

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

ARREST

**nr. 254.378 van 1 september 2022
in de zaak A. 225.758/IX-9335**

In zake: XXXX
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Bart Staelens
kantoor houdend te 8000 Brugge
Gerard Davidstraat 46 bus 1
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

het BRUSSELS HOOFDSTEDELIJK GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten François Tulkens en Laure Proost
kantoor houdend te 1000 Brussel
Keizerslaan 3
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 24 juli 2018, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van de secretaris-generaal en de adjunct-secretaris-generaal van de Gewestelijke Overheidsdienst Brussel van 28 mei 2018 waarbij XXXX wegens beroepsongeschiktheid wordt ontslagen.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 252.620 van 13 januari 2022 is het debat heropend.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Werner Weymeersch heeft een aanvullend verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 13 juni 2022.

Staatsraad Bert Thys heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Bart Staelens, die verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Louise Janssens, die *loco* advocaat François Tulkens 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. De feitelijke gegevens van de zaak zijn uiteengezet in tussenarrest nr. 252.620 van 13 januari 2022.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

4. Verzoekster voert in een eerste middel de schending aan van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 21 maart 2018 ‘houdende

het administratief statuut en de bezoldigingsregeling van de ambtenaren van de gewestelijke overheidsdiensten van Brussel' (hierna: de rechtspositieregeling van 21 maart 2018), in het bijzonder van artikel 70 van dat besluit.

Zij betoogt dat artikel 70 van de rechtspositieregeling van 21 maart 2018 voorschrijft dat de kamer van beroep beslist tot hetzij de benoeming, hetzij de eenmalige verlenging van de stage, hetzij het ontslag. De kamer van beroep heeft in dit geval op 14 mei 2018 een dergelijke beslissing genomen – namelijk de beslissing tot verlenging van de stage van verzoekster – en zij heeft deze aan verzoekster, alsook aan de secretaris-generaal en de adjunct-secretaris-generaal betekend. Beide laatstgenoemden dienen die beslissing te respecteren, wat zij er ook over mogen denken. Zij beschikken niet over de bevoegdheid om ze naast zich neer te leggen. Door dat wel te doen, schenden zij het voormelde artikel 70, zo besluit verzoekster.

5. In haar memorie van wederantwoord betwist verzoekster het standpunt van de verwerende partij dat de secretaris-generaal en de adjunct-secretaris-generaal de beslissing van de kamer van beroep om haar stage te verlengen naast zich konden neerleggen omdat ze zo grof onregelmatig is dat ze voor onbestaande moet worden gehouden. Zij blijft erbij dat er *in casu* geen sprake is van enige onwettigheid. En zelfs indien het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 27 maart 2014 'houdende het administratief statuut en de bezoldigingsregeling van de ambtenaren van het ministerie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest' (hierna: de rechtspositieregeling van 27 maart 2014) van toepassing zou zijn en niet de rechtspositieregeling van 21 maart 2018, dan kan volgens haar niet in redelijkheid worden beweerd dat de kamer van beroep geen beslissingsbevoegdheid had inzake stage en is er volgens haar geen sprake van een kennelijke onwettigheid waardoor de beslissing van de kamer van beroep mocht worden genegeerd.

6. In haar laatste memorie na het aanvullend auditoraatsverslag benadrukt verzoekster dat "[e]lke reden om [de beslissing van de kamer van

beroep] als onzinnig opzij te schuiven, faalt” en dat “het absurd zou zijn te poneren dat nota bene een stagiaire [...] juridisch anders [had moeten] redeneren en beter redeneren dan de Beroepscommissie”. Al was de rechtspositieregeling van 27 maart 2014 van toepassing, “kan men [de beslissing van de kamer van beroep] zondermeer niet naast zich neerleggen”. Nog volgens verzoekster moet “[b]ij het gebruik van de bevoegdheid tot ontslag, [...] het beroepsbesluit gerespecteerd worden” en “houdt [dit] dan in dat er niet tot een puur en naakt ontslag kan worden overgegaan”.

Beoordeling

7. Verzoekster voert in het middel de schending aan van artikel 70 van de rechtspositieregeling van 21 maart 2018, dat luidt als volgt:

“De kamer beslist tot hetzij:

1° de benoeming;

2° de eenmalige verlenging van de stage, met een periode die maximaal een derde van de duur van de stage bedraagt;

3° ontslag wegens ongeschiktheid voor een betrekking bij de Gewestelijke Overheidsdienst Brussel.

In de hypothese die in artikel 66 beoogd wordt, beslist de kamer van beroep om hetzij de stage voort te zetten, hetzij ze vroegtijdig te beëindigen.

De kamer spreekt zich uit binnen de twee maanden na de verzending van het ontvangstbewijs van het beroep.

De beslissing wordt betekend aan de verzoeker, de secretaris generaal en de adjunct secretaris generaal. Als er beslist wordt de stage voort te zetten, wordt er onmiddellijk na ontvangst van de beslissing een nieuwe stagebegeleider aangeduid, in overeenstemming met artikel 53, § 1.”

In tussenarrest nr. 252.620 van 13 januari 2022 heeft de Raad van State reeds geoordeeld dat krachtens de overgangsbepaling van artikel 483 van de rechtspositieregeling van 21 maart 2018 in beginsel deze rechtspositieregeling niet van toepassing is op de stage van verzoekster, maar wel de rechtspositieregeling van 27 maart 2014.

Zo is ook het zo-even aangehaalde artikel 70 van de rechtspositieregeling van 21 maart 2018 niet op de stage van verzoekster van

toepassing. Verzoekster kan dan ook niet dienstig aanvoeren dat de bestreden beslissing die bepaling zou schenden.

Voor zover verzoekster voorts beoogt te doen gelden dat zelfs indien in dit geval niet de rechtspositieregeling van 21 maart 2018, maar wel de rechtspositieregeling van 27 maart 2014 van toepassing is, de secretaris-generaal en de adjunct-secretaris-generaal hoe dan ook de beslissing van de kamer van beroep niet terzijde vermochten te schuiven, geeft zij in het eerste middel niet aan welke andere rechtsregel of welk ander rechtsbeginsel dan geschonden zou zijn.

Het eerste middel is derhalve niet ontvankelijk.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

8. Verzoekster voert in een tweede middel de schending aan van het vertrouwensbeginsel.

Zij betoogt dat wanneer zij een beslissing ontvangt vanwege de kamer van beroep bij wie zij zich in een verhaal heeft voorzien, zij erop mag vertrouwen dat die beslissing haar rechtssituatie bepaalt zoals het behoort en dat zij “niet [moet] verwachten dat plots een interne guerrilla ontstaat binnen de rangen van de Brusselse Overheid, waarbij secretaris-generaal en adjunct-secretaris-generaal menen een besluit van de Beroepskamer in de papiermand te mogen kieperen”. *A fortiori* meent verzoekster dat vertrouwen te mogen hebben, nu werd overwogen om haar een stageverlenging toe te staan en dit door minstens één vertegenwoordiger van de overheid zelf werd goedgekeurd.

9. In haar memorie van wederantwoord stelt verzoekster dat van haar niet kan worden verwacht dat zij de vermeende fouten van de kamer van beroep, die is samengesteld uit zeer bekwame mensen met de nodige ervaring in

het ambtenarenrecht, zou hebben opgemerkt. Volgens verzoekster heeft de verwerende partij als bestuur met de beslissing van de kamer van beroep een definitief besluit genomen en kunnen de secretaris-generaal en de adjunct-secretaris-generaal niet zonder meer daartegen ingaan.

10. In haar laatste memorie na het aanvullend auditoraatsverslag doet verzoekster nog gelden dat wanneer een rechtzoekende een beroepsmogelijkheid heeft en die mogelijkheid uitput, het evident is dat hij erop mag vertrouwen dat er dan zal worden gehandeld overeenkomstig het in beroep genomen besluit. Volgens verzoekster “is [het] feitelijk bijna ondenkbaar [dat] wie aan beroep onderworpen is, dan de beroepsinstantie terugfluit en zelfs als onbekwamen durft af te schilderen, die een besluit zouden hebben genomen dat geen enkel redelijk mens zou nemen”. “Wanneer een bestuur reglementair in een beroepsorgaan voorziet, kan erop vertrouwd worden dat de besluiten van dit beroepsorgaan zullen gerespecteerd worden”, zo vervolgt verzoekster. Zij besluit dat “[d]e besluitvorming waarbij dit besluit van het hoogste orgaan opzij wordt geschoven, [...] dan ook op een kennelijke wijze het vertrouwensbeginsel [schendt]”.

Beoordeling

11. In tussenarrest nr. 252.620 van 13 januari 2022 heeft de Raad van State reeds overwogen dat de beslissingsbevoegdheid van de kamer van beroep “inzake stage” waarvan sprake in artikel 28 van de rechtspositieregeling van 27 maart 2014, betrekking heeft op hetgeen aan deze kamer ter beslechting wordt voorgelegd, dit is in de voorliggende zaak het ongunstig eindverslag over de stage van verzoekster. Het behoort derhalve tot de bevoegdheid van de kamer om zijn eigen beoordeling – gunstig of ongunstig – van de stage van het betrokken personeelslid definitief in de plaats te stellen van de initiële beoordeling van de stagebegeleider.

De Raad heeft er tevens op gewezen dat die beslissing van de kamer van beroep overeenkomstig artikel 77 van de rechtspositieregeling van 27 maart 2014 slechts aanleiding kan geven tot een voorstel aan de benoemende overheid om het betrokken personeelslid te benoemen, dan wel “het ontslag wegens ongeschiktheid voor een betrekking bij het ministerie” uit te spreken.

12. Geen enkele bepaling van de rechtspositieregeling van 27 maart 2014 verleent aan de kamer van beroep de bevoegdheid om te beslissen tot het verlengen van de stage van het betrokken personeelslid. Door op 14 mei 2018 ten aanzien van verzoekster toch tot een verlenging van haar stage te beslissen, is de kamer van beroep kennelijk haar beslissingsbevoegdheid te buiten gegaan.

Uit een dergelijke onwettige beslissing vermag verzoekster geen rechtmatig vertrouwen te putten dat de benoemende overheid die beslissing *contra legem* tot de hare zou maken.

13. Het tweede middel is niet gegrond.

C. Derde middel

14. Verzoekster voert in een derde middel de schending aan van de rechtspositieregeling van 21 maart 2018, in het bijzonder van artikel 483, gelezen in samenhang met de artikelen 49 en 61 van deze regeling.

15. In haar laatste memorie na het aanvullend auditoraatsverslag doet verzoekster, “[g]ezien het tussenarrest”, afstand van het middel.

16. De Raad van State verleent akte van deze afstand.

D. Vierde middel

Uiteenzetting van het middel

17. Verzoekster voert in een vierde middel de schending aan van “het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 27 maart 2014 houdende het administratief statuut en de bezoldigingsregeling van de ambtenaren van de instellingen van openbaar nut van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest [...] inzonder art. 59 tot en met 79”.

Zij betoogt:

“Art. 63 is in casu geschonden aangezien men de stage langer heeft laten duren dan een jaar. Wie de stage langer laat duren dan een jaar, schendt hoe dan ook het vertrouwensbeginsel als na dit jaar de stage toch zou beëindigd worden en als dit niet gevolgd wordt door een benoeming.

Art. 60 § 1 is geschonden aangezien de stagebegeleider aan het begin van de stage geen eerste gesprek heeft gehad, wat in casu vaststaat en evenmin betwist wordt. Art. 61 is evenzeer geschonden, aangezien er op voorbereiding van dit eerste stagegesprek geen overleg is doorgegaan tussen de stagebegeleider met de functionele chef van de stagiair en met de HRM.

Ook dit staat vast en klaarblijkelijk heeft men dat allemaal verheeld of gepoogd ten aanzien van de Beroepscommissie. Want de Kamer geeft, cfr. eerste alinea pagina 2, aan dat de verdediger van de overheid geen administratief dossier heeft neergelegd. Of bestond er dan al minachting voor de eigen Kamer? Geen dossier neerleggen en het besluit niet respecteren?

Art. 69 is evenmin gerespecteerd aangezien er geen rekening is gehouden met alle gunstige feiten.”

18. In haar memorie van wederantwoord doet verzoekster vooreerst nog gelden dat zij de eerste negatieve opmerkingen slechts op 29 november 2017, drie weken voor het einde van de stageperiode, heeft mogen ontvangen. Zij stelt vast dat, niettegenstaande de regelgever aan het bestuur voldoende middelen ter beschikking stelt om aan de stagiair duidelijk te maken dat hij niet aan de verwachtingen voldoet, daarvan nooit gebruik is gemaakt. Zij verwijst in dit verband naar de regelingen van de artikelen 66, 67 en 73 van “het statuut”.

Verzoekster wijst er voorts op dat het eerste en het tweede gesprek met de stagebegeleider slechts plaatsvonden op 28 maart 2017, toen reeds een vierde van de stage was voorbijgegaan. Zij betwist dat zij nooit opmerkingen zou hebben geplaatst bij de werkwijze van de verwerende partij. Volgens haar heeft zij meermaals, zowel mondeling als per e-mail, verzocht om de stageverslagen op te stellen. Zij ervaarde psychologische druk bij de ondertekening van de verslagen, waarbij het niet evident was de verslagen grondig te lezen, laat staan er opmerkingen bij te maken. Bovendien heeft zij na het verslag van de achtste maand een volledig dossier ingediend met opmerkingen en weerleggingen van de feiten, waaraan geen gevolg werd gegeven.

19. In haar laatste memorie na het aanvullend auditoraatsverslag stelt verzoekster:

“De evaluaties kwamen te laat, alles gebeurde te laat, dan liep de stage uiteindelijk nog wat uit, eigenlijk is geen enkel voorschrift gerespecteerd door de verwerende partij zelf [...].

Dat in deze omstandigheden het eigenlijk wijs was om de stage wat verder te doen lopen om dan te oordelen, dat ligt toch voor de hand. [...]

Of met andere woorden, ook het opzijschuiven van het besluit van de Beroepscommissie, had moeten gepaard gaan met reflectie waarbij perfect, qui peut le plus peut le moins, rekening houdende met alles wat ook misgelopen was in de stage, er desgevallend ook hetzij tot een onmiddellijke benoeming, hetzij tot een verlenging van de stage had moeten beslist zijn.”

Beoordeling

20. Verzoekster voert in het middel de schending aan van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 27 maart 2014 ‘houdende het administratief statuut en de bezoldigingsregeling van de ambtenaren van de instellingen van openbaar nut van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’, in het bijzonder van de artikelen 59 tot 79.

Het beoogde besluit en de in het bijzonder beoogde bepalingen daarvan zijn evenwel niet van toepassing op verzoekster die personeelslid is van de

Gewestelijke Overheidsdienst Brussel en in die hoedanigheid onderworpen is aan de rechtspositieregeling van 27 maart 2014 die voor de ambtenaren van het ministerie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest werd uitgevaardigd.

Voor zover het middel steunt op het voormelde besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering dat de rechtspositieregeling van de ambtenaren van de instellingen van openbaar nut van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest vaststelde, is het niet ontvankelijk.

21. Uit een vergelijking van beide zo-even vermelde rechtspositieregelingen blijkt evenwel dat de bepalingen van de rechtspositieregeling van 27 maart 2014 van de ambtenaren van de instellingen van openbaar nut van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest die verzoekster blijkens de nadere uiteenzetting van het middel in haar inleidend verzoekschrift specifiek geschonden acht, namelijk de artikelen 60, 61, 63 en 69, inhoudelijk op overeenkomstige wijze ook zijn opgenomen in de rechtspositieregeling van 27 maart 2014 van de ambtenaren van het ministerie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, namelijk in de artikelen 61, 62, 64 en 70 van die regeling.

In zoverre ze betrekking hebben op de inhoud van die bepalingen, worden verzoeksters grieven hierna onderzocht.

22. In de artikelen 61 en 62, eerste lid, van de rechtspositieregeling van 27 maart 2014 is inderdaad bepaald dat de stagebegeleider “[a]an het begin van de stage” een eerste gesprek heeft met de stagiair waarbij een aantal punten worden verduidelijkt en dat met het oog op de voorbereiding van dat gesprek de stagebegeleider vooraf overleg pleegt met de functionele chef van de stagiair en met de dienst HRM.

De verwerende partij merkt terecht op dat er geen precieze termijn is bepaald waarbinnen dat gesprek moet plaatsvinden, noch een specifieke sanctie die daaraan is verbonden. Verzoekster toont niet aan en beweert zelfs niet

dat zij in haar belangen is geschaad doordat het eerste gesprek met haar stagebegeleider pas op 28 maart 2017 heeft plaatsgehad. Minstens vanaf dat ogenblik wist zij wat van haar werd verwacht. Bovendien heeft verzoeksters stage tot het eindverslag drie maanden langer dan een jaar geduurd, zodat moeilijk kan worden ingezien dat zij niet voldoende tijd zou hebben gehad om zich als stagiair ten volle in haar functie te bewijzen.

Uit het administratief dossier blijkt bovendien dat er wel degelijk een voorafgaand gesprek is geweest tussen de stagebegeleider en de functionele chef. De verwerende partij spreekt voorts tegen dat het gebruikelijke overleg met de dienst HRM er niet zou zijn geweest. Hoe dan ook maakt verzoekster niet duidelijk hoe de beweerde afwezigheid van dat gesprek en dat overleg de wettigheid van de bestreden beslissing zou hebben kunnen aantasten.

Verzoekster heeft derhalve geen belang bij dit middelonderdeel.

23. Het feit dat de stage van verzoekster langer heeft geduurd dan de in artikel 64 van de rechtspositieregeling voorgeschreven termijn van één jaar, brengt allerminst met zich mee dat zij erop mocht vertrouwen te zullen worden benoemd. Bij het verstrijken van de reglementair bepaalde termijn van de proeftijd behoudt het op proef aangestelde personeelslid immers nog de hoedanigheid van stagiair totdat het bestuur een besluit neemt over de benoeming in vast verband dan wel het ontslag. Het verstrijken van de proeftijd op zich plaatst de stagiair niet in een andere hoedanigheid tegenover het bestuur.

Het blijkt met andere woorden niet dat de stagetermijn van verzoekster van één jaar een vervaltermijn was waarbinnen een beslissing over haar beroepsgeschiktheid moest worden genomen.

Overigens is het verzoekster zelf die in haar laatste memorie na het aanvullend auditoraatsverslag reden ziet “om de stage wat verder te doen lopen om dan te oordelen”.

Dit middelonderdeel faalt in rechte.

24. Met de verwerende partij moet worden vastgesteld dat verzoekster in haar inleidend verzoekschrift nalaat precies aan te geven waaruit de schending van artikel 70 van de rechtspositieregeling van 27 maart 2014 bestaat. Zij vermeldt weliswaar dat “er geen rekening is gehouden met alle gunstige feiten”, maar zij laat in het ongewisse welke die feiten zouden zijn en hoe ze de ongunstige vaststellingen waarop de bestreden beslissing steunt, zouden vermogen te onkrachten. Voor zover zij in haar memorie van wederantwoord in dat verband doet gelden dat zij “na het verslag van de achtste maand een volledig dossier [heeft] ingediend met opmerkingen en weerleggingen van de feiten, maar er [...] geen gevolg aan [werd] gegeven”, doet zij dat laattijdig.

Dit middelonderdeel is niet ontvankelijk.

25. Voor zover verzoekster in haar memorie van wederantwoord, met verwijzing naar sommige bepalingen van “het statuut” doet gelden dat zij de eerste negatieve opmerkingen slechts op 29 november 2017, drie weken voor het einde van de stageperiode, heeft mogen ontvangen, niettegenstaande het bestuur over voldoende reglementaire mogelijkheden beschikte om al eerder duidelijk te maken dat zij niet aan de verwachtingen voldeed, geeft zij aan het middel een nieuwe grondslag, wat zij niet ontvankelijk pas in de memorie van wederantwoord kan doen.

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

E. Vijfde middel

Uiteenzetting van het middel

27. Verzoekster voert in een vijfde middel de schending aan van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’, alsook van de materiële motiveringsplicht.

Zij betoogt dat zij in haar beroepschrift voor de kamer van beroep zeer uitvoerig en op een pertinente wijze heeft weerlegd dat haar stage ongunstig kan worden geëvalueerd. De kamer van beroep heeft haar argumentatie ontleed en onderzocht. De secretaris-generaal en de adjunct-secretaris-generaal evenwel geven niet aan waarom de motivering van de kamer van beroep, onder meer met betrekking tot de fouten die door de verwerende partij zijn gemaakt, niet juist zou zijn. Verzoekster stelt niet te weten waarom de argumenten die zij heeft ingeroepen, niet naar waarde zijn geschat en worden verworpen. De secretaris-generaal en de adjunct-secretaris-generaal vergenoegen zich ermee louter te herhalen wat zij als ongunstig hebben gezien en zij geven geen aandacht aan het beroepschrift van verzoekster, noch aan de overwegingen van de kamer van beroep.

Volgens verzoekster zijn er geen motieven aangegeven waarom het beroep is verworpen en zonder meer wordt volhard in het oorspronkelijke besluit. Zij voegt eraan toe dat “[w]aar er geen enkel motief geformaliseerd wordt, [...] er [...] ook geen materieel motief [bestaat]”.

28. In haar memorie van wederantwoord doet verzoekster gelden dat de verwerende partij niet vermag te argumenteren dat zij op het beroepschrift niet kon ingaan, omdat het haar niet werd bezorgd. De verwerende partij was op de zitting van de kamer van beroep immers aanwezig en zij was derhalve onbetwistbaar op de hoogte.

29. In haar laatste memorie na het aanvullend auditoraatsverslag stelt verzoekster nog dat indien de secretaris-generaal en de adjunct-secretaris-generaal de beslissing van de kamer van beroep opzij mogen schuiven, *quod non*, zij dan toch formeel moeten motiveren waarom zij dat doen. Er moet dan evenzeer worden gemotiveerd waarom niet wordt ingegaan op de beroepsakte van verzoekster ten aanzien van de kamer van beroep. Die kamer heeft daaromtrent in elk geval een besluit genomen. Indien dat besluit – ten onrechte – wordt gedegradeerd tot een advies, dan moet volgens verzoekster toch worden aangegeven waarom dat advies niet wordt gevolgd en – in acht genomen *qui peut le plus peut le moins* – wordt besloten tot een ontslag en niet tot een verlenging van de stage.

Beoordeling

30. De artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ (hierna: de formelemotiveringswet) 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, derwijze dat blijkt, of minstens kan worden nagegaan of de overheid is uitgegaan van gegevens die in rechte en in feite juist zijn, of zij die gegevens correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan in redelijkheid tot haar beslissing is kunnen komen, zodat de betrokkene met kennis van zaken kan uitmaken of het aangewezen is de beslissing met een annulatieberoep te bestrijden.

De materiële motiveringsplicht houdt in dat iedere administratieve rechtshandeling moet steunen op motieven waarvan het feitelijk bestaan naar behoren bewezen is en die in rechte ter verantwoording van die handeling in aanmerking kunnen worden genomen.

31. Overeenkomstig artikel 77, eerste lid, van de rechtspositieregeling van 27 maart 2014 kan de uitspraak van de kamer van beroep slechts een voorstel inhouden tot benoeming, dan wel een voorstel tot ontslag wegens ongeschiktheid van het stagedoend personeelslid.

Er kan uit worden afgeleid dat, anders dan verzoekster het ziet, de bevoegde overheid, in dit geval de secretaris-generaal en de adjunct-secretaris-generaal, niet tot een andere, dan één van die twee mogelijk voorgestelde beslissingen kan komen.

Luidens artikel 77, tweede lid, van de rechtspositieregeling van 27 maart 2014 wordt bij ontstentenis van een voorstel het dossier aan de benoemende overheid bezorgd.

32. In dit geval moet worden vastgesteld dat de kamer van beroep geen voorstel als bedoeld in artikel 77, eerste lid, van de rechtspositieregeling van 27 maart 2014 heeft uitgebracht, ook niet nadat ze daartoe werd verzocht bij brief van de secretaris-generaal van 18 mei 2018.

33. De formelemotiveringsplicht, zoals opgelegd door de artikelen 2 en 3 van de formelemotiveringswet, verplicht de bevoegde overheid er niet toe om in de bestreden beslissing in de plaats van de kamer van beroep zelf formeel een antwoord te geven op alle argumenten die verzoekster in haar beroepschrift ten aanzien van de kamer van beroep heeft doen gelden. Het volstaat dat zij formeel ervan doet blijken om welke reden zij de beoordeling en de daarop gesteunde “beslissing” van de kamer van beroep niet kan bijvallen.

34. In de bestreden beslissing wordt vooreerst gemotiveerd waarom met de handelwijze en de “beslissing” van de kamer van beroep niet akkoord kan worden gegaan, waarna de ongunstige vermelding in het eindverslag van de stage van 5 maart 2018 wordt bevestigd en verzoekster wordt ontslagen wegens beroepsongeschiktheid.

Die motivering is pertinent, aangezien de kamer van beroep niet de bevoegdheid had om te “beslissen” tot een verlenging van de stage. Onder de rechtspositieregeling van 27 maart 2014 was een dergelijke beslissing niet mogelijk.

De redenen vermeld in het eindverslag van 5 maart 2018 voor de ongunstige vermelding over verzoeksters stage worden bevestigd als volgt:

“- Wat betreft de verwachte resultaten:

De doelstellingen van de stage werden niet bereikt. Bovendien beschikt Mevrouw XXXX niet over voldoende autonomie om haar functie te vervullen en dit ondanks de begeleiding en de vormingen die ter beschikking werden gesteld.

- Wat betreft de verwachte attitudes:

De verwachte attitudes werden ook niet ingelost. Er werd een gebrek aan samenwerking, communicatie en informatie-uitwisseling en als dusdanig een gebrek aan integratie in de directie vastgesteld.

Mevrouw XXXX heeft onaangepaste gedrag tijdens het werk vertoon[d], wat een negatieve impact had op het werk van haar collega's.”

Aldus blijkt uit de formele motieven van de bestreden beslissing waarom deze werd genomen. Verzoekster kent de redenen van de beslissing en kan er zich inhoudelijk tegen verweren, hetgeen zij trouwens ook beoogt te doen in het zesde middel. De enkele omstandigheid dat zij zich niet kan vinden in de gegeven formele motivering, maakt die daarom niet onwettig.

35. Voor zover verzoekster in het middel voorts stelt dat “[w]aar er geen enkel motief geformaliseerd wordt, [...] er [...] ook geen materieel motief

[bestaat]”, blijkt uit het voorgaande dat verzoeksters stelling in dit geval een foutief uitgangspunt heeft.

36. Het vijfde middel is niet gegrond.

F. Zesde middel

Standpunt van de partijen

37. Verzoekster voert in een zesde middel aan dat de bestreden beslissing “in elk geval materiële grondslag [mist]”.

Zij verwijst in dit verband naar haar uitvoerige argumentatie tegen het voor haar ongunstige stageverslag en in het bijzonder naar de conclusie daarvan, die zij als volgt aanhaalt:

“Dit verslag maakt duidelijk:

1. dat ik word geïsoleerd ten opzichte van mijn directe collega's (ik zit als enige van de cel controle rekenplichtigen in een open space tussen de collega's van de cel EFRO, cel AEC, cel ... terwijl mijn directe collega's samenzitten in een ruimte);

2. dat door mij onterecht te beschuldigen van bv sporturen en middaguren te laten registreren als gewone werktijd vooral mijn integriteit in vraag wordt gesteld;

3. dat ik onmogelijk uitvoerbare opdrachten krijg zoals het volgen van een opleiding die zelfs nog niet is gepland en waarvan de inschrijvingen zelfs nog lopen;

4. dat elke fout die ik maak in die mate wordt uitvergroot en uit zijn context gehaald dat mijn zelfvertrouwen eronder lijdt.

Dit zijn stuk voor stuk voorbeelden van pesterijen op het werk.

Dit verslag maakt anderzijds ook duidelijk dat de taken voorzien in de vacature niet overeenstemmen met de taken die mij werden opgelegd:

1. de vacature maakt nergens melding van secretariaatswerk en toch werd ik daarop afgerekend;

2. de vacature maakt melding van volgende opdrachten:

- Het inschrijven, controleren en opvolgen van binnenkomende en uitgaande facturen (verkoop en aankoop);
- Het vervullen van boekhoudkundige standaardtaken: updaten van de grootboeken, correspondentieoverzichten;
- Het helpen bij de jaarbegroting en het controleren van de uitgaven op de beschikbare budgetten;

- De verantwoordelijkheid opnemen voor de uitvoering van de begrotingsboekhouding, van de algemene en analytische boekhouding, met behulp van een geïntegreerd en geïnformatiseerd boekhoudprogramma;

opdrachten die nooit deel uit hebben gemaakt van mijn takenpakket.

Ik heb het gevoel in een omgeving te functioneren waarbij het uitvergroten van fouten tot doel heeft mij uit mijn evenwicht te brengen terwijl algemeen is geweten dat door te falen men vooral leert en beter wordt. Deze uitvergroting leidt bij mij tot vervelende emoties zoals angst en schaamte en vormen een rem op mijn zowel professionele als geestelijke ontwikkeling.

Als slot wens ik u nog mee te geven dat ik tijdens mijn stageperiode voorstellen tot verbetering heb ingediend nl.:

1. digitale archivering teneinde een beter overzicht te krijgen van alle beschikbare documenten;

2. nieuw sjabloon voor het opmaken van de besluiten.

De beide voorstellen bleven zonder gevolg en feedback.

Om al deze redenen vraag ik u de negatieve beslissing gekoppeld aan mijn stageverslag te willen herzien en mij naar een andere dienst te willen overplaatsen.

Ik wens bij het GOB, Brussel Financiën en Begroting te blijven en ben indien nodig bereid een verlenging van mijn stage te aanvaarden.”

38. Volgens de verwerende partij bevat die conclusie geen pertinente overwegingen. Zij doet gelden (met weglating van de voetnoten):

“- De verzoekende partij werd net ‘geïsoleerd’ van haar directe collega’s ten gevolge van de conflicten die zich hadden voorgedaan op de werkvloer. De stagebegeleider van de verzoekende partij verklaarde dit ook aan de kamer van beroep.

- De problematiek van de geregistreerde sporturen betreft geen motief van de bestreden beslissing. Dit werd ook niet hernomen in het eindverslag.

- Wat de vorming interpersoonlijke communicatie betreft, vermeldt het eindverslag enkel dat werd voorgesteld om een opleiding interpersoonlijke communicatie te volgen, hetgeen niet is gebeurd. Daarbij was niet vereist dat deze opleiding zou worden verstrekt door de verwerende partij zelf in het kader van het vormingsplan van de verzoekende partij. Ook voor het overige ziet de verwerende partij niet in op welke wijze de verzoekende partij ‘onmogelijk uitvoerbare opdrachten’ zou hebben gekregen.

- De stellingen dat elke fout die de verzoekende partij maakt ‘in die mate wordt uitvergroot en uit zijn context gehaald dat (haar) zelfvertrouwen eronder lijdt’, dat het zou gaan om ‘stuk voor stuk voorbeelden van pesterijen op het werk’ of dat ‘algemeen is geweten dat door te falen men vooral leert en beter wordt’ betreffen louter algemeenheden. De verwerende partij haalt in het eindverslag een hele reeks door de verzoekende partij gemaakte fouten aan, die dienen ter illustratie van haar (fundamentelere) problematische houding en werkmethodiek. Van een uitvergroting is geen sprake.

- Evenmin valt in te zien waarom het gegeven dat de verzoekende partij voorstellen tot verbetering zou hebben geformuleerd, afbreuk doe[t] aan het feit dat zij de haar opgelegde doelstellingen niet heeft behaald.

- Ook de bewering dat ‘de taken voorzien in de vacature niet overeenstemmen met de taken die (aan de verzoekende partij) werden opgelegd’ wijzigt niets aan de vastgestelde beroepsongeschiktheid. Het takenpakket van de verzoekende partij werd immers in overleg met haar stagebegeleider vastgelegd. Dit blijkt duidelijk uit de verschillende stageverslagen. De verzoekende partij heeft hierbij nooit enige opmerking geformuleerd, en wist bovendien dus reeds geruime tijd perfect wat van haar werd verwacht. Uiteraard kan de verzoekende partij zich in het kader van de procedure voor [de Raad van State] niet alsnog op een dergelijk argument beroepen. Voor zover zij het niet eens zou zijn geweest met haar taken, had zij dit te gepasten tijde moeten (en kunnen) aankaarten bij de verwerende partij.

Sowieso liggen de taken van de verzoekende partij perfect in de lijn van de initiële vacature en de typefuncties die als basis hebben gediend voor de uiteindelijke functieomschrijving, zoals omschreven in de stageverslagen. Meer in het algemeen kan niet worden ontkend [dat] de aan de verzoekende partij opgelegde taken aansluiten bij hetgeen verwacht kon worden van een assistent financieel controleur rekenplichtigen. Dat het takenpakket van de verzoekende partij veeleer beperkt bleef, is te wijten aan de vaststelling dat zij er niet in slaagde om verschillende taken op een efficiënte wijze af te wisselen.”

39. Verzoekster repliceert daarop in haar memorie van wederantwoord:

“De verzoekende partij kan enkel maar herhalen dat zij al vanaf de eerste dag werd afgezonderd. Verzoekster werd gedurende de stageperiode viermaal verplaatst. Eerst omdat men niet wist wat ze moest doen, daarna omdat ze het te goed met een collega kon vinden, daarna om plaats te maken voor een nieuwe collega en tenslotte omdat ‘ze een slechte invloed had’. Hoe kan de verwerende partij thans redelijk voorhouden dat ze werd afgezonderd omwille van problemen met haar collega’s?

Bovendien, en dit werd terecht opgemerkt door de Kamer, werd verzoekster hieromtrent nooit aangesproken, terechtgewezen, [verwittigd] ...

Vervolgens meent de verwerende partij dat niet kan worden ingezien op welke wijze de verzoekende partij onmogelijk uitvoerbare opdrachten zou hebben gekregen. De verzoekende partij verklaart nader. Tijdens de afwezigheid van de secretaresse van 18/09 tot 29/9 diende verzoekster het secretariaatswerk voor haar rekening te nemen, terwijl zij zelf afwezig was van 21/9 tot 28/9 door opleidingen. [Aldus] was verzoekster van de tien werkdagen waarvan sprake maar vijf dagen aanwezig. Uiteraard verricht[t]e verzoekster op de dagen dat ze wel aanwezig was secretariaatswerk, doch dit samen met haar reguliere taken van boekhouder.

Er werd verzoekster aldus verweten sommige taken niet te hebben uitgevoerd alhoewel ze afwezig was en in de onmogelijkheid verkeerde om die uit te voeren.

Verder wijst de verwerende partij naar het eindverslag en meent hieruit te mogen afleiden dat verzoekster een problematische houding en werkmethode aannam. De efficiëntie van verzoekster wordt hierbij vergeleken met die van een collega met meerdere jaren ervaring. Verwacht men van verzoekster dat ze na zes maanden evenveel dossiers foutloos kon behandelen als iemand met jaren ervaring in de job? Bovendien, en dit is zeker het vermelden waard, heeft verzoekster de verplichte opleidingen GOB die een noodzaak zijn om de opdrachten tot een goed einde te vervullen, maar kunnen volgen op 28/9, 12/10, 13/10, 20/11 en 23/11.

Verzoekster was de enige Nederlandstalige binnen de dienst. Veel documenten bleken alleen in het [F]rans beschikbaar. Dit maakt het voor haar uiteraard extra moeilijk om aan het gevraagde [ritme] te beantwoorden. Bovendien was haar hiërarchisch overste gedurende twee maanden afwezig.

Verzoekster beschikte wel degelijk over de vereiste vaardigheden die inherent waren aan de functie. Dit werd meer dan uitvoerig aangetoond in het beroepschrift dat werd ingediend voor de Kamer van Beroep. Elke opmerking van de tegenpartij werd met de nodige bewijzen weerlegd.

De verwerende partij laat na hierop in te gaan en slaagt er evenmin in om in haar memorie van antwoord duidelijk te maken dat het verzoekschrift geen pertinente overwegingen zou bevatten.”

40. In haar laatste memorie na het aanvullend auditoraatsverslag herhaalt verzoekster dat de secretaris-generaal en de adjunct-secretaris-generaal niet zijn ingegaan op de motieven die zij heeft ontwikkeld voor de kamer van beroep en dat “[w]aar er geen enkel motief is geformaliseerd , [...] er ook geen enkel materieel motief aanwezig [kan] zijn”.

Beoordeling

41. Het bestuur beschikt bij de beoordeling van de prestaties van een stagiair over een ruime appreciatiebevoegdheid. Het behoort de Raad van State niet toe om zich in de uitoefening van zijn wettigheidscontrole op dit vlak in de plaats van het bestuur te stellen. De Raad vermogt slechts een beslissing waarbij het bestuur op een onredelijke wijze van zijn discretionaire beoordelingsbevoegdheid gebruikmaakt als onwettig te beschouwen.

Zoals hiervóór *sub* 34 aangehaald, wordt in de bestreden beslissing besloten tot het ontslag wegens ongeschiktheid van verzoekster omdat zij de doelstellingen van de stage niet heeft bereikt en ook “[d]e verwachte attitudes [...] niet [heeft] ingelost”.

Die eindconclusie is gesteund op een beoordeling van vijf doelstellingen, waarvan er luidens het eindverslag slechts één werd bereikt, namelijk de doelstelling betreffende de correcte behandeling van de aanvragen tot voorschotkredieten. De vier andere doelstellingen werden beoordeeld als “[n]iet bereikt”. Het gaat om de volgende doelstellingen: (1) “[h]et correct naleven van de procedures en dus het correct controleren van de beheersrekeningen van de rekenplichtigen. De hoeveelheid van het gedane werk moet ook significant stijgen”, (2) “[h]et opstellen van de benoemingsbesluiten met betrekking tot het aanstellen van een nieuwe rekenplichtige en zijn te beheren rekeningen correct uitvoeren”, (3) “[d]e opvolging verzorgen van al de aanvragen in verband met bankkaarten en rekeningnummers bij de kassier van de GOB (Belfius)” en (4) “[h]et samenwerken met de andere groepsleden positief benaderen, en bijkomende uitleg vragen als iets niet duidelijk is. De procedures van GOB respecteren: sporten: uitprikken of limiteren tot 1 uur/week en zo ingeven; geen bijkomende activiteiten uitoefenen tijdens de werkuren; de communicatie naar RUA en directe collega’s verbeteren en indien nodig hulp vragen.”

De redenen voor de ongunstige beoordeling van de voormelde doelstellingen zijn in het eindverslag telkens uitvoerig toegelicht.

Daaraan voorafgaand is vermeld:

“Na een dienstperiode van meer dan 1 jaar vertoont Mevrouw XXXX niet het vereiste niveau om haar functie uit te oefenen. Haar werk moet systematisch en volledig worden nagekeken door haar coördinatrice ondanks de vele gesprekken tussen beiden teneinde fouten duidelijk te maken en haar de middelen te geven om deze niet meer te doen voorvallen.

In dit stadium wordt verwacht dat een agent van de cel over alle noodzakelijke kennis beschikt om de taken correct uit te voeren en dit te doen zonder dat het werk systematisch moet worden gecontroleerd.

Het gebrek aan precisie en nauwkeurigheid in het uitvoeren van de controles van de rekeningen zorgt veel te vaak voor fouten. De controle van de rekeningen is een taak die onberispelijke nauwkeurigheid vraagt.”

Verzoekster weerlegt die beoordeling niet, net zomin als het antwoord van de verwerende partij op de elementen die verzoekster in haar inleidend verzoekschrift aanhaalt uit de conclusie van haar beroepschrift bij de kamer van beroep.

Zij beweert dat de fouten die gemaakt zijn, dermate worden uitvergroot en uit hun context gerukt dat haar zelfvertrouwen eronder lijdt en zij maakt gewag van “pesterijen op het werk”. Dit is evenwel niet meer dan een loutere bewering die door niets wordt gestaafd. Daarentegen moet worden vastgesteld dat de tekortkomingen van verzoekster in het eindverslag worden genoemd en met voorbeelden geïllustreerd. De door verzoekster na te streven doelstellingen werden reeds in het eerste stageverslag vermeld, zodat zij wist wat van haar werd verwacht.

Voorts blijkt uit niets dat verzoekster werd beoordeeld op grond van opdrachten die haar functie te buiten gingen. Dat zij tijdens de afwezigheid van de secretaresse gedurende tien werkdagen, waarvan zij er zelf vijf afwezig was, secretariaatswerk diende te verrichten, toont dat alvast niet aan. Overigens blijkt uit het eindverslag geenszins dat zij daarop werd “afgerekend”, zoals zij beweert.

De omstandigheid dat het vacaturebericht melding zou hebben gemaakt van opdrachten die verzoekster nooit heeft gekregen, impliceert dan weer niet dat zij niet kan zijn tekortgeschoten in de taken die zij wel heeft moeten vervullen.

Ten slotte ontkracht het enkele gegeven dat verzoekster tijdens haar stageperiode enkele “voorstellen tot verbetering” heeft ingediend, niet de ongunstige beoordeling van haar stage.

42. Het zesde middel is niet gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwierpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 20 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

3. Bij de publicatie van dit arrest door de Raad van State wordt de identiteit van de verzoekende partij niet bekendgemaakt.

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

Geert Van Haegendoren,	kamervoorzitter,
Bruno Seutin,	staatsraad,
Bert Thys,	staatsraad,
bijgestaan door	
Tiny Temmerman,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Tiny Temmerman

Geert Van Haegendoren