dat is opgenomen onder punt 3.2.5 ‘De beoordeling’ van hoofdstuk 3 ‘Loopbaan’, luidt als volgt:

“‘Ongunstig’: het personeelslid voldoet niet in zijn functioneren of attitude. Dit zal altijd gepaard gaan met een verbetertraject dat na 6 maanden geëvalueerd wordt om te komen tot een definitieve waardering. [...] Indien de definitieve beoordeling leidt tot een ‘ongunstig’ kan Zorgbedrijf Antwerpen overgaan tot ontslag.”

Deze bepaling stemt overeen met artikel 25 van hoofdstuk 3 ‘Loopbaan’ van de gecoördineerde rechtspositieregeling van 20 september 2012 (hierna: rechtspositieregeling 2012).

- artikel 83 van de rechtspositieregeling 2015, dat is opgenomen onder punt 3.3 ‘Beroep tegen waarderingsresultaat’ van hoofdstuk 3 ‘Loopbaan’, luidt als volgt:

“Voorlopige beoordeling

Na een eerste ongunstige beoordeling en voor de opstart van het verbetertraject, kan het betrokken personeelslid op zijn verzoek worden gehoord door de HR Directeur en de betrokken directeur. Het personeelslid kan zich hierbij laten bijstaan door een persoon naar keuze. Bij afwezigheid of samenloop van deze functies wordt de verhinderde directeur vervangen door een collega directielid. Het personeelslid dient binnen 14 dagen na de kennisname van de voorlopige beslissing van evaluatie hiertoe schriftelijk een verzoek te richten aan de HR Directeur die binnen 10 dagen de partijen samenroept. Het personeelslid kan eenmaal om uitstel verzoeken zonder dat de datum van de bijeenkomst verder kan liggen dan 20 dagen na de kennisname van de voorlopige beslissing van evaluatie.

Het personeelslid wordt schriftelijk in kennis gesteld van de uitslag van deze hoorzitting. De beslissing vervangt of bevestigt de oorspronkelijke beslissing. Wordt de ongunstige beoordeling bevestigd dan wordt het verbetertraject onverwijld aangevat.

Definitieve beoordeling

[. . .]

- Statutaire personeelsleden

Indien de definitieve beoordeling leidt tot een ‘ongunstig’ kan het statutaire personeelslid hiertegen beroep aantekenen conform de overgangsbepalingen van de RPR Zorgbedrijf Antwerpen.”

Deze bepaling stemt overeen met artikel 28 van hoofdstuk 3 ‘Loopbaan’ van de rechtspositieregeling 2012.

- de artikelen 307, 308, 311, 322 en 325 van de rechtspositieregeling 2015, die zijn opgenomen onder punt 3.3 ‘Beroep tegen waarderingsresultaat’ van hoofdstuk 8 ‘Overgangsbepalingen’, luiden als volgt:

“Artikel 307

Alle statutaire personeelsleden kunnen beroep aantekenen tegen een tegen hen uitgebrachte eindwaardering voor de herziening van de evaluatie.

[...].

Artikel 308

Een beroep in het kader van een herzieningsprocedure is steeds schorsend.

Artikel 311

Een beroepscommissie dient de aanstellende overheid van een gemotiveerd advies te voorzien betreffende de verstrekte waarderingen, waartegen door de betrokken personeelsleden beroep werd aangetekend.

Artikel 322

De beroepscommissie formuleert een gemotiveerd advies aan de aanstellende overheid in verband met de gevolgen.

De voorzitter en de griffier tekenen het verslag dat het gemotiveerd advies en de uitslag van de stemming bevat. Het personeelslid ontvangt een afschrift bij aangetekend schrijven, haar raadsman per gewone post.

Artikel 325

De beroepscommissie beschikt over een termijn van twee maanden om haar advies aan de aanstellende overheid over te maken. Deze termijn gaat in de dag nadat het door het personeelslid schriftelijk beroep bij de HR directeur van Zorgbedrijf Antwerpen werd ingesteld.

Wanneer de aanstellende overheid geen uitspraak doet binnen 3 maanden, te rekenen vanaf de datum van indiening van het beroep, wordt:

- het evaluatieresultaat in gunstig omgezet, bij een beroep tegen een ongunstige evaluatie of tegen een evaluatie met een negatief evaluatieresultaat;

- het positieve evaluatieresultaat omgezet in een ‘naast hoger’ positief evaluatieresultaat, bij een beroep tegen een positief evaluatieresultaat dat het personeelslid in het kader van de bestaande gradaties, niet positief genoeg vindt.

In geval van uitstel worden de voormelde termijnen met de duur van dit uitstel verlengd.”

Deze bepalingen stemmen overeen met de artikelen 6, 7, 10, 21 en 24 van hoofdstuk 8 ‘Overgangsbepalingen’ van de rechtspositieregeling 2012.

- artikel 376 van de rechtspositieregeling 2015, dat is opgenomen onder hoofdstuk 8.1 ‘Einde dienstverband’, luidt als volgt:

“De volgende zaken geven aanleiding tot de definitieve ambtsneerlegging van het vast aangestelde statutaire personeelslid:

1° ambtsneerlegging als gevolg van de pensioenwetgeving

2° het vrijwillige ontslag;

3° de definitief vastgestelde beroepsongeschiktheid na een ongunstige waardering, volgens de bepalingen van de waardering.”

Deze bepaling stemt overeen met artikel 75 van hoofdstuk 8.1 ‘Einde dienstverband’ van de rechtspositieregeling 2012.

‡CIGQKEHAF-BCFHDAT‡

22. Uit de samenlezing van al deze bepalingen blijkt dat de beroepscommissie enkel tussenkomt indien een verbetertraject dat als ongunstig wordt beoordeeld, wordt aangevochten. De term ‘gevolgen’ in artikel 322 lijkt te doelen op het gevolg dat moet worden gegeven aan het beroep en niet op het gevolg dat moet worden verbonden aan een ongunstige evaluatie. De beroepscommissie komt immers niet tussen wanneer het personeelslid géén beroep instelt of dat slechts laattijdig doet. De rol van de beroepscommissie is aldus op het eerste gezicht beperkt tot het geven van advies met betrekking tot de waardering op zich. Het bestuur beslist op grond van zijn discretionaire bevoegdheid welk gevolg wordt gegeven aan een ongunstige evaluatie. In zoverre het middel aanvoert dat de beroepscommissie zich niet heeft uitgesproken over het gevolg dat aan de evaluatie diende te worden gegeven, faalt het op het eerste gezicht in rechte.

23.1. Wel is het zo dat artikel 376 van de rechtspositieregeling 2015 bepaalt dat de definitieve vastgestelde beroepsongeschiktheid pas kan worden vastgesteld na een ongunstige waardering volgens de bepalingen van de waardering.

In dit verband voert verzoekster aan dat de bestreden beslissing tekortkomingen in haar functioneren aanrekent die nooit het voorwerp van een evaluatie zijn geweest. Zij verwijst hiervoor naar de punten 2 tot 5 van de bestreden beslissing. Het betreft tekortkomingen die verband houden met “de roadshows”, “KATZ-schalen” en “e-zorgdossiers”. Verzoekster laat gelden dat ze voorheen nooit als probleem werden gesteld of opgeworpen en nu “met volledige negatie van de normale evaluatieprocedure (evaluatie zelf, Commissie van Beroep) [worden] ingeroepen”.

De bestreden beslissing stelt onder punt 3:

“Als hoofdverpleegkundige wordt evenzeer van u verwacht dat u de KATZ-schalen kent en dat u toeziet op het correct gebruik hiervan. Het betreft een formulier om onder andere de zorgbehoevendheid van de residenten, in

verband met Activiteiten Dagelijks Leven, te meten. Verpleegkundigen dienen dit in te vullen. Zoals uit de basiswaardering van 01/11/2011 tot en met 31/10/2012, uitgebracht op 16/11/2012 blijkt, kent u de KATZ-schalen en is ook de instructie van de RIZIV-optimalisatie gekend door u.

Echter, na uw mutatie naar Woonzorgcentrum Sint-Bartholomeus met ingang van 2 april 2014, is gebleken dat uw team in Woonzorgcentrum De Pelikaan (waarvoor u verantwoordelijk was) deze KATZ-schalen niet kende en dat de verpleegkundigen niet in staat waren dit op te volgen, noch waren zij op de hoogte hoe zij dit dienden in te vullen. Dit is een essentieel gebrek in de zorgverstrekking, waardoor residenten mogelijks niet de zorgen krijgen die zij behoeven.

Als hoofdverpleegkundige is het van belang dat u uw kennis deelt met uw team (en uw team hieromtrent aldus begeleidt en voldoende opleidt) en dat u opvolgt dat de KATZ-schalen correct worden toegepast door de verpleegkundigen van uw team. Wanneer u dergelijke kennis niet kan delen en dergelijke taken niet juist delegeert naar uw team, getuigt dit van een gebrek aan ondernemerschap als leidinggevende (hoofdverpleegkundige) en wordt vanzelfsprekend afbreuk gedaan aan de u opgedragen leidinggevende taken. Doordat u er niet in slaagt om uw kennis te delen met uw team en geen taken kan delegeren naar uw team, staat u zelf te veel in de zorg waardoor u de rol van een verpleegkundige op zich neemt eerder dan de coördinerende, sturende en delegerende rol van een hoofdverpleegkundige (waartoe u was aangesteld en werd vergoed), die namelijk controleert of het team de KATZ-schalen correct invult en bijstuurt waar dit noodzakelijk is. Dit betreft in hoofdzaak van de hoofdverpleegkundige een resultaatsverbintenis.

Op de hoorzitting van 01/09/2015 stelt u dat u de KATZ-schalen zelf hebt opgevolgd. U geeft daarnaast aan dat uw medewerkers deze KATZ-schalen wel invulden en dit voor de bewoners waarvoor zij zelf verantwoordelijk waren en dat één van uw verpleegkundigen er problemen mee had. Doch, na uw mutatie naar Sint-Bartholomeus diende heel uw team van de afdeling De Wulp van Woonzorgcentrum De Pelikaan opnieuw opgeleid en begeleid te worden voor wat betreft het invullen en opvolgen van deze KATZ-schalen (wat eerder nochtans uw verantwoordelijkheid was waardoor blijkt dat die verantwoordelijkheid niet werd vervuld), wat uw opmerking op de hoorzitting van 01/09/2015 onmiskenbaar tegenspreekt. Daarnaast is het uw taak als leidinggevende om de nodige acties te ondernemen opdat alle (en dus ook die ene) verpleegkundigen ook zelfstandig de KATZ-schalen kunnen invullen in plaats van dit probleem op te lossen door steeds de collega-verpleegkundigen te laten helpen. Hiermee komt u niet tot een noodzakelijke, laat staan optimale, team(samen)werking, noch dienstverlening naar de residenten toe.”

Op pagina 9 van het waarderingsverslag over de periode van 1 november 2011 tot 31 oktober 2012 is te lezen onder punt 4 ‘Financiën en efficiëntie’ en de doelstelling ‘Correct gebruik en toezicht op KATZ-schalen’: “Katz-schalen worden opgevolgd. Instructie riziv-optimalisatie is gekend”. Aan

verzoekster wordt zelfs de waardering ‘goed’ toegekend. In het verslag betreffende de afsluiting van het verbetertraject van 6 juni 2014 kan dan weer niets worden teruggevonden met betrekking tot de KATZ-schalen.

Op het eerste gezicht voert verzoekster dan ook terecht aan dat deze in de bestreden beslissing aan haar toegeschreven tekortkoming nieuw is. Bovendien lijkt de motivering van de bestreden beslissing op dit punt niet te beantwoorden aan de inhoud van het administratief dossier.

23.2. De bestreden beslissing stelt onder de punten 4 en 5:

“4. Uw gebrek aan ondernemerschap als leidinggevende en het uitblijven van het delen van uw kennis met uw team heeft er eveneens toe geleid dat er onvoldoende en niet kwalitatief werd geregistreerd in het e-zorgdossier. Opnieuw werd er tijdens uw basiswaardering van 01/11/2011 tot en met 31/10/2012 bevestigd dat u aandacht hebt voor het e-zorgdossier.

Doch, net zoals bij de KATZ-schalen bleek opnieuw dat uw team geen kennis had van het e-zorgdossier (en hieromtrent aldus niet werd opgeleid). Zij hielden geen elektronisch zorg-dagboek bij, maar deden alles schriftelijk op papier en met behulp van post-its.

Daarenboven was er geen opvolging van de correcte zorgverlening aangaande de zaken die normalerwijs in het e-zorgdossier geregistreerd worden. Opnieuw moest de nieuwe leidinggevende in Woonzorgcentrum De Pelikaan uw team allerhande essentiële vaardigheden aanleren.

Enkele voorbeelden van het beperkt en niet kwalitatief registreren, vastgesteld uit rapportering van het e-zorgdossier van de maanden maart en september 2012 in Woonzorgcentrum De Pelikaan – afdeling De Wulp:

- In maart 2012 kan vastgesteld worden dat er ondermaats geregistreerd wordt in het e-zorgdossier (slechts 37%). Verpleegkundigen registreren voldoende, maar hechten niet elke dag voldoende belang aan de registraties waardoor er dagen zijn zonder registraties in het e-zorgdossier. Wat betreft de zorgkundigen registreert een aantal onder hen gemiddeld voldoende, doch twee zorgkundigen van afdeling De Wulp registreren niets. Wat betreft de logistiek assistenten zijn er evenmin registraties terug te vinden terwijl de observaties van hen tijdens het maaltijdgebeuren ook van belang zijn. Uw team handelt niet in het belang van deze dagelijkse registraties, die in rechtstreeks verband staan met kwaliteitsvolle zorgverlening aan de residenten. Daarnaast bestaan uw eigen registraties niet enkel uit observaties, maar ook uit meldingen die weinig betekenisvol zijn in een e-zorgdossier en van meldingen die niet verder opgevolgd worden, waarvan verder voorbeelden ter staving zullen gegeven worden.

- In september 2012, 5 maanden later, kan er geen positieve evolutie worden vastgesteld in het registreren in het e-zorgdossier op de afdeling De Wulp. Er wordt slechts 36% geregistreerd over een gehele maand. Er blijkt opnieuw dat

bepaalde verpleegkundigen en zorgkundigen op meerdere dagen helemaal geen observaties registreren in het e-zorgdossier. In september 2012 blijkt opnieuw dat de logistiek assistenten nog steeds niets registreren in het e-zorgdossier. Meer nog, wanneer L. M. als nieuwe collega opstart op afdeling De Wulp op 17/09/2012 wordt er voor haar zelfs geen toegang aangevraagd tot het e-zorgdossier, noch uitleg gegeven met betrekking tot het werken met het e-zorgdossier (wat nochtans tot uw verantwoordelijkheid behoorde).

Na confrontatie met deze feiten op de hoorzitting van 01/09/2015 stelt u, in uw verdediging, dat er wel veel werd geregistreerd en dat de logistieke assistenten geen toegang zouden gehad hebben. Uw verdediging betreft echter een algemene niet-afdoende mededeling die niet wordt gestaafd door de analyse van het e-zorgdossier van maart 2012 en september 2012 op de afdeling De Wulp van Woonzorgcentrum De Pelikaan waar u toen hoofdverpleegkundige was. Uit deze analyse van het e-zorgdossier blijkt echter onmiskenbaar het tegendeel en wordt uw mededeling van ‘veel registraties’ slechts vertaald naar 37% en 36% registraties, wat duidelijk ondermaats is en onaanvaardbaar in het kader van een kwalitatieve, goed opgevolgde zorgverlening.

5. Nadat gebleken is dat uw voormalig team op afdeling De Wulp in Woonzorgcentrum De Pelikaan onvoldoende kennis had van het e-zorgdossier, alsook het onvoldoende registreren van uw team, werden ook uw eigen registraties in het e-zorgdossier in maart 2012 en september 2012 (uw tewerkstelling in Woonzorgcentrum De Pelikaan – afdeling De Wulp) en in de periode van half juni 2013 tot en met half september 2013 (uw tewerkstelling in Woonzorgcentrum Sint-Bartholomeus – afdeling Warande/ Ter Olmen) onder de loep genomen.

Opdat er sprake kan zijn van een kwalitatieve registratie in het e-zorgdossier moet deze beantwoorden aan enkele belangrijke waarden die het Zorgbedrijf Antwerpen nastreeft – en die u wel bekend zijn. Het gaat onder meer om volgende waarden die van belang zijn bij een registratie in het e-zorgdossier: klantvriendelijkheid met in het verlengde daarvan ook klantgerichtheid en professioneel zijn. Daarenboven moet de registratie ook correct gelinkt worden in het e-zorgdossier, zodanig dat de registratie de correcte opvolging kent en de juiste personen op de hoogte worden gesteld.

Na analyse van uw registraties in bovenvermelde periodes blijkt dat u niet klantgericht registreert. Uw registraties zijn doorgaans onvolledig en de zorg wordt meestal niet opgevolgd. Uit uw registraties blijkt onder meer dat de residenten onvoldoende zorg krijgen en dat er te weinig of niet onderhandeld wordt met de resident terwijl het Zorgbedrijf Antwerpen, zoals u weet, inspraak van de residenten hoog in het vaandel draagt.

Bij uw registraties maakt u te veel koppelingen waardoor het overzicht verloren geraakt. Daardoor worden uw registraties ook minder professioneel. Om te kunnen spreken van een professionele en volledige observatie is het bijvoorbeeld van belang om bij de registratie van een wonde minstens 6 criteria op te nemen om volledig te zijn, wetende dat er voor een wonde 16 criteria mogelijk zijn. Uw registraties zijn in die zin meermaals onvoldoende (in het bijzonder rekening houdend met uw hoedanigheid als hoofdverpleegkundige).

Hierna worden enkele voorbeelden van dergelijke onvoldoende en onprofessionele registraties gegeven.”

Op pagina 3 van het waarderingsverslag over de periode van 1 november 2011 tot 31 oktober 2012 is te lezen onder punt 3 ‘Gebruik, opvolging, controle en bijsturing e-zorgdossier’: “Reinilde heeft aandacht voor het E-zorgdossier”. Aan verzoekster wordt wederom de waardering ‘goed’ toegekend. In het verslag betreffende de afsluiting van het verbetertraject van 6 juni 2014 kan op het eerste gezicht niets worden teruggevonden met betrekking tot het e-zorgdossier.

Andermaal lijkt verzoekster terecht aan te voeren dat deze in de bestreden beslissing aan haar toegeschreven tekortkoming nieuw is en dat de motivering van de bestreden beslissing op dit punt niet beantwoordt aan de gegevens van het administratief dossier.

24. Gelet op het voorgaande, dient in de huidige stand van de rechtspleging te worden aangenomen dat verzoekster terecht de schending van artikel 376 van de rechtspositieregeling 2015 en van de materiële motiveringsplicht aanvoert.

25. Het derde middel is alvast in zoverre ernstig.

VIII. Slotsom

26. Uit wat voorafgaat volgt dat voldaan is aan de voorwaarden gesteld in artikel 17, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State die vervuld moeten zijn opdat de vordering tot schorsing zou kunnen worden ingewilligd.

IX. Gevorderde voorlopige maatregel en dwangsom

Vordering van verzoekster

27. Verzoekster vordert in haar verzoekschrift dat zij “binnen de drie dagen na betekening van het tussen te komen arrest tewerkgesteld wordt als hoofdverpleegkundige in het Woonzorgcentrum Melgeshof, afdeling Overhout, De Lunden 2 te 2170 Merksem-Antwerpen, en dit onder verbeurte van een dwangsom van 2.000 euro per dag dat geen gevolg wordt gegeven aan de bevolen maatregel”.

Zij betoogt:

“Deze maatregel is noodzakelijk om de schorsing ook effectief resultaat te laten bekomen.

Zonder deze maatregel kan verwerende partij nog steeds weigeren om verzoekster ook effectief tewerk te stellen.

Een dwangsom dringt zich op gezien de voorgaanden in deze aangelegenheid en gezien het flagrant karakter van de hier betwiste beslissing, welke de vrees doet ontstaan dat zonder een dwangsom verwerende partij niet zal overgaan tot tewerkstelling van verzoekster.

Het bedrag van 2.000 euro per dag is verantwoord als afdoende om verwerende partij alsnog te verplichten verzoekster tewerk te stellen.”

Beoordeling

28. Een verzoekende partij moet in het verzoekschrift strekkende tot het bevelen van voorlopige maatregelen en het opleggen van een dwangsom aantonen dat het nemen van de gevorderde maatregelen en het opleggen van een dwangsom gerechtvaardigd is en zij moet daartoe de nodige gegevens aanreiken.

29. De schorsing van de bestreden beslissing heeft tot gevolg dat deze beslissing, waarbij een einde wordt gesteld aan de tewerkstelling van verzoekster bij het Zorgbedrijf Antwerpen, vooralsnog geen verdere uitvoering mag krijgen, zodat verzoekster haar tewerkstelling bij de verwerende partij van vóór de

bestreden beslissing in beginsel kan hervatten. In zoverre gaat de gevorderde voorlopige maatregel op in hetgeen het normale en te verwachten gevolg van de inwilliging van de vordering tot schorsing zal zijn.

Verzoekster toont niet aan dat de verwerende partij in het verleden al onwillig is geweest om onverwijld uitvoering te geven aan een arrest van de Raad van State en haar eerder heeft verhinderd haar tewerkstelling te hervatten. Dit blijkt ook niet uit het hiervóór *sub* III weergegeven feitenrelaas. Er is geen enkele aanwijzing dat het nu anders zou kunnen verlopen.

Er is dan ook geen grond om verzoeksters vordering tot het opleggen van een voorlopige maatregel en een dwangsom in te willigen.

BESLISSING

1. De Raad van State beveelt de schorsing van de tenuitvoerlegging van de beslissing van het Zorgbedrijf Antwerpen van 14 december 2015 waarbij Reinilde Van Hoolst met ingang van 15 december 2015 wordt ontslagen met een opzegvergoeding ten bedrage van 21 maanden loon.

2. De Raad van State verwerpt de vordering tot het opleggen van een voorlopige maatregel en van een dwangsom.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 28 juni 2016,
door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Bert Thys,	staatsraad, waarnemend voorzitter,
bijgestaan door	
Vera Wauters,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Vera Wauters

Bert Thys