

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 253.054 van 22 februari 2022
in de zaak A. 226.352/IX-9408**

In zake : Julia VANWINCKEL
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Toon Brawers
kantoor houdend te 2018 Antwerpen
Justitiestraat 27, bus 12
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de minister
van Justitie
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Stefaan Verbouwe en Rutger Robijns
kantoor houdend te 1150 Brussel
Tervurenlaan 270
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 5 oktober 2018, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van 8 augustus 2018 van de voorzitter van het directiecomité van de federale overheidsdienst Justitie waarbij Julia Vanwinckel als stagedoend penitentiair bewakingsassistent bij de gevangenis van Antwerpen wordt ontslagen wegens beroepsongeschiktheid.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 243.596 van 5 februari 2019 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing verworpen.

De verzoekende partij heeft een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Werner Weymeersch heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft een verzoek tot voortzetting van de rechtspleging ingediend en de verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 13 september 2021.

Staatsraad Bruno Seutin heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Toon Brawers, die verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Rutger Robijns, die tevens *loco* advocaat Stefaan Verbouwe verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Werner Weymeersch 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. Op 1 oktober 2016 neemt verzoeksters stage als penitentiair bewakingsassistent bij de buitendiensten van het directoraat-generaal EPI (penitentiaire inrichtingen) een aanvang. Verzoekster wordt toegewezen aan de gevangenis van Antwerpen.

3.2. Op 14 oktober 2016 vinden met verzoekster het functiegesprek en het planningsgesprek plaats.

Er worden vier prestatiedoelstellingen vastgelegd:

- “1. Uitvoeren van de voorziene controles zodat de naleving van de veiligheidsvoorschriften wordt gegarandeerd.
2. Organiseren van het dagelijkse leven van gedetineerden om een humane en zinvolle detentie te verzekeren.
3. Respecteren van het deontologisch kader om op elk moment een deontologisch passende houding aan te nemen, zowel tijdens de uitoefening van de functies als er buiten.
4. Proactief uitvoeren van de taken eigen aan het ambt van PBA, om de veiligheid en de organisatie van het dagelijkse leven binnen de inrichting te garanderen.”

De vierde prestatiedoelstelling wordt pas beoordeeld na negen of twaalf maanden.

Er worden ook drie ontwikkelingsdoelstellingen vastgelegd:

- “1. Kennen van de richtlijnen, instructies en wetgeving verbonden aan de functie van PBA, zodat de PBA zijn ambt op een autonome en correcte manier kan uitoefenen.
2. Bezitten van de competenties en de vaardigheden verbonden aan de functie van PBA, zodat de PBA zijn ambt op een autonome en correcte manier kan uitoefenen.
3. Proactief opnemen van de verantwoordelijkheid voor het eigen ontwikkelingstraject tijdens de volledige duur van de stage, zodat alle competenties verworven zijn om de functie van PBA autonoom uit te oefenen.”

De volgende doelstelling met betrekking tot de beschikbaarheid voor de gebruikers van de dienst wordt vastgelegd:

“Op een respectvolle wijze omgaan met en een correcte dienstverlening verzekeren ten aanzien van gedetineerden om een humane detentie te verzekeren.”

Ten slotte wordt ook een doelstelling met betrekking tot de bijdrage aan de teamprestaties vastgelegd:

“Bijdragen tot een goede samenwerking en zich integreren binnen het team, zodat de organisatie niet in het gedrang komt.”

3.3. Een (eerste) functioneringsgesprek – voor de periode van 1 oktober 2016 tot 1 januari 2017 – heeft plaats op 25 januari 2017. De eerste en de tweede prestatiedoelstelling worden beoordeeld als gedeeltelijk behaald, de derde prestatiedoelstelling als behaald. De eerste ontwikkelingsdoelstelling wordt als gedeeltelijk behaald geëvalueerd, de tweede als zijnde nog niet van toepassing en de derde als niet behaald. De doelstelling met betrekking tot de beschikbaarheid voor de gebruikers van de dienst en de doelstelling inzake de bijdrage aan de teamprestaties worden als gedeeltelijk behaald beoordeeld. Elke vermelding wordt gemotiveerd aan de hand van concrete voorbeelden van wat goed gaat en wat fout loopt. Verzoeksters algemeen functioneren wordt als volgt geëvalueerd:

“Julia is best van goede wil maar is op dit moment nog niet in staat om zelfstandig op sectie te functioneren. Dit zou op zich nog geen probleem zijn na 3 maanden, maar het probleem schuilt in het feit dat ze het moeilijk heeft met het aanvaarden van feedback, opmerkingen. Hierdoor is het moeilijk om haar iets bij te leren en is het moeilijk om haar in positieve zin te kunnen doen evolueren. En dit leidt ook tot conflicten met andere collega's.

Ze heeft het ook moeilijk met grote hoeveelheden info op korte tijd (bv. vandaag op de mannenafdeling, morgen op de vrouwenafdeling). Julia heeft meer oog voor de zorg van de gedetineerden dan voor de orde en veiligheid. Hierdoor heeft de werking van de inrichting er al onder geleden. En door het feit dat ze zoveel aandacht geeft aan de gedetineerden, bestaat het gevaar dat de gedetineerden hiervan misbruik van gaan maken. Julia moet tot het besef komen dat werken in een gevangenis totaal iets anders is dan werken in de zorgsector.

We willen op korte termijn een opvallende positieve evolutie zien willen we blijven samenwerken.”

De volgende afspraken worden gemaakt:

- “- Interne richtlijnen doornemen en zich informeren in verband met verschillende werkposten
- Vragen stellen als zaken niet duidelijk zijn
- Evt. notities nemen in een eigen notablok.”

Als leerpunten worden vermeld:

- “- Zich organiseren en het werk structureren om taken en opdrachten correct uit te voeren volgens de geldende reglementering en prioriteiten
- Open staan voor feedback van de collega's en hiërarchie en het handelen hierop afstemmen
- Afstand bewaren ten aanzien van gedetineerden.”

Verzoekster krijgt de vermelding ‘te verbeteren’.

3.4. Een (tweede) functioneringsgesprek – voor de periode van 1 januari 2017 tot 31 maart 2017 – heeft plaats op 30 april 2017. Alle doelstellingen worden geëvalueerd als behaald, behalve de tweede prestatiedoelstelling die als gedeeltelijk behaald wordt beschouwd. Elke vermelding wordt gemotiveerd aan de hand van concrete voorbeelden van wat goed gaat en wat fout loopt. Verzoeksters algemeen functioneren wordt als volgt beoordeeld:

“We kunnen vaststellen dat Julia op een positieve manier aan het evolueren is. Ze heeft duidelijk gewerkt aan de opmerkingen en vaststellingen uit het 1ste FG.

Julia is er nog lang niet en er is nog veel ruimte voor verbetering (bv in het stellen van prioriteiten). Op drukke secties heeft ze het moeilijker om al haar taken zelfstandig rond te krijgen maar ook hier is er een positieve evolutie zichtbaar.

We willen dat Julia op deze manier verder blijft evolueren. Aan het einde van de volgende stageperiode willen we zien dat Julia nog verder gegroeid is. Ook willen we die evolutie ook zien gedurende de rest van de stage.”

Er worden geen gemaakte afspraken of leerpunten vermeld.

Aan verzoekster wordt de vermelding ‘voldoet aan de verwachtingen’ toegekend.

3.5. Op 21 juli 2017 vindt het (derde) functioneringsgesprek plaats – voor de periode van 1 april 2017 tot 30 juni 2017. Alle doelstellingen worden als behaald geëvalueerd. Verzoeksters algemeen functioneren wordt als volgt beoordeeld:

“Julia is gegroeid in haar functie, toch beseft ze dat ze nog beter kan. Zij geeft aan dat ze haar prioriteiten nog moet kennen. De samenwerking met de meeste collega’s verloopt uitstekend. Toch maakt ze zich – terecht – druk wanneer de ene collega iets toestaat terwijl zij het niet had toegestaan. Assertiever worden Julia.

Soms heeft zij het gevoel dat gedetineerden haar uitlachen. Daar maakt zij zich druk in.

Julia is al verschillende werkposten ingepland. Portiersteam, bezoektteam, bepaalde dagdiensten zoals ‘hovenier’. De afdeling van de vrouwen ligt haar minder, zij werkt liever met mannelijke gedetineerden. Een vrouw is leep en moeilijk in te schatten.

Julia past zich aan aan de collega’s waarmee zij moet samenwerken. Als één van haar collega’s streng is, zal zij dit volgen.”

Als leerpunt wordt vermeld om assertiever te zijn, zowel naar de collega’s als naar gedetineerden.

Uiteindelijk wordt aan verzoekster de vermelding ‘voldoet aan de verwachtingen’ toegekend.

3.6. Op 3 oktober 2017 vindt het evaluatiegesprek plaats. De eerste drie prestatiedoelstellingen worden als gedeeltelijk behaald geëvalueerd. De vierde prestatiedoelstelling wordt beoordeeld als niet behaald. De eerste ontwikkelingsdoelstelling wordt beoordeeld als gedeeltelijk behaald, de tweede als behaald en de derde als niet behaald. De doelstelling met betrekking tot de beschikbaarheid voor de gebruikers van de dienst wordt beschouwd als gedeeltelijk behaald en de doelstelling inzake de bijdrage aan de teamprestaties als niet behaald. Elke vermelding wordt gemotiveerd aan de hand van concrete

voorbeelden van wat goed gaat en wat fout loopt. Verzoeksters algemeen functioneren wordt als volgt geëvalueerd:

“Ondanks het feit dat er bij het tweede en derde functioneringsgesprek een positieve evolutie waarneembaar was en wij als organisatie deze hebben proberen te bekrachtigen door haar tweemaal een ‘voldoet aan de verwachtingen’ toe te kennen, hebben we spijtig genoeg moeten vaststellen dat in de laatste periode van haar stage PBA Vanwinckel bewezen heeft nog niet klaar te zijn voor het ambt van PBA.

PBA Vanwinckel kan na een jaar stage niet autonoom functioneren op een verantwoorde manier. Ze geeft tijdens het evaluatiegesprek ook zelf aan dat ze 1 jaar zeer snel vindt om zelfstandig te functioneren. Ze past de regelgeving niet correct toe en de incidenten stapelen zich op. Het feit dat ze met de gegeven feedback op geen enkele manier aan de slag gaat, baart ons als organisatie ernstige zorgen over haar toekomstig functioneren.

Indien PBA Vanwinckel verder wilt gaan in de functie van PBA, zal ze een volledige mentaliteitswijziging moeten ondergaan. Ze zal zich bewust moeten worden over waar ze juist werkt, alert zijn voor haar omgeving en haar op een constructieve wijze moeten integreren binnen het team van de bewaking. Ze zal ook aan haar houding ten opzichte van haar meerderen moeten werken en deze met het nodige respect en hoffelijkheid behandelen. Vandaag stellen we vast dat Julia niet zelfstandig kan functioneren, dit in combinatie met de moeilijke ontvangst van feedback maakt eveneens de leerruimte beperkt, wat groei naar de toekomst in vraag stellen. Wij vrezen als organisatie voor haar geschiktheid voor de functie en kennen haar dan ook een onvoldoende toe.”

De volgende leerpunten voor de toekomst worden vermeld:

“De regelgeving correct en consequent toepassen. Op een correcte en constructieve manier omgaan met de haar aangereikte feedback. Zich veel meer bewust worden van de omgeving waarin ze werkt en wat er gaande is in haar directe omgeving. Na feedback gekregen te hebben van haar oversten, haar oversten niet kwalijk nemen dat ze bijgestuurd wordt en op een correcte manier terug communiceren.”

Verzoekster wordt de eindvermelding ‘onvoldoende’ toegekend, wat wordt gemotiveerd als volgt:

“Prestatiedoelstellingen

PBA Vanwinckel is grotendeels op de hoogte van de geldende regelgeving doch past deze niet steeds correct en consequent toe. Naarmate haar stage vorderde, en dan in het bijzonder tijdens het laatste kwartaal van haar stage, stapelden zich incidenten op die dit aantoonde. Hierdoor zijn wij als instelling genoodzaakt om te concluderen dat er nog zeer veel ruimte is om hierin te verbeteren.

Ontwikkelingsdoelstellingen

PBA Vanwinckel is geslaagd op de bijna alle deelmodules van haar theoretische opleidingen, mits de nodige herexamens, en is geslaagd voor

de geïntegreerde test. De verworven kennis wordt echter niet correct toegepast op het terrein en wanneer ze van haar oversten hier feedback over krijgt, legt ze deze volledig naast zich neer en volhardt ze in haar foutief gedrag. Ze moet echt meermaals door haar oversten op het matje geroepen worden en er moet al gedreigd worden met zware consequenties alvorens ze beweert haar fout in te zien. Naderhand echter gaat ze dan nog het incident en het feit dat ze erop aangesproken is met trots gaan verkondigen onder de collega's. Dit wijst op een gebrek aan normatief inzicht.

Doelstellingen met betrekking tot de beschikbaarheid voor de gebruikers van de dienst

Zolang de situatie niet begint te escaleren, communiceert PBA Vanwinckel op een correcte manier met gedetineerden. Wanneer een situatie echter begint te escaleren, heeft ze moeite met op een correcte manier verder te communiceren. Ze slaagt zelf in paniek en kan de situatie moeilijk tot niet beheersbaar houden. Op deze wijze groeit een klein incident uit tot een incident waarbij de veiligheid van zowel PBA Vanwinckel als deze van de inrichting in het algemeen in het gedrang kan komen.

Doelstellingen met betrekking tot de bijdrage aan de teamprestaties

Naar haar collega's toe is PBA Vanwinckel collegiaal naar haar gelijken toe. Naar haar oversten echter, weet ze zich nog steeds niet correct te positioneren. Wanneer ze bijgestuurd wordt, reageert ze vijandig en zelfs dagen nadien is dit nog in haar gedrag te merken. Op andere momenten reageert ze betuttelend naar haar oversten toe. Naar de organisatie in het algemeen is PBA Vanwinckel blijkbaar nog onder de indruk dat de organisatie zich naar haar behoeftes dient te schikken en niet vice versa. Heel het incident waarin ze haar opleiding zelf wou organiseren gebaseerd op haar noden en daarbij geen enkele rekening houden met de noden van de dienst of de regelgeving hierrond, duidt hierop."

3.7. De stafdirecteur P&O gaat akkoord met de eindvermelding 'onvoldoende' en motiveert dit als volgt:

"Uit het dossier blijkt dat mevrouw Vanwinckel zich onvoldoende bewust is van de context waarbinnen ze werkt en van de gevaren die op sectie kunnen schuilen. Ze heeft meer oog voor de zorg van de gedetineerden, dan voor de controleopdrachten.

In de laatste periode van haar stage maakt mevrouw Vanwinckel nog steeds dezelfde fouten als in het begin van de stage. Het gaat om het niet kunnen stellen van de juiste prioriteiten, niet correct kunnen uitvoeren van controleopdrachten, niet kunnen opstellen van een goede RAD, onvoldoende kennis van de richtlijnen, instructies en wetgeving e.a. Er wordt vastgesteld dat er onvoldoende evolutie in haar functioneren is, waardoor ze op het einde van haar stage nog steeds niet in staat is om haar functie op een autonome en betrouwbare manier uit te oefenen. Omdat ze niet op een constructieve manier omgaat met feedback, zijn haar leermogelijkheden beperkt. Bijgevolg wordt geen verdere evolutie in haar functioneren meer verwacht.

Beoordeling van de competenties:

- Informatie analyseren: onvoldoende
- Problemen oplossen: onvoldoende
- In team werken: voldoende
- Respect tonen: te ontwikkelen
- Zich aanpassen: onvoldoende
- Betrouwbaarheid tonen: onvoldoende
- Objectieven behalen: te ontwikkelen
- Stress beheren: onvoldoende.”

3.8. Omdat de stage met de eindvermelding ‘onvoldoende’ is afgesloten, verstuurt de stafdirecteur P&O verzoeksters evaluatiedossier naar de interdepartementale beroepscommissie inzake evaluatie. Op 27 oktober 2017 wordt een syntheseverslag ten behoeve van de interdepartementale beroepscommissie inzake evaluatie opgesteld waarin een overzicht wordt gegeven van het evaluatieproces en de aan verzoekster toegekende beoordelingen tijdens haar stage. Verzoeksters visie, zoals uiteengezet in een gesprek van 16 oktober 2017 wordt vermeld, net als de visie van de hiërarchische meerdere. Er wordt gevraagd om verzoekster te ontslaan wegens beroepsongeschiktheid.

3.9. Na verzoekster en de hiërarchische meerdere op 18 december 2017 te hebben gehoord, beslist de interdepartementale beroepscommissie inzake evaluatie om verzoekster niet te ontslaan, maar haar stage te verlengen met vier maanden tot 18 april 2018.

3.10. In het kader van de verlengde stage vindt op 5 november 2017 een (eerste) opvolgingsgesprek plaats voor de periode van 1 oktober 2017 tot 31 oktober 2017. De eerste en de vierde prestatiedoelstelling worden beoordeeld als niet behaald, de tweede als gedeeltelijk behaald en de derde als behaald. De eerste en de derde ontwikkelingsdoelstelling worden als niet behaald geëvalueerd en de tweede als behaald. De doelstelling met betrekking tot de beschikbaarheid voor de gebruikers van de dienst en de doelstelling inzake de bijdrage aan de teamprestaties worden als niet behaald beoordeeld. Elke vermelding wordt gemotiveerd aan de hand van concrete voorbeelden van wat goed gaat en wat fout loopt. Verzoeksters algemeen functioneren wordt als volgt geëvalueerd:

“Waar we als organisatie na het evaluatiegesprek hoop hadden op een verbetering in het functioneren van PBA Vanwinckel, moeten we tot op heden vaststellen dat dit niet het geval is. Bij twee doelstellingen is er een positieve evolutie geweest doch dit lijkt ons eerder te wijten aan de korte tijdspanne tussen het evaluatiegesprek en dit opvolgingsgesprek dan aan een verandering in het functioneren van PBA Vanwinckel. Op de andere doelstellingen is er geen verbetering merkbaar en bij sommige zelfs een verdere negatieve evolutie.

PBA Vanwinckel blijft de gegeven feedback naast zich neerleggen wat zich dus verder vertaalt in de negatieve evolutie die waarneembaar is. Dit blijft het prioritaire werkpunt van PBA Vanwinckel. Zolang ze de gegeven feedback niet correct opneemt en de gemaakte afspraken niet correct naleeft zoals afgesproken, en dus zonder deze een eigen invulling te geven, zal het leerpotentieel beperkt tot onbestaande blijven.

Het feit dat PBA Vanwinckel eigen actoren in het stage-proces blijft betrekken, ook al is bij het evaluatiegesprek duidelijk gesteld dat dit niet de afspraak is, lijkt ons als organisatie op een poging om het begeleidingsproces te ondergraven. Het feit dat ze dit doet tegen de gemaakte afspraken in ondanks de duidelijkheid van de afspraken, het feit dat ze van de tools die haar aangereikt worden door de organisatie een instrument maakt voor haar eigen agenda en het feit dat ze bepaalde inbreuken bijna identiek herhaalt na hierover heel duidelijke feedback gekregen te hebben, doet vermoeden dat PBA Vanwinckel handelt uit een intentie om de grenzen van het toelaatbare af te tasten.

Gezien er dus nog geen verbetering in het omgaan met feedback te zien is en ze bijgevolg ook nog niet autonoom kan functioneren binnen de organisatie op een verantwoorde manier, kennen we voor deze periode ook een onvoldoende toe en stellen we de geschiktheid voor het ambt verder in vraag.”

De volgende leerpunten voor de toekomst worden vermeld:

“Op een positieve en constructieve manier omgaan met feedback. De regelgeving consequent correct toepassen. De gemaakte afspraken uit de verschillende functionerings- en evaluatiegesprekken naleven. Verduidelijking vragen indien er ergens twijfel over is.”

Verzoekster wordt de eindvermelding ‘onvoldoende’ toegekend, wat wordt gemotiveerd als volgt:

“Prestatiedoelstellingen

PBA Vanwinckel blijft fouten maken enerzijds tegen zaken die bij de basis van het ambt horen en anderzijds tegen de geldende veiligheidsprocedures. Dit zorgt ervoor dat interne sancties ontlopen worden door gedetineerden

wat op termijn een klimaat van straffeloosheid kan genereren en brengt anderzijds de veiligheid van collega's en de inrichting in het geheel in gedrang. Ook naar het organiseren van regime en naar het correct afbakenen en uitoefenen van de eigen bevoegdheid, blijven zich problemen stellen. Dit alles zorgt ervoor dat PBA Vanwinckel niet op een verantwoorde autonome manier kan functioneren.

Ontwikkelingsdoelstellingen

PBA Vanwinckel blijft de gegeven feedback naast zich neerleggen. Ze gaat nu zelfs zo ver dat ze de aangereikte tools door de organisatie omvormt tot een instrument voor haar eigen agenda welk sterk lijkt op een ondergraving van het stage-proces. Dit versterkt het beeld van een gebrek aan normatief besef dat in het evaluatiegesprek ook reeds naar voren kwam.

Doelstellingen met betrekking tot de beschikbaarheid voor de gebruikers van de dienst

PBA Vanwinckel beantwoordt de vragen van gedetineerden niet op een correcte wijze. Voor zaken die ze zelf kan beslissen en benoemen, belt ze naar haar ploegchef. Dit zorgt ervoor dat ze enige eigen verantwoordelijkheid in deze ontloopt en ondergraaft haar eigen autoriteit ten aanzien van gedetineerden alsook deze van haar collega's.

Doelstellingen met betrekking tot de bijdrage aan de teamprestaties

Het gebrek aan duidelijke communicatie bemoeilijkt de integratie en opbouw van een correcte teamdynamiek. Ook het voorbeeld van de stagemap duidt erop dat ze niet correct bijdraagt tot de teamprestaties."

3.11. Op 15 februari 2018 vindt een nieuw opvolgingsgesprek plaats waarin alle doelstellingen en verzoeksters evolutie hierin worden besproken. Vastgesteld wordt dat verzoekster voor de verschillende doelstellingen weinig tot geen positieve evolutie heeft doorgemaakt en dit wordt uitgebreid geïllustreerd aan de hand van voorbeelden. De volgende conclusie wordt geformuleerd:

"PBA Vanwinckel maakt nog steeds zeer frequent fouten die na meer dan een jaar stage niet meer zouden mogen. Ook probeert ze door middel van veranderende verhalen aan haar verantwoordelijkheid te ontkomen. Daarom vragen we in eerste instantie aan PBA Vanwinckel om verder te werken aan het verkleinen van haar foutmarge door onderstaande afspraken na te komen alsook om de nodige verantwoordelijkheid te nemen in gemaakte fouten en hier vooral uit te leren.

Volgende afspraken worden dan ook concreet gemaakt:

- Het appèl correct leren bijhouden zodat hier geen fouten meer in gemaakt worden. Ook andere controle-opdrachten dienen consequent correct ingepland en uitgevoerd te worden. Indien nodig kan hier de nodige ondersteuning in gevraagd worden van de begeleidende PBAP.
- Correct en volledig rapporteren aan de hiërarchie van alles wat mogelijkwerwijs een impact kan hebben op de veiligheid van de inrichting en de personen die erin tewerkgesteld zijn. Bij twijfel altijd navraag doen bij

de PBAP.

- Bij het organiseren van de verschillende activiteiten, strikt de vastgelegde procedures naleven teneinde de orde en veiligheid maximaal te kunnen garanderen. Indien nodig dient ze hier de nodige coaching te vragen van haar directe leidinggevende of haar begeleidende ploegchef.
- Indien er toch nog fouten gemaakt worden, hier de nodige verantwoordelijkheid in nemen teneinde de nodige lessen hieruit te kunnen trekken.
- De correcte prioriteiten leren stellen bij het uitvoeren van haar taken alsook deze leren af te stemmen op de taken van haar collega's.
- De reglementering betreffende het ambt van PBA consequent correct toe te passen.
- Op een correcte wijze feedback leren aanvaarden en opnemen van haar hiërarchische meerderen.
- Op een correcte en objectieve manier gedetineerden te woord staan doch hierbij nooit het overzicht van de haar toegewezen werkplaats verliezen.
- Zich correct positioneren ten aanzien van haar hiërarchische meerderen."

3.12. Op 22 februari 2018 deelt verzoekster mee dat het opvolgingsgesprek geen correcte weergave van de realiteit is.

3.13. Op 3 mei 2018 vindt een (tweede) evaluatiegesprek plaats voor de periode van 1 oktober 2017 tot 18 april 2018. De vier prestatiedoelstellingen worden als niet behaald geëvalueerd. De eerste ontwikkelingsdoelstelling wordt beoordeeld als gedeeltelijk behaald, de tweede als behaald en de derde als niet behaald. De doelstelling met betrekking tot de beschikbaarheid voor de gebruikers van de dienst en de doelstelling inzake de bijdrage aan de teamprestaties worden als niet behaald geëvalueerd. Elke vermelding wordt gemotiveerd aan de hand van concrete voorbeelden van wat goed gaat en wat fout loopt. Er wordt melding gemaakt van diverse incidenten tijdens de verlenging van de stage. Verzoeksters algemeen functioneren wordt als volgt geëvalueerd:

"Nadat PBA Vanwinckel na haar eerste evaluatiegesprek een onvoldoende toegekend had gekregen, is er in overleg met haar een opvolgende mentor-ploegchef toegewezen om haar van nabij te volgen en maximaal te coachen. Deze heeft eind oktober 2017 een tussentijds gesprek met haar gevoerd. Gezien PBA Vanwinckel in november verlof genomen heeft, is de periode november-december samengenomen en begin januari met PBA Vanwinckel besproken geweest met haar mentor-ploegchef. Begin februari is er nog een gesprek geweest met PBA Vanwinckel om de stand van zaken te overlopen. In maart is er geen gesprek meer geweest gezien PBA Vanwinckel in verlof

gegaan is van 16/02/18 t.e.m. 21/03/18.

Deze gesprekken en de zich voorgedane incidenten geven aan dat zelfs na een verlenging van de stage, het de mening van de organisatie is dat PBA Vanwinckel niet op een verantwoorde wijze autonoom kan functioneren in de functie van PBA. Van zodra ze aanwezig is op dienst, blijven de incidenten zich opstapelen. Het is de vrees van de organisatie dat indien PBA Vanwinckel haar functie op deze wijze blijft uitoefenen, het slechts een kwestie van tijd is voor er onherroepelijke fouten gebeuren.”

Verzoekster wordt de eindvermelding ‘onvoldoende’ toegekend, wat wordt gemotiveerd als volgt:

“Prestatiedoelstellingen

PBA Vanwinckel heeft haar prestatiedoelstellingen niet behaald. Ze kent de controle-opdrachten doch blijft deze niet consequent en correct uitvoeren. Ze kent het regime dat georganiseerd dient te worden doch doet dit niet volgens de geldende regelgeving. Van zodra het wat drukker wordt, begint ze ook in paniek te slaan en heeft ze moeite met correcte prioriteiten te stellen. Deontologisch gezien blijft ze ook fouten maken tijdens de uitoefening van haar ambt.

Ontwikkelingsdoelstellingen

PBA Vanwinckel heeft haar theoretische opleiding met vrucht beëindigd doch past de aangeleerde kennis niet correct toe. Getuige hiervan de veelvoud aan incidenten die er gebeuren. Wanneer ze hierop wordt aangesproken, weigert ze op een correcte manier met feedback om te gaan. Oftewel schuift ze de schuld af op collega’s oftewel wordt ze vijandig in haar houding en noemt ze alles leugens. Ze heeft zich dus niet voldoende ontwikkeld binnen haar functie.

Doelstellingen met betrekking tot de beschikbaarheid voor de gebruikers van de dienst

PBA Vanwinckel was niet op een correcte manier beschikbaar voor de gebruikers van de dienst. Ze weet zich niet correct te positioneren ten aanzien van gedetineerden. Oftewel stelt ze zich niet empathisch genoeg op en roept ze op gedetineerden ofwel laat ze de gedetineerden net te dicht komen en laat ze zichzelf zodanig afleiden dat ze alle overzicht over haar werkpost verliest.

Doelstellingen met betrekking tot de bijdrage aan de teamprestaties

PBA Vanwinckel is niet correct geïntegreerd binnen de organisatie. Ze gaat niet op een correcte manier om met haar oversten en leeft de veiligheidsvoorschriften bij incidenten niet na. Dit heeft al eenmaal tot gevolg gehad dat medische hulp trager dan noodzakelijk aanwezig was bij een interventie.”

3.14. De stafdirecteur P&O gaat op 28 mei 2018 akkoord met de eindvermelding ‘onvoldoende’ en motiveert dit als volgt:

“Uit het dossier blijkt dat mevrouw Vanwinckel de richtlijnen en procedures niet consequent toepast om de controle-opdrachten uit te voeren, waardoor ze de veiligheid binnen en buiten de inrichting en ook haar eigen veiligheid en die van de collega’s in het gevaar brengt. Mevrouw Vanwinckel slaagt er eveneens niet in om het leven op sectie op een correcte en efficiënte manier te organiseren.

Op het einde van de stage is mevrouw Vanwinckel nog niet in staat om haar functie op een correcte, autonome, veilige en betrouwbare manier uit te voeren. Er wordt geen positieve evolutie in haar functioneren meer verwacht, omdat ze gedurende de hele stage niet constructief is omgegaan met de gekregen feedback, waardoor er, ondanks de intensieve coaching en opvolging, slecht een heel beperkte evolutie in haar functioneren is geweest.

Beoordeling van de competenties:

- Informatie analyseren: onvoldoende
- Problemen oplossen: onvoldoende
- In team werken: te ontwikkelen
- Respect tonen: te ontwikkelen
- Zich aanpassen: onvoldoende
- Betrouwbaarheid tonen: onvoldoende
- Objectieven behalen: te ontwikkelen
- Stress beheren: onvoldoende.”

3.15. Omdat de verlenging van de stage met de eindvermelding ‘onvoldoende’ is afgesloten, verstuurt de stafdirecteur P&O verzoeksters evaluatiedossier naar de interdepartementale beroepscommissie inzake evaluatie. Op 28 mei 2018 wordt een syntheseverslag ten behoeve van de interdepartementale beroepscommissie inzake evaluatie opgesteld waarin een overzicht wordt gegeven van het evaluatieproces en de aan verzoekster toegekende beoordelingen tijdens haar stage. Verzoeksters visie, zoals uiteengezet in een gesprek van 15 mei 2018, wordt vermeld. Verzoekster verduidelijkt daarin uitgebreid haar standpunt met betrekking tot de vastgestelde incidenten en tekortkomingen. Zij voegt onder meer ook een aantal feedbackformulieren van collega’s aan haar evaluatiedossier toe. Ook de visie van de hiërarchische meerdere wordt uiteengezet. Uiteindelijk wordt om het ontslag van verzoekster wegens beroepsongeschiktheid gevraagd.

3.16. Na verzoekster en de hiërarchische meerdere op 19 juni 2018 te hebben gehoord, stelt de interdepartementale beroepscommissie inzake evaluatie op 5 juli 2018 eenparig voor om verzoekster te benoemen.

3.17. Op 8 augustus 2018 beslist de voorzitter van het directiecomité van de FOD Justitie om verzoekster te ontslaan wegens beroepsongeschiktheid.

Dat is de thans bestreden beslissing, waarvan de motivering luidt:

“Gelet op het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 houdende het statuut van het Rijkspersoneel, zoals meermaals gewijzigd;

Gelet op het koninklijk besluit van 24 september 2013 betreffende de evaluatie in het federaal openbaar ambt, zoals meermaals gewijzigd;

Gelet op het ministerieel besluit van 13 januari 2016 houdende goedkeuring van het gemeenschappelijk huishoudelijk reglement van de beroepscommissie inzake evaluatie;

Gelet op het ministerieel besluit van 13 januari 2016 tot vaststelling van de samenstelling van de interdepartementale beroepscommissie inzake evaluatie, zoals gewijzigd bij ministerieel besluit van 4 december 2017;

Gelet op het besluit van de Voorzitter van het Directiecomité van 1 september 2016 waarbij mevrouw Vanwinckel Julia vanaf 1 oktober 2016 wordt toegelaten tot de stage in de hoedanigheid van penitentiair bewakingsassistent bij het Directoraat-generaal EPI Penitentiaire Inrichtingen van de Federale overheidsdienst Justitie;

Gelet op het besluit van de voorzitter van het directiecomité van de Federale Overheidsdienst Justitie van 9 mei 2018 houdende overdracht van bevoegdheid en van handtekening inzake personeel voor de centrale diensten, de Veiligheid van de Staat en de buitendiensten van het directoraat-generaal Penitentiaire Inrichtingen;

Gelet op het syntheseverslag van 27 oktober 2017 ten behoeve van de interdepartementale beroepscommissie inzake evaluaties waarbij wordt voorgesteld om over te gaan tot ontslag van mevrouw Vanwinckel Julia wegens beroepsongeschiktheid;

Gelet op de beslissing van de interdepartementale beroepscommissie inzake evaluatie ter zitting van 18 december 2017 om de stage te verlengen met 4 maanden tot 18 april 2018;

Gelet op het syntheseverslag van 28 mei 2018 ten behoeve van de interdepartementale beroepscommissie inzake evaluaties waarbij wordt voorgesteld om over te gaan tot ontslag van betrokkene wegens beroepsongeschiktheid;

Gelet op het met redenen omkleed voorstel van de interdepartementale beroepscommissie inzake evaluaties die deze zaak ten gronde heeft behandeld tijdens de zitting van 19 juni 2018 waarbij het voorstel tot ontslag wegens beroepsongeschiktheid niet wordt bevestigd en er wordt voorgesteld om betrokkene te benoemen;

Overwegende dat de stage van mevrouw Vanwinckel Julia een aanvang nam op 1 oktober 2016;

Overwegende dat betrokkene bij het eerste functioneringsgesprek de vermelding ‘te verbeteren’ kreeg; dat ze bij het tweede en derde functioneringsgesprek de vermelding ‘voldoet aan de verwachtingen’ kreeg; dat ze op het einde van de stageperiode de eindvermelding ‘onvoldoende’ kreeg;

Overwegende dat ook na de verlenging van de stage met vier maanden betrokkene opnieuw de eindvermelding ‘onvoldoende’ kreeg; dat er werd vastgesteld dat betrokkene de instructies en richtlijnen voor het uitvoeren van controle-opdrachten nog steeds niet consequent uitvoert. Dat ze niet in staat is om op een verantwoorde manier en volgens de geldende richtlijnen het leven op sectie te organiseren. Dat haar taken nog steeds niet op een efficiënte manier worden uitgevoerd en ze moeilijk prioriteiten kan stellen. Dat betrokkene nog steeds niet weet wat ze moet rapporteren en haar rapporten aan de directeur ondermaats zijn. Dat betrokkene de juiste omgangsvorm met gedetineerden nog niet heeft gevonden. Dat ze zich moeilijk integreert binnen het team en niet steeds een professionele houding aanneemt. Dat ze niet op een constructieve manier omgaat met de feedback die ze krijgt, waardoor er weinig evolutie in haar functioneren was gedurende de verlenging van de stage;

Overwegende dat mevrouw Vanwinckel Julia voordien al niet over de vereiste competenties beschikte als penitentiair bewakingsassistent en daardoor de eindvermelding ‘onvoldoende’ kreeg; dat er toen al werd vastgesteld dat betrokkene zowel de controleopdrachten op sectie als op andere posten nog onvoldoende zelfstandig kan uitvoeren. Dat uit een celcontrole bleek dat zij niet weet wat de ‘verboden voorwerpen’ op cel zijn. Dat deze basiskennis wordt verondersteld gekend te zijn op het einde van de stage. Dat ook in de organisatie van het leven op sectie betrokkene het moeilijk heeft om de juiste prioriteiten te stellen. Dat door haar humane aanpak ze zich verliest in bijzaken. Dat betrokkene nog moeilijkheden ervaart met het opstellen van een rapport aan de directeur. Dat dit basisvaardigheden zijn voor een penitentiair bewakingsassistent. Dat betrokkene onvoldoende stil staat bij de veiligheidscontext waarbinnen ze werkt; dat, ondanks de verlenging van de stage met vier maanden geen verbetering te zien is;

Overwegende dat betrokkene zich na meer dan 14 maanden stage nog steeds onvoldoende bewust is van de gevaren die op sectie kunnen schuilen en de veiligheidscontext waarbinnen ze werkt waardoor ze niet alleen zichzelf maar de hele inrichting in gevaar brengt;

Overwegende dat betrokkene zich onvoldoende bewust is van haar eigen functioneren en haar evolutie hierin;

Overwegende dat ondanks de intensieve ondersteuning en coaching ook gedurende de verlenging van de stage onvoldoende verbetering in het functioneren van betrokkene werd vastgesteld ; dat ze tijdens deze verlenging nog steeds dezelfde fouten maakt als in het begin van de stage met name het niet kunnen stellen van de juiste prioriteiten, niet correct kunnen uitvoeren van de controleopdrachten, niet kunnen opstellen van een goed rapport aan de directeur, niet consequent toepassen van de richtlijnen, instructies en wetgeving; dat er wordt vastgesteld dat er onvoldoende

evolutie is in het functioneren van de betrokkene waardoor ze op het einde van de verlenging van de stage nog steeds niet in staat is om de functie van penitentiair bewakingsassistent op een correcte, autonome, veilige en betrouwbare manier uit te oefenen;

Overwegende dat volgende competenties als onvoldoende worden beoordeeld:

- Informatie analyseren. Betrokkene slaagt er niet in om de informatie te analyseren en te integreren op de werkvloer. Uit de testresultaten in het opleidingscentrum blijkt dat ze instructies, richtlijnen en wetgeving kent. Helaas slaagt ze er niet in om deze op een correcte en consequente manier toe te passen op de werkvloer. Ze slaagt er niet in de juiste prioriteiten te stellen.
- Problemen oplossen. Betrokkene kan moeilijk omgaan met onverwachte situaties. Ze past haar handelen onvoldoende aan de situatie aan. Ze slaagt er niet in om de juiste prioriteiten te stellen in de organisatie van haar dagelijkse taken.
- Zich aanpassen. Betrokkene kent de instructies, richtlijnen en wetgeving maar slaagt er niet in deze consequent toe te passen op de werkvloer. Ze slaagt er onvoldoende in om de instructies en richtlijnen te interpreteren en zich aan te passen aan onvoorziene situaties. Wanneer de werkdruk hoog wordt, slaagt betrokkene er niet meer in de juiste prioriteiten te stellen.
- Betrouwbaarheid tonen. Betrokkene voert haar functie niet uit zoals afgesproken, aangezien ze de richtlijnen, instructies en procedures niet consequent toepast. Hierdoor brengt ze de orde en de veiligheid binnen en buiten de inrichting en ook haar eigen veiligheid en die van de collega's in gevaar.
- Stress beheren. Wanneer de werkdruk hoog wordt en er verschillende taken tegelijk op betrokkene afkomen, is ze niet meer in staat om de juiste prioriteiten te stellen.

Overwegende dat betrokkene gedurende de hele stage niet constructief is omgegaan met de gekregen feedback waardoor er, ondanks intensieve coaching en opvolging, slechts een heel beperkte evolutie in haar functioneren is geweest en er geen positieve evolutie in haar functioneren meer verwacht wordt.”

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

4. Het eerste middel is genomen uit “de schending van de motiveringsverplichting”.

Verzoekster voert aan dat de motivering van de bestreden beslissing vooreerst onvolledig is. Zij argumenteert dat de bestreden beslissing is gesteund op een eenzijdig, onvolledig en selectief administratief dossier waarin geen correct beeld wordt geschetst van haar werkzaamheden en haar verdiensten. Er wordt enkel rekening gehouden met eenzijdige negatieve elementen in het nadeel van verzoekster, meer bepaald de kritiek van de functionele chef en de hiërarchische meerdere. De standpunten van deze personen worden kritiekloos en zonder enige motivering overgenomen in de bestreden beslissing. Hun verklaringen zijn echter compleet eenzijdig en gesteund op mondelinge en dus niet verifieerbare beweringen. De evaluator heeft allerlei onjuistheden, beweringen en op niets gestaafde verzoeken aangehaald om verzoekster in een negatief daglicht te plaatsen en doet aldus aan gratuite stemmingmakerij. De schriftelijke stukken en het verloop van de stage tonen het tegendeel aan en bewijzen dat verzoekster geschikt is voor de functie van penitentiair bewakingsassistent. In de bestreden beslissing wordt niet gemotiveerd waarom geen rekening wordt gehouden met verzoeksters kritiek, waarom de subjectieve opinie van de evaluator wordt bijgevalen in strijd met het voorstel van de interdepartementale beroepscommissie inzake evaluatie, waarom de bijna unanieme positieve feedbackformulieren niet in aanmerking worden genomen en waarom het unanieme voorstel tot benoeming van verzoekster niet wordt bijgevalen. Nergens wordt verduidelijkt waarom meer waarde wordt toegekend aan de mondelinge en niet gestaafde beweringen van de partijdige evaluator dan aan de schriftelijke en dus verifieerbare elementen in het voordeel van verzoekster. Een afweging van de positieve en de negatieve elementen blijkt niet te zijn gemaakt. Verzoekster weet dan ook niet waarom de beslissing tot beroepsongeschiktheid toch is genomen ondanks de positieve feedbackformulieren, een foutloze werkdag op een stakingsdag en het unaniem voorstel tot benoeming.

Verzoekster is van oordeel dat de motivering van de bestreden beslissing voorts ook onjuist is en in strijd met het dossier. Zij wijst op twee

aspecten van de motivering die in strijd zijn met de werkelijkheid. Ten eerste wordt in de bestreden beslissing overwogen dat verzoekster tijdens de verlenging van haar stage nog steeds dezelfde fouten maakt als in het begin van haar stage, terwijl uit het dossier en uit het voorstel van de interdepartementale beroepscommissie inzake evaluatie net blijkt dat er “tijdens de periode van verlenging geen incidenten zijn geweest; dat het incident waarnaar de evaluator verwijst dateert van oktober 2017 en dit in elk verslag wordt herhaald, wat een vertekend beeld geeft”. Aldus wordt geheel ten onrechte in de bestreden beslissing aangenomen dat er tijdens de verlenging van de stage nog incidenten waren. Het laatste incident van verzoekster dateert van oktober 2017. Er wordt niet verduidelijk over welke incidenten en fouten het zou gaan. Verzoekster weet dus niet wat haar wordt verweten en bovendien is deze motivering in strijd met de realiteit. Ten tweede is de motivering in strijd met de feiten in zoverre wordt gesteld dat verzoekster onvoldoende problemen kan oplossen, onvoldoende stressbestendig is en de instructies niet kan toepassen. Verzoekster merkt op dat zij tijdens een stakingsdag alleen heeft gewerkt op de secties en dat deze werkdag vlekkeloos is verlopen. Dit toont aan dat zij wel over de vereiste kwalificaties beschikt en dat die motivering in strijd is met de realiteit. Alleszins wordt niet gemotiveerd waarom geen rekening wordt gehouden met dit positief functioneren van verzoekster. Ook de feedbackformulieren en het feit dat de interdepartementale beroepscommissie unaniem heeft voorgesteld om verzoekster te benoemen, tonen aan dat deze motivering onjuist is en dat verzoekster wel de vereiste competenties heeft. Het is onbegrijpelijk dat men deze schriftelijke en verifieerbare feedbackformulieren naast zich neerlegt en men meer waarde hecht aan gratuite, mondelinge en onverifieerbare verwijten.

5. In de memorie van wederantwoord verduidelijkt verzoekster dat zij zowel de schending van de formelemotiveringsplicht als van de materiëlemotiveringsplicht aanvoert.

Zij stelt dat de formelemotiveringsplicht is miskend doordat de motivering van de bestreden beslissing onvolledig is en ter adstructie herhaalt zij

haar argumentatie uit het verzoekschrift.

Voorts stelt zij dat de materiële motiveringsplicht is geschonden en zij onderscheidt daarbij thans drie onderdelen (en een vierde onderdeel dat een conclusie vormt).

In het eerste onderdeel doet zij gelden dat de bestreden beslissing op het verkeerde uitgangspunt steunt dat zij na de verlenging van de stage de eindvermelding ‘onvoldoende’ kreeg, terwijl zij met toepassing van artikel 32/3, eerste en tweede lid, van het koninklijk besluit van 24 september 2013 ‘betreffende de evaluatie in het federaal openbaar ambt’ (hierna: het koninklijk besluit van 24 september 2013) verondersteld wordt de eindvermelding ‘voldoet aan de verwachtingen’ te hebben gekregen, aangezien de interdepartementale beroepscommissie heeft voorgesteld om haar te benoemen.

In het tweede onderdeel betoogt verzoekster dat de bestreden beslissing op het verkeerde uitgangspunt steunt dat zij na de verlenging van haar stage nog steeds dezelfde fouten maakt als in het begin van de stage. Zij herhaalt daaromtrent haar betoog uit het verzoekschrift dat in de bestreden beslissing ten onrechte wordt aangenomen dat er tijdens de verlenging van de stage nog incidenten plaatsvonden terwijl er na oktober 2017 geen incidenten meer waren.

In het derde onderdeel stelt zij dat de bestreden beslissing steunt op het verkeerde uitgangspunt dat zij onvoldoende problemen kan oplossen, onvoldoende stressbestendig zou zijn en de instructies niet zou kunnen toepassen. Dienaangaande herhaalt zij haar argumentatie dat de vlekkeloos verlopen werkdag toen zij alleen op de secties heeft gewerkt, de positieve feedbackformulieren en het benoemingsvoorstel van de interdepartementale beroepscommissie inzake evaluatie het tegendeel aantonen.

Beoordeling

6. De artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ verplichten de overheid ertoe in de akte de juridische en feitelijke overwegingen op te nemen die aan de beslissing ten grondslag liggen, en dit 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 deze formelemotiveringsplicht bestaat erin dat de betrokkene in de hem aanbelangende beslissing zelf de motieven moet kunnen aantreffen op grond waarvan ze werd genomen, op zodanige wijze 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.

7. In de bestreden beslissing worden de motieven vermeld op grond waarvan ze werd genomen.

Vooreerst wordt verwezen naar het syntheseverslag van 27 oktober 2017 en van 28 mei 2018 waarin al heel wat tekortkomingen in hoofde van verzoekster zijn vermeld. Er wordt ook verwezen naar de verslagen van de verschillende functionerings-, opvolgings- en evaluatiegesprekken waarin melding wordt gemaakt van tal van incidenten en tekortkomingen in hoofde van verzoekster. Verzoekster heeft al deze verslagen stuk voor stuk ontvangen. Er wordt ook verwezen naar het voorstel van de interdepartementale beroepscommissie inzake evaluatie van 5 juli 2018 om verzoekster te benoemen en er wordt heel concreet uiteengezet waarom de verwerende partij van oordeel is dit voorstel niet te kunnen bijvallen. Zo wordt overwogen dat verzoekster, nadat zij haar reguliere stage had afgesloten met de eindvermelding ‘onvoldoende’ en

haar stage met vier maanden werd verlengd, opnieuw de eindvermelding 'onvoldoende' kreeg. Daarbij is vastgesteld dat verzoekster de instructies en richtlijnen voor het uitvoeren van controle-opdrachten nog steeds niet consequent uitvoert; dat zij niet in staat is om op een verantwoorde manier en volgens de geldende richtlijnen het leven op sectie te organiseren; dat haar taken nog steeds niet op een efficiënte manier worden uitgevoerd en zij moeilijk prioriteiten kan stellen; dat zij nog steeds niet weet wat zij moet rapporteren en haar rapporten aan de directeur ondermaats zijn; dat zij de juiste omgangsvorm met gedetineerden nog niet heeft gevonden; dat zij zich moeilijk integreert binnen het team en niet steeds een professionele houding aanneemt en dat zij niet op een constructieve manier omgaat met de feedback die zij krijgt, waardoor er weinig evolutie in haar functioneren was gedurende de verlenging van de stage. Er wordt ook verwezen naar het feit dat verzoekster ook voor de verlenging van de stage niet over de vereiste competenties beschikte om als penitentiair bewakingsassistent te functioneren. Toen is immers al vastgesteld dat verzoekster zowel de controleopdrachten op sectie als op andere posten nog onvoldoende zelfstandig kan uitvoeren; dat zij niet weet wat de verboden voorwerpen op cel zijn hoewel dit basiskennis is die geacht wordt verworven te zijn op het einde van de stage; dat zij het moeilijk heeft om in de organisatie van het leven op sectie de juiste prioriteiten te stellen; dat zij zich verliest in bijzaken door haar humane aanpak; dat zij nog moeilijkheden heeft met het opstellen van een rapport aan de directeur, hoewel dit basisvaardigheden zijn voor een penitentiair bewakingsassistent; en dat zij onvoldoende stilstaat bij de veiligheidscontext waarbinnen zij werkt. Er wordt overwogen dat ondanks de verlenging van de stage met vier maanden geen verbetering te zien is. Verzoekster is zich na meer dan veertien maanden stage nog steeds onvoldoende bewust van de gevaren die op sectie kunnen schuilen en de veiligheidscontext waarbinnen zij werkt, waardoor zij niet alleen zichzelf maar de hele inrichting in gevaar brengt. Ook is zij zich onvoldoende bewust van haar eigen functioneren en haar evolutie hierin. Ondanks intensieve ondersteuning en coaching gedurende de verlenging van de stage is onvoldoende verbetering in het functioneren van verzoekster vastgesteld. Tijdens de verlenging van de stage maakt zij nog steeds dezelfde fouten als in het

begin, namelijk het niet kunnen stellen van de juiste prioriteiten, niet correct kunnen uitvoeren van de controleopdrachten, niet kunnen opstellen van een goed rapport aan de directeur, niet consequent toepassen van de richtlijnen, instructies en wetgeving. Er wordt besloten dat er onvoldoende evolutie is in het functioneren van verzoekster waardoor zij op het einde van de verlenging van de stage nog steeds niet in staat is om de functie van penitentiair bewakingsassistent op een correcte, autonome, veilige en betrouwbare manier uit te oefenen. Er wordt een overzicht gegeven van alle competenties die in hoofde van verzoekster als onvoldoende worden beoordeeld en er wordt op gewezen dat verzoekster gedurende de hele stage niet constructief is omgegaan met de gekregen feedback waardoor er ondanks intensieve coaching en opvolging, slechts een heel beperkte evolutie in haar functioneren is geweest en er geen positieve evolutie in haar functioneren meer wordt verwacht.

8. Anders dan verzoekster beweert kan zij op grond van de voormelde overwegingen achterhalen waarom de verwerende partij afwijkt van het unanieme voorstel van de interdepartementale beroepscommissie inzake evaluatie om haar te benoemen en beslist tot ontslag wegens beroepsongeschiktheid.

9. Verzoekster is voorts van oordeel dat de formelemotiveringsplicht is geschonden doordat de motivering van de bestreden beslissing onvolledig is. In dat verband klaagt zij aan dat er enkel elementen in haar nadeel worden aangehaald.

Inderdaad worden er in de bestreden beslissing geen elementen in het voordeel van verzoekster vermeld. De formelemotiveringsplicht vereist evenwel louter dat de motieven worden vermeld op grond waarvan de beslissing werd genomen. Zoals hiervóór is vastgesteld, is dit *in casu* duidelijk het geval. Dat geen elementen ten gunste van verzoekster worden aangehaald in de bestreden beslissing betekent overigens geenszins dat er geen positieve elementen bij de beoordeling zouden zijn betrokken of dat er geen afweging zou zijn

gemaakt van alle positieve en negatieve elementen alvorens de bestreden beslissing werd genomen, zoals hierna bij de bespreking van de materiële motiveringsplicht zal worden vastgesteld.

10. Verzoekster acht de formelemotiveringsplicht ook miskend doordat in de bestreden beslissing niet zou zijn geantwoord op haar argumentatie en de door haar bijgebrachte elementen in haar voordeel, zoals positieve feedbackformulieren opgesteld door haar collega's.

Verzoekster gaat voorbij aan de specifieke procedure waarin is voorzien in het koninklijk besluit van 24 september 2013 voor het ontslag van een stagiair. Het ontslag van de stagiair wordt uitgesproken door de leidend ambtenaar na een voorstel van de interdepartementale beroepscommissie. Er is niet in voorzien dat verzoekster nog verweermiddelen kan laten gelden voor de leidend ambtenaar zelf, alvorens de bestreden beslissing wordt genomen. Er moet dan ook geen melding worden gemaakt van haar standpunt en erop worden geantwoord. Indien de leidend ambtenaar afwijkt van het voorstel van de beroepscommissie moet hij wel motiveren waarom dit het geval is. *In casu* is dit ook gebeurd. Verzoekster heeft in de loop van de stage wel telkens haar standpunt kenbaar kunnen maken. In de verschillende verslagen van de functionerings-, opvolgings- en evaluatiegesprekken werd haar reactie op het aanhalen van bepaalde incidenten vermeld. In de syntheseverslagen is verzoeksters visie telkens uitgebreid vermeld. Zij heeft ook spontaan haar argumenten te kennen gegeven onder andere na de evaluatiegesprekken en na de opvolgingsgesprekken. Zij werd ook gehoord tijdens de zittingen van de interdepartementale beroepscommissie inzake evaluatie. Verzoekster heeft op die manier de kans gekregen om haar standpunt op nuttige wijze kenbaar te maken en daar is bij het nemen van de bestreden beslissing ook rekening mee gehouden, zoals hierna zal worden uiteengezet bij de beoordeling van het derde middel. Het is echter niet vereist dat in de bestreden beslissing nog eens uitdrukkelijk melding wordt gemaakt van en een antwoord wordt geboden op verzoekster argumenten.

11. Verzoekster is ook van oordeel dat de motieven onjuist zijn. Volgens haar gaat het om eenzijdige, subjectieve, niet-verifieerbare beweringen en zelfs verzinsels om haar in een negatief daglicht te plaatsen. Er is ook geen rekening gehouden met elementen in haar voordeel. Ten onrechte wordt in de

bestreden beslissing overwogen dat verzoekster tijdens de verlenging van haar stage nog steeds dezelfde fouten maakt als in het begin van haar stage, aangezien zich geen incidenten meer hebben voorgedaan. Ten onrechte is ook geoordeeld dat verzoekster onvoldoende problemen kan oplossen, onvoldoende stressbestendig is en de instructies niet kan toepassen. Op een stakingsdag heeft zij immers alleen gewerkt op de secties en deze werkdag is vlekkeloos verlopen. Ook de feedbackformulieren en het voorstel tot benoeming door de interdepartementale beroepscommissie inzake evaluatie tonen de onjuistheid van dat motief aan. De schriftelijke stukken en het verloop van de stage tonen naar het oordeel van verzoekster aan dat zij wel geschikt is voor de functie van penitentiair bewakingsassistent.

Deze grieven hebben betrekking op de juistheid van de motieven en worden hierna bij de bespreking van de materiële motiveringsplicht behandeld.

12. De materiële motiveringsplicht houdt in dat voor de beslissing rechtens aanvaardbare motieven moeten bestaan. Dit betekent onder meer dat die motieven steunen op werkelijk bestaande en concrete feiten die relevant zijn en met de vereiste zorgvuldigheid werden vastgesteld. Bovendien moet de overheid de gegevens die in rechte en in feite juist zijn, correct beoordelen en op grond van deze gegevens in redelijkheid tot een beslissing komen. Een beslissing schendt de materiële motiveringsplicht wanneer de motieven waarop ze steunt onjuist of onwettig zijn of de beslissing niet kunnen dragen. Het valt de Raad van State daarbij in principe niet toe het feitenonderzoek over te doen om zich aldus, wat de appreciatie van de zaak betreft, in de plaats te stellen van de administratie. Het behoort daarbij wel tot de bevoegdheid van de Raad van State na te gaan of de ingeroepen feiten werkelijk bestaan indien ze worden betwist. Indien wordt geoordeeld dat de beslissing steunt op onbestaande, onvoldoende bewezen feiten, dan is het materiële motiveringsbeginsel geschonden.

13. Verzoeksters stelling dat de in de bestreden beslissing

aangehaalde motieven eenzijdige, subjectieve, niet-verifieerbare beweringen en zelfs verzinsels zijn om haar in een negatief daglicht te plaatsen en dat ten onrechte wordt overwogen dat zij tijdens de verlenging van haar stage nog steeds dezelfde fouten maakt als in het begin van haar stage, valt niet te rijmen met de diverse verslagen van de functionerings-, opvolgings-, en evaluatiegesprekken en de syntheseverslagen waarin sedert het begin van de stage tot het einde na de verlenging ervan steeds een groot aantal tekortkomingen, opmerkingen en incidenten worden vermeld. Vastgestelde tekortkomingen en incidenten worden steeds in tijd en ruimte gesitueerd en waar mogelijk wordt vermeld welke andere collega's betrokken zijn. Van bepaalde incidenten is er zelfs een afzonderlijk verslag opgesteld. Samengevat komt in die verslagen herhaaldelijk tot uiting dat verzoekster niet in staat is om zelfstandig op sectie te functioneren, dat zij de richtlijnen wel kent maar niet correct uitvoert, dat zij niet de juiste prioriteiten legt, dat zij moeite heeft met het aanvaarden van feedback, dat zij niet op correcte wijze kan rapporteren, dat haar communicatie en houding naar gedetineerden toe niet correct is, dat zij niet het vereiste respect toont voor de hiërarchie en dat zij te weinig oog heeft voor de orde en veiligheid binnen de inrichting, wat haar eigen veiligheid en die van de collega's in het gedrang brengt. In de verslagen van de opvolgingsgesprekken, het tweede evaluatieverslag en het tweede syntheseverslag worden tal van incidenten aangehaald die dateren van de periode van de verlenging van haar stage. Zo wordt verwezen naar incidenten van 10 januari 2018, 26 januari 2018, 6 februari 2018, 9 februari 2018, 14 februari 2018, 28 maart 2018 en 30 maart 2018. Uit die incidenten blijkt dat verzoekster gemaakte fouten blijft herhalen en dat nog steeds dezelfde tekortkomingen worden vastgesteld. Deze uitgebreid gedocumenteerde verslagen tonen aan dat verzoeksters stelling dat de motieven berusten op subjectieve, niet-verifieerbare beweringen of verzinsels niet geloofwaardig is. Eveneens tonen die verslagen aan dat het geenszins ten onrechte is dat in de bestreden beslissing wordt overwogen dat verzoekster tijdens de verlenging van haar stage nog steeds dezelfde fouten maakt als in het begin van haar stage.

14. Anders dan verzoekster beweert is bij het nemen van de

bestreden beslissing wel aandacht besteed aan elementen die in haar voordeel spelen. De bestreden beslissing verwijst uitdrukkelijk naar de verschillende functionerings-, opvolgings- en evaluatiegesprekken. In die verslagen wordt, anders dan verzoekster beweert, een volledig beeld geschetst van haar werkzaamheden en verdiensten, waarbij ook positieve elementen worden vermeld. Zo worden onder meer in het verslag van het tweede en het derde functioneringsgesprek een aantal positieve punten aangestipt waaronder haar deontologisch correcte houding, het met respect behandelen van de gedetineerden, haar participatie in de lessen, haar verbeterde integratie binnen de groep collega's, een correcte communicatie, haar goed humeur, het feit dat zij rust uitstraalt, en zelfs een algemene positieve evolutie. Ook dit wordt gestaafd met voorbeelden. Deze positieve elementen zijn bij de beoordeling betrokken, maar uit de bestreden beslissing kan worden afgeleid dat de talrijke tekortkomingen die werden vastgesteld voor de verwerende partij zwaarder doorwegen en haar tot het besluit hebben gebracht om verzoekster te ontslaan wegens beroepsongeschiktheid. De bestreden beslissing is echter geenszins genomen na een eenzijdige beoordeling van verzoeksters functioneren.

15. Verzoekster beweert ook dat ten onrechte in de bestreden beslissing wordt overwogen dat zij onvoldoende problemen kan oplossen, onvoldoende stressbestendig is en de instructies niet kan toepassen aangezien zij tijdens een stakingsdag alleen op de secties heeft gewerkt en dit vlekkeloos is verlopen. Ook de positieve feedbackformulieren en het benoemingsvoorstel van de interdepartementale beroepscommissie inzake evaluatie zouden het tegendeel aantonen.

Hiervóór is vastgesteld dat de tekortkomingen in hoofde van verzoekster herhaaldelijk zijn vastgesteld en geïllustreerd aan de hand van talrijke voorbeelden in de verslagen van de verschillende functionerings-, opvolgings- en evaluatiegesprekken. Op basis daarvan kon de verwerende partij terecht oordelen dat verzoekster onvoldoende problemen kan oplossen, dat zij onvoldoende stressbestendig is en dat zij de instructies niet kan toepassen. Dat verzoekster

gedurende een stakingsdag alleen zou hebben gefunctioneerd en daarbij vlekkeloos werk zou hebben geleverd, wordt tegengesproken in het verslag van het tweede evaluatiegesprek en in het tweede synthesverslag en de bijlagen daarbij. Zelfs indien verzoekster op die dag foutloos zou hebben gewerkt, kan niet worden aangenomen dat het gedurende één dag foutloos presteren van aard is om afbreuk te doen aan de goed onderbouwde conclusies van de verwerende partij. Hetzelfde geldt voor de feedbackformulieren waarin verzoeksters collega's een aantal positieve opmerkingen over verzoekster formuleren. De leidend ambtenaar heeft in de bestreden beslissing uitdrukkelijk uiteengezet waarom wordt afgeweken van het benoemingsvoorstel van de interdepartementale beroepscommissie inzake evaluatie en te kennen gegeven dat de in hoofde van verzoekster vastgestelde tekortkomingen zwaarder doorwegen, zodat moet worden overgegaan tot haar ontslag wegens beroepsongeschiktheid.

16. Tot slot is het de Raad van State een raadsel hoe verzoekster uit de schriftelijke stukken en het verloop van de stage afleidt dat deze aantonen dat zij wel geschikt is voor de functie van penitentiair bewakingsassistent, gelet op het groot aantal vastgestelde tekortkomingen, opmerkingen en incidenten waarvan melding wordt gemaakt in deze stukken.

17. In zoverre verzoekster in de memorie van wederantwoord aanvoert dat de bestreden beslissing op het verkeerde uitgangspunt steunt dat zij na de verlenging van de stage de eindvermelding 'onvoldoende' kreeg terwijl zij met toepassing van artikel 32/3, eerste en tweede lid, van het van het koninklijk besluit van 24 september 2013 wordt verondersteld de eindvermelding 'voldoet aan de verwachtingen' te hebben gekregen aangezien de interdepartementale beroepscommissie heeft voorgesteld om haar te benoemen, wordt opgemerkt dat verzoekster deze grief reeds in het verzoekschrift had kunnen aanvoeren. Voor het eerst aangevoerd in de memorie van wederantwoord is deze argumentatie laattijdig en bijgevolg onontvankelijk.

18. Het eerste middel is, voor zover ontvankelijk, niet gegrond.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

19. Het tweede middel is genomen uit de schending van de zorgvuldigheidsplicht.

Verzoekster voert aan dat niet de nodige zorgvuldigheid aan de dag werd gelegd om een volledig en correct administratief dossier samen te stellen en te beoordelen, zodat er op basis van een correcte en volledige feitenvinding zou kunnen worden geoordeeld. Uit de bestreden beslissing blijkt dat de verwerende partij blindelings het advies van de evaluator heeft gevolgd, zonder een eigen onderzoek te verrichten naar de concrete omstandigheden en de totaliteit van het dossier. Er is uitsluitend rekening gehouden met het eenzijdige en betwiste syntheseverslag van 28 mei 2018, dat een quasi identieke weergave is van het evaluatieverslag van 25 oktober 2017. Het verslag van 25 oktober 2017 is nagenoeg niet geactualiseerd en er is nagenoeg geen rekening gehouden met nieuwe elementen tussen 25 oktober 2017 en 28 mei 2018. Dit toont aan dat de hiërarchie haar beslissing al lang had genomen voor de verlenging van de stage en dat er geen enkele intentie bestond om die beslissing nog te veranderen. Bij het nemen van de bestreden beslissing werd geen rekening gehouden met stukken in het voordeel van verzoekster en met haar positieve evolutie. Zo is geen rekening gehouden met het unaniem voorstel tot benoeming van de interdepartementale beroepscommissie inzake evaluatie en de daarin opgenomen argumenten, verzoeksters kritiek dat de stagemappen niet werden opgemaakt en niet correct werden bijgehouden, de bijna unaniem positieve opmerkingen van verzoeksters collega's in de feedbackformulieren, de positieve opmerkingen van de coach van verzoekster, het feit dat de uiteenzetting en de feedback van de evaluator mondeling werden gegeven en niet verifieerbaar zijn, terwijl de door verzoekster toegevoegde feedbackformulieren schriftelijk en verifieerbaar zijn, het feit dat het laatste vermeende incident waarnaar de evaluator verwijst, dateert

van oktober 2017 en de stageverlenging vlot is verlopen, en het feit dat verzoekster op een stakingsdag alleen secties heeft gerund en dit zonder enige kritiek of fouten.

Voorts acht verzoekster het zorgvuldigheidsbeginsel ook geschonden doordat meer geloof wordt gehecht aan mondelinge verklaringen die niet worden gestaafd dan aan schriftelijke en verifieerbare stukken. Verzoekster betoogt dat de overheid zich dient te steunen op objectieve vaststellingen in plaats van op subjectieve interpretaties en gevolgtrekkingen die niet kunnen worden gecontroleerd. *In casu* is een onredelijk groot belang gehecht aan loutere perceptie en niet aan de relevante, objectieve schriftelijke bewijsstukken en feedbackformulieren. De bestreden beslissing is genomen zonder dat deze met zorg en voorzorg is voorbereid. Verzoekster heeft aldus geen correcte behandeling genoten.

20. In de memorie van wederantwoord splitst verzoekster het middel op in drie onderdelen.

In het eerste onderdeel van het middel voert zij de schending aan van artikel 21 van het koninklijk besluit van 24 september 2013 doordat in het evaluatiedossier niet alle evaluatieverslagen zijn neergelegd. Verzoekster doet gelden dat enkel documenten aangaande de evaluatiegesprekken aan het evaluatiedossier zijn toegevoegd en dat andere evaluatieverslagen ontbreken. Alle kritiek is mondeling geuit, zonder dat de ploegbazen of de ploegchef hun bevindingen op papier hebben gezet. Zij zijn echter verplicht om schriftelijke evaluatieverslagen op te stellen en deze aan het evaluatiedossier toe te voegen. Deze verplichting vloeit voort uit het feit dat verzoekster op objectieve wijze moet kunnen controleren of hetgeen in de evaluatiegesprekken, de functioneringsgesprekken en het syntheseverslag wordt vermeld ook correct is. *In casu* was er geen enkele mogelijkheid tot tegenspraak of verificatie. Volgens verzoekster is hierdoor ook het zorgvuldigheidsbeginsel geschonden.

In het tweede onderdeel van het middel voert verzoekster aan dat de bestreden beslissing werd genomen op basis van een eenzijdig en onvolledig dossier, zonder rekening te houden met de stukken in haar voordeel. Zij benadrukt dat de bestreden beslissing is genomen op basis van een zeer selectief dossier waarin enkel haar negatieve punten worden benadrukt zonder dat rekening wordt gehouden met de capaciteiten waarover zij beschikt, met de positieve feedbackformulieren en het unaniem voorstel tot benoeming. De verwerende partij heeft zich laten leiden door eenzijdige en niet controleerbare mondelinge verklaringen waarvan de bewijswaarde onbestaande is. Bij de bestreden beslissing is uitsluitend rekening gehouden met het syntheseverslag van 28 mei 2018 dat grotendeels is gesteund op mondelinge, oncontroleerbare roddels. Er is geen rekening gehouden met nieuwe elementen en met de positieve evolutie van verzoekster tijdens de verlenging van de stage. Verzoekster meent dat het de interdepartementale beroepscommissie voor evaluatie is opgevallen dat de stagemappen niet correct werden bijgehouden, dat collega's en de coach nauwelijks negatieve opmerkingen hadden in de feedbackformulieren, dat de negatieve feedback waarop gesteund werd overwegend mondeling werd geuit zodat deze niet kan worden bewezen, dat er geen incidenten waren tijdens de verlenging van de stage, dat men voor de bestreden beslissing is blijven steunen op een incident van oktober 2017 en dat door voortdurend dit incident te herhalen bewust een vertekend beeld wordt geschetst, en dat verzoekster op een stakingsdag werd opgeroepen en zij alles in goede banen heeft geleid. Verzoekster stelt dat deze vaststellingen compleet werden genegeerd. De beperkte negatieve elementen wegens volgens haar niet op tegen de talrijke schriftelijke stukken die haar positief en zelfstandig functioneren bevestigen. Al deze positieve elementen zijn niet in overweging genomen en aldus is niet aan zorgvuldige feitenvinding gedaan. Verzoekster citeert vervolgens per competentie alle positieve elementen uit de schriftelijke feedbackformulieren. Zij merkt daarbij nog op dat de verwerende partij ten onrechte beweert dat zij enkel feedback mocht vragen aan de dienstdoende ploegbazen en niet aan de collega's. Volgens haar verbiedt geen enkele regel dat zij schriftelijk feedback vraagt aan collega's. Uit die citaten blijkt volgens verzoekster dat zij in staat was om haar

controleopdrachten correct en naar behoren uit te voeren, dat zij het regime correct organiseerde, dat zij het deontologisch kader kende en naleefde, dat zij kennis had van de regelgeving rond het ambt van penitentiair bewakingsassistent en deze ook toepaste, dat zij het eigen ontwikkelingstraject opvolgde, dat de communicatie en het contact met gedetineerden naar behoren verliepen en dat ook de competentie ‘Integratie binnen de dienst en bijdrage tot de teamdynamiek’ is verworven. In zoverre de verwerende partij stelt dat er geen reden is om meer bewijswaarde toe te kennen aan deze schriftelijke stukken dan aan de mondelinge beweringen waarop zij steunt, repliceert verzoekster dat het voor zich spreekt dat een schriftelijk stuk meer bewijswaarde en geloofwaardigheid heeft dan een mondelinge bewering. Van mondelinge verklaringen kan de echtheid en de correctheid immers niet worden nagegaan. Verzoekster wijst er ook op dat het gaat om een groot aantal feedbackformulieren van vele personen over een lange periode. De verwerende partij steunt zich daarentegen enkel op mondelinge niet-controleerbare evaluaties.

In het derde onderdeel van het middel voert verzoekster aan dat de bestreden beslissing het zorgvuldigheidsbeginsel schendt doordat meer geloof wordt gehecht aan niet-gestaafde mondelinge verklaringen dan aan schriftelijke en verifieerbare stukken. De verwerende partij heeft onzorgvuldig gehandeld door niet na te gaan of de mondelinge verklaringen waarop zij steunt wel daadwerkelijk zijn afgelegd en of deze overeenstemmen met de realiteit. De mondelinge verklaringen worden immers weerlegd door schriftelijke stukken en het valt niet uit te sluiten dat de negatieve uitlatingen over verzoekster zijn verzonnen om haar in een slecht daglicht te plaatsen. Doordat uit het evaluatiedossier ook niet blijkt wie de negatieve uitlatingen heeft geformuleerd noch wat concreet aan verzoekster wordt verweten, wordt haar het recht ontzegd om de aantijgingen grondig te weerleggen en aldus een objectief beeld te schetsen. Verzoekster wordt het recht ontzegd om deze personen te confronteren met haar visie.

Beoordeling

21. In zoverre verzoekster in de memorie van wederantwoord de schending aanvoert van artikel 21 van het koninklijk besluit van 24 september 2013 doordat de evaluatieverslagen van de ploegbazen en de ploegchef niet schriftelijk zijn opgesteld en geen deel uitmaken van het evaluatiedossier, moet worden opgemerkt dat verzoekster deze grief reeds in het verzoekschrift had kunnen aanvoeren. Voor het eerst aangevoerd in de memorie van wederantwoord is deze argumentatie laattijdig en om die reden onontvankelijk.

22. Het zorgvuldigheidsbeginsel houdt in dat het bestuur zijn beslissing op een zorgvuldige wijze moet voorbereiden. Dit impliceert dat de beslissing dient te steunen op werkelijk bestaande feiten die met de vereiste zorgvuldigheid werden vastgesteld. De zorgvuldigheid verplicht de overheid onder meer om nauwgezet te werk te gaan bij de voorbereiding van de beslissing en om ervoor te zorgen dat de relevante feitelijke en juridische aspecten van het dossier deugdelijk in kaart worden gebracht, zodat zij met kennis van zaken en op grond van een volledig en behoorlijk onderzoek van het concrete geval kan beslissen.

23. Verzoekster voert aan dat de verwerende partij niet de nodige zorgvuldigheid aan de dag heeft gelegd om een volledig en correct administratief dossier samen te stellen en te beoordelen, zodat er op basis van een correcte en volledige feitenvinding zou kunnen worden geoordeeld. Het dossier zou louter eenzijdig zijn samengesteld, waarbij enkel rekening is gehouden met elementen in het nadeel van verzoekster.

Bij de beoordeling van het eerste middel is reeds gebleken dat de bestreden beslissing steunt op een uitgebreid evaluatiedossier waarin onder meer de verslagen zijn opgenomen van de functionerings-, opvolgings- en evaluatiegesprekken. In die verslagen zijn telkens de vooropgestelde doelstellingen beoordeeld en er wordt omstandig en aan de hand van concrete voorbeelden gemotiveerd waarom verzoekster de doelstellingen al dan niet of

slechts gedeeltelijk heeft behaald. Vastgestelde tekortkomingen en incidenten worden steeds in tijd en ruimte gesitueerd en waar mogelijk wordt vermeld welke andere collega's betrokken zijn. Van bepaalde incidenten is er een afzonderlijk verslag opgesteld. Verzoekster is steeds in de mogelijkheid gesteld om haar visie op de vastgestelde feiten en op de opgestelde verslagen te geven. Voor zover zij dit heeft gedaan, is dit aan het dossier toegevoegd. Verzoekster heeft bepaalde vastgestelde tekortkomingen en incidenten overigens erkend. De verslagen bevatten niet alleen kritiek, ook positieve elementen komen aan bod, zoals reeds bij de beoordeling van het eerste middel is vastgesteld. Van die uitgebreid gedocumenteerde verslagen is een syntheseverslag opgesteld waarin verzoekster nogmaals haar visie van de feiten heeft gegeven. Verzoekster heeft de mogelijkheid gehad om zelf stukken neer te leggen en zij heeft die mogelijkheid ook benut, daarvan getuigen de bijlagen bij het tweede syntheseverslag. Ook de beslissing en het voorstel van de interdepartementale beroepscommissie inzake evaluatie zijn aan het evaluatiedossier toegevoegd. Op basis van die stukken is de bestreden beslissing genomen.

Het voorgaande toont aan dat een volledig en correct administratief dossier is samengesteld en dat een correcte en volledige feitenvinding is gebeurd, alvorens de bestreden beslissing werd getroffen.

24. Anders dan verzoekster lijkt te beweren, is er geen enkele rechtsgrond die bepaalt dat de leidend ambtenaar, *in casu* de voorzitter van het directiecomité, een eigen onderzoek moet voeren naar de vastgestelde incidenten en tekortkomingen. De leidend ambtenaar oordeelt op basis van het volledige evaluatiedossier en hij heeft dit *in casu* ook gedaan.

25. Ten onrechte stelt verzoekster dat er alleen rekening is gehouden met het syntheseverslag van 28 mei 2018. Uit de bestreden beslissing blijkt duidelijk dat de leidend ambtenaar alle stukken van het evaluatiedossier in overweging heeft genomen.

26. Verzoekster stelt voorts dat het syntheseverslag van 28 mei 2018 een bijna identieke weergave is van het evaluatieverslag van 25 oktober 2017 – verzoekster bedoelt wellicht het syntheseverslag van 27 oktober 2017 – en dat geen rekening is gehouden met nieuwe elementen uit de verlengde stageperiode.

Deze stelling kan evenmin worden bijgevallen. Hoewel in beide verslagen inderdaad dezelfde tekortkomingen in het functioneren van verzoekster worden vastgesteld, worden in het syntheseverslag van 28 mei 2018 die tekortkomingen geconcretiseerd met voorbeelden van incidenten die zich hebben voorgedaan tijdens de verlengde stageperiode. Dit geldt overigens ook voor het tweede evaluatieverslag.

27. Verzoekster voert ook aan dat geen rekening werd gehouden met haar argumentatie en met een aantal positieve elementen, zoals het voorstel tot benoeming van de interdepartementale beroepscommissie inzake evaluatie, de positieve opmerkingen van haar collega's en coach in de feedbackformulieren, het feit dat sedert oktober 2017 geen incidenten meer hebben plaatsgevonden, het feit dat haar stageverlenging vlot is verlopen en dat zij op een stakingsdag de secties alleen heeft gerund zonder enige kritiek of fouten.

Bij de beoordeling van het derde middel zal worden vastgesteld dat verzoekster op nuttige wijze haar standpunt aan de leidend ambtenaar kenbaar heeft kunnen maken met betrekking tot zowel de voorgestelde maatregel om haar te ontslaan wegens beroepsongeschiktheid als met betrekking tot de wezenlijke feiten die aan die maatregel ten grondslag liggen. Verzoekster heeft bij elk vastgesteld incident en bij elk functioneringsgesprek, evaluatiegesprek en opvolgingsgesprek de mogelijkheid gehad om haar opmerkingen mee te delen. Verzoekster kon haar visie over de vastgestelde tekortkomingen en het voorstel om haar na de verlenging van haar stage te ontslaan wegens beroepsongeschiktheid vertolken tijdens een gesprek op 15 mei 2018 naar aanleiding van het opstellen van het tweede syntheseverslag, hetgeen zij blijkens

dat verslag ook omstandig heeft gedaan. Ook op de zitting van de interdepartementale beroepscommissie inzake evaluatie van 19 juni 2018 is verzoekster gehoord en heeft zij haar argumenten kunnen doen gelden. De leidend ambtenaar heeft van verzoeksters standpunt kennis kunnen nemen door middel van de stukken van het evaluatiedossier en in het bijzonder het syntheseverslag en het voorstel van de interdepartementale beroepscommissie inzake evaluatie. De leidend ambtenaar, die zijn beslissing heeft genomen op basis van alle stukken van het evaluatiedossier, heeft verzoeksters argumentatie dus mee in overweging genomen bij het nemen van de bestreden beslissing.

Uit de bestreden beslissing blijkt dat het voorstel tot benoeming van verzoekster door de interdepartementale beroepscommissie inzake evaluatie mee in overweging is genomen. Ten onrechte stelt verzoekster dat de interdepartementale beroepscommissie voor evaluatie heeft geoordeeld dat de stagemappen niet correct werden bijgehouden, dat collega's en de coach nauwelijks negatieve opmerkingen hadden in de feedbackformulieren, dat de negatieve feedback waarop werd gesteund overwegend mondeling werd geuit zodat deze niet kan worden bewezen, dat er geen incidenten waren tijdens de verlenging van de stage, dat men zich voor de bestreden beslissing is blijven baseren op een incident van oktober 2017 en dat er voortdurend dit incident te herhalen bewust een vertekend beeld wordt geschetst, en dat verzoekster op een stakingsdag werd opgeroepen en zij alles in goede banen heeft geleid. Verzoekster citeert louter haar eigen standpunt zoals dit is samengevat in het verslag van de zitting van de interdepartementale beroepscommissie inzake evaluatie van 19 juni 2018. Het betreft geen standpunt van de interdepartementale beroepscommissie zelf waarmee de verwerende partij rekening had moeten houden of er een antwoord op bieden. Een motivering voor het voorstel tot benoeming van verzoekster ontbreekt trouwens.

De door verzoekster neergelegde stukken waaronder de feedbackformulieren van collega's zijn aan het evaluatiedossier toegevoegd en aldus ook mee in overweging genomen.

Dat sedert oktober 2017 geen incidenten meer zijn voorgevallen en dat verzoeksters stageverlenging vlot is verlopen, strookt niet met de werkelijkheid. Bij de beoordeling van het eerste middel is reeds vastgesteld dat in de verslagen van de opvolgingsgesprekken, het tweede evaluatieverslag en het tweede syntheseverslag tal van incidenten en vastgestelde tekortkomingen worden aangehaald die dateren van tijdens de stageverlenging. De verwerende partij diende derhalve geen rekening te houden met een vlot verloop van de stageverlenging.

Wat het functioneren van verzoekster op een stakingsdag betreft, mag worden verwezen naar wat daarover bij de beoordeling van het eerste middel is overwogen.

28. Verzoekster klaagt ook aan dat haar evaluatie steunt op mondelinge verklaringen die niet verifieerbaar zijn en dat daar ten onrechte meer geloof aan wordt gehecht dan aan de door haar bijgebrachte schriftelijke en verifieerbare feedbackformulieren.

Hiervóór is reeds vastgesteld dat verzoekster ten onrechte beweert dat haar evaluatie steunt op mondelinge en niet verifieerbare verklaringen. Er is een omstandig evaluatiedossier samengesteld waarin onder meer de verslagen zitten van de functionerings-, opvolgings- en evaluatiegesprekken. In die verslagen zijn telkens de vooropgestelde doelstellingen beoordeeld en er wordt aan de hand van concrete voorbeelden gemotiveerd waarom verzoekster de doelstellingen al dan niet (gedeeltelijk) heeft behaald. Vastgestelde tekortkomingen en incidenten worden steeds in tijd en ruimte gesitueerd en waar mogelijk wordt vermeld welke andere collega's betrokken zijn. Van bepaalde incidenten is er een afzonderlijk verslag opgesteld. Verzoekster heeft het bestaan van bepaalde incidenten en tekortkomingen ook uitdrukkelijk erkend. De verwerende partij vermocht te oordelen dat het veelvoud aan vastgestelde incidenten en tekortkomingen zwaarder doorweegt dan enkele

positieve opmerkingen die in de door verzoekster bijgebrachte feedbackformulieren worden vermeld.

29. Het tweede middel is, voor zover ontvankelijk, niet gegrond.

C. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

30. Het derde middel is genomen uit de schending van de hoorplicht.

Verzoekster voert aan dat de hoorplicht van toepassing is aangezien een ernstige maatregel wordt genomen die gesteund is op haar persoonlijk gedrag. Ingevolge de bestreden beslissing wordt zij immers ontslagen, hetgeen ongunstige financiële implicaties heeft. Bovendien is de bestreden beslissing gesteund op de wijze waarop zij haar stage vorm heeft gegeven – en dus op vermeend persoonlijk gedrag – waarbij haar wordt verweten dat zij niet geschikt is voor de functie van penitentiair bewakingsassistent omdat zij niet over de vereiste competenties beschikt. Zij moest derhalve het recht krijgen om haar standpunt kenbaar te maken over de wezenlijke feiten die relevant zijn bij de beoordeling en over de aard van de betrokken maatregel.

Verzoekster klaagt aan dat zij haar standpunt nooit op nuttige wijze heeft kunnen uiteenzetten ten overstaan van de beslissende overheid, hoewel de hoorplicht inhoudt dat de betrokkene wordt gehoord door het orgaan dat de beslissing neemt. Wel is zij gehoord door de interdepartementale beroepscommissie, maar dat is niet de beslissende overheid.

Voorts voert verzoekster aan dat haar verweer en haar argumentatie niet bij de beoordeling zijn betrokken. Uit geen enkel onderdeel van de bestreden beslissing blijkt dat de beslissende overheid het voorstel van de interdepartementale beroepscommissie inzake evaluatie met daarin opgenomen de argumenten van verzoekster, heeft gelezen en beoordeeld. Uit de beslissing en het dossier blijkt derhalve niet dat verzoekster de gelegenheid heeft gekregen om haar standpunt op nuttige wijze aan de beslissende overheid ter kennis te brengen. Zij heeft niet de mogelijkheid gekregen om de onterechte negatieve

beoordelingen te weerleggen en om uiteen te zetten welke weerslag deze beoordelingen konden hebben op de beslissing om haar al dan niet in vast verband te benoemen.

Beoordeling

31. Verzoekster klaagt aan dat zij niet is gehoord door de beslissende overheid en dat zij niet in de gelegenheid is gesteld om op nuttige wijze haar standpunt uiteen te zetten met betrekking tot het voorstel om haar te ontslaan wegens beroepsongeschiktheid en de daaraan ten grondslag liggende feiten.

Geen enkele bepaling van het koninklijk besluit van 24 september 2013 schrijft evenwel voor dat verzoekster moet worden gehoord door de leidend ambtenaar die de eindbeslissing neemt, *in casu* de voorzitter van het directiecomité.

Verzoekster kon haar visie over de feiten en het voorstel om haar na de verlenging van haar stage te ontslaan wegens beroepsongeschiktheid vertolken tijdens een gesprek op 15 mei 2018 naar aanleiding van het opstellen van het tweede syntheseverslag, hetgeen zij blijkens dat verslag ook omstandig heeft gedaan. Ook op de zitting van de interdepartementale beroepscommissie inzake evaluatie van 19 juni 2018 is verzoekster gehoord overeenkomstig artikel 29, derde lid, van het koninklijk besluit van 24 september 2013, naar luid waarvan het personeelslid en de evaluator ambtshalve worden opgeroepen om gehoord te worden. Verzoekster heeft op die zitting haar argumenten kunnen doen gelden. Uit het administratief dossier blijkt overigens dat verzoekster gedurende haar volledige stage bij elk vastgesteld incident en bij elk functioneringsgesprek, evaluatiegesprek en opvolgingsgesprek de mogelijkheid heeft gehad om haar opmerkingen mee te delen. De leidend ambtenaar heeft van verzoeksters standpunt kennis kunnen nemen door middel van de stukken van het evaluatiedossier en in het bijzonder het syntheseverslag en het voorstel van de

interdepartementale beroepscommissie inzake evaluatie. Verzoekster heeft dan ook op nuttige wijze aan de leidend ambtenaar haar standpunt kenbaar kunnen maken met betrekking tot de voorgestelde maatregel om haar te ontslaan wegens beroepsongeschiktheid en met betrekking tot de wezenlijke feiten die aan deze maatregel ten grondslag liggen en de leidend ambtenaar, die zijn beslissing heeft genomen op basis van alle stukken van het evaluatiedossier, heeft deze argumentatie ook mee in overweging genomen.

Ten onrechte beweert verzoekster dat haar verweer en haar argumentatie niet bij de beoordeling zouden zijn betrokken. In de bestreden beslissing wordt uitdrukkelijk verwezen naar het syntheseverslag van 28 mei 2018 en het voorstel van de interdepartementale beroepscommissie inzake evaluaties van 19 juni 2018. Hieruit blijkt dat deze documenten – en dus ook verzoeksters argumentatie die erin is vervat – door de leidend ambtenaar mee zijn betrokken bij zijn eindbeslissing. Het is niet vereist dat verzoeksters argumentatie nog eens uitdrukkelijk in de bestreden beslissing wordt verwoord en beantwoord.

32. Het derde middel is niet gegrond.

D. Vierde middel

Uiteenzetting van het middel

33. Het vierde middel is genomen uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet en van de artikelen 3, 4, 1° en 4°, 5, § 1, 5°, 7 en 14 van de wet van 10 mei 2007 ‘ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie’.

Verzoekster voert aan dat zij wordt gediscrimineerd op basis van haar leeftijd. Herhaaldelijk is haar meegedeeld dat zij niet zou worden benoemd omwille van het feit dat zij te oud is. Het gelijkheidsbeginsel en het beginsel van de gelijke toegang tot de openbare ambten – die vereisen 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 – zijn miskend. De beslissende overheid heeft geen rekening gehouden met het unanieme voorstel tot benoeming van de interdepartementale beroepscommissie inzake evaluatie, de gunstige feedbackformulieren, en het gunstige verloop van de verlengde stage. De overheid heeft meer waarde gehecht aan niet controleerbare mondelinge verklaringen en roddels.

34. In de memorie van wederantwoord dupliceert verzoekster haar uiteenzetting als “vijfde middel” zonder daar nog argumenten aan toe te voegen.

Zij voert ook een nieuw vierde middel aan, genomen uit de schending van het vertrouwensbeginsel. Verzoekster argumenteert dat bij haar het redelijke en gerechtvaardigde vertrouwen werd gewekt dat zij zou worden benoemd als penitentiair bewakingsassistent. Na de verlenging van haar stage heeft de interdepartementale beroepscommissie inzake evaluatie unaniem voorgesteld om haar te benoemen.

Beoordeling

35. Verzoekster beweert dat zij wordt gediscrimineerd op basis van haar leeftijd. Zij brengt evenwel niet het minste bewijs van die stelling bij, het blijft bij een loutere bewering dat haar zou zijn meegedeeld dat zij niet zou worden benoemd omwille van het feit dat zij te oud is. Uit geen enkel stuk van het administratief dossier blijkt evenwel dat verzoekster haar stage niet met vrucht heeft beëindigd of had kunnen beëindigen omwille van haar leeftijd. Wel blijkt dat verzoekster na haar stage niet wordt benoemd maar wordt ontslagen omdat haar functioneren als onvoldoende is beoordeeld en zij niet over de vereiste competenties beschikt, hetgeen uitgebreid met voorbeelden is gestaafd. Hiervóór is reeds vastgesteld dat de verwerende partij rekening heeft gehouden met het voorstel tot benoeming van verzoekster van de interdepartementale beroepscommissie inzake evaluatie en met de door verzoekster bijgebrachte

feedbackformulieren. Eveneens is vastgesteld dat verzoeksters verlengde stage geenszins gunstig is verlopen, zodat de verwerende partij geen rekening moest houden met een gunstig verloop van de verlengde stage. Verzoekster toont niet aan dat zij gediscrimineerd werd op basis van haar leeftijd.

36. In de memorie van wederantwoord voert verzoekster de schending aan van het vertrouwensbeginsel doordat bij haar het gerechtvaardigde vertrouwen werd gewekt dat zij zou worden benoemd als penitentiair bewakingsassistent. Zij verwijst naar het unaniem voorstel van de interdepartementale beroepscommissie inzake evaluatie om haar te benoemen.

Verzoekster kon deze grief reeds in het verzoekschrift hebben aangevoerd. Voor het eerst aangevoerd in de memorie van wederantwoord is dit argument laattijdig en dienvolgens onontvankelijk.

37. Het vierde middel is, voor zover ontvankelijk, niet gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing en het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 400 euro, een bijdrage van 40 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 840 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van tweeëntwintig februari tweeduizend tweeëntwintig, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Geert Van Haegendoren,	kamervoorzitter,
Bruno Seutin,	staatsraad,
Bert Thys,	staatsraad,
bijgestaan door	
Vera Wauters,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Vera Wauters

Geert Van Haegendoren