

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 256.027 van 15 maart 2023
in de zaak A. 234.159/IX-9914**

In zake : XXXX
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Sietse Wils
 kantoor houdend te 1050 Brussel
 Louizalaan 99

tegen :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door:
1. het Selectiebureau van de Federale Overheid
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Emmanuel Jacubowitz en Daisy Daniels
 kantoor houdend te 1160 Brussel
 Tedescolaan 7
 bij wie woonplaats wordt gekozen
2. de minister van Ambtenarenzaken
3. de staatssecretaris voor Begroting
4. de staatssecretaris voor Digitalisering

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 21 juli 2021, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van het Selectiebureau van de Federale Overheid, haar meegedeeld op 27 mei 2021, waarbij XXXX niet geslaagd is verklaard voor de selectieprocedure van ‘Sociaal inspecteur-Directiehoofd’ (BNG21169) voor de federale overheidsdienst Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De eerste vertegenwoordiger van de verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend ten aanzien van deze vertegenwoordiger van de verwerende partij en een toelichtende memorie ten aanzien van de overige vertegenwoordigers van de verwerende partij.

Eerste auditeur Rita Van Den Eeckhout heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 20 februari 2023.

Staatsraad Bruno Seutin heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Sietse Wils, die verschijnt voor de verzoekende partij, is gehoord.

Eerste auditeur Rita Van Den Eeckhout 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. In het Belgisch Staatsblad van 22 februari 2021 wordt een vergelijkende selectie voor de bevordering naar niveau A1 bekendgemaakt voor de functie van Sociaal inspecteur – Directiehoofd bij de federale overheidsdienst Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg. Er zijn drie vacante plaatsen bij drie regionale directies. De lijst met geslaagden blijft twee jaar geldig.

3.2. Op 10 maart 2021 wordt verzoekster toegelaten tot de selectie na controle van de deelnemingsvoorwaarden.

3.3. De selectieproef bestaat uit twee delen.

Het eerste deel bestaat uit een praktische computerproef waarvoor een minimumscore van 15/30 is vereist.

Het tweede deel bestaat uit een mondelinge proef, namelijk een interview waarbij wordt gequoteerd op de competenties ‘betrouwbaarheid tonen’, ‘in team werken’, ‘servicegericht handelen’, ‘beslissen’ en ‘motivatie’. De vereiste minimumscore bedraagt hier 50/100.

Het totaal te behalen minimum bedraagt 78/130.

3.4. De praktische computerproef vindt plaats op 23 maart 2021. De mondelinge proef vindt plaats op 18 mei 2021.

3.5. Met een e-mail van 27 mei 2021 wordt aan verzoekster meegedeeld dat zij geslaagd is voor de praktische computerproef met 17/30 en voor de mondelinge proef met 50/100, maar met een totaalscore van 67/130 niet tot de (acht) geslaagden behoort.

Dat is de bestreden beslissing.

3.6. Op 14 juni 2021 dient verzoekster klacht in bij de federale overheidsdienst Beleid & Ondersteuning (hierna: FOD BOSA).

3.7. Met een e-mail van 18 juni 2021 wordt haar daarop een ‘toelichting’ bezorgd bij de scores die zij heeft behaald.

3.8. Met een e-mail van 24 juni 2021 vraagt verzoekster nog om een bijkomende toelichting.

3.9. Met een e-mail van 2 juli 2021 wordt aan verzoekster meegedeeld dat zij het recht heeft om de documenten met betrekking tot de mondelinge proef in te zien.

IV. Onderzoek van het enige middel

Uiteenzetting van het middel

4.1. In een enig middel voert verzoekster de schending aan van de formele- en de materiële motiveringsplicht.

Verzoekster betreft dit in het bijzonder op de motivering die terug te vinden is in document “result 840110068453”, dat de motivering van het resultaat voor de mondelinge proef bevat (hierna: het motiveringsverslag). Zij stelt dat de formele motivering in dit document niet strookt met de gegevens van het administratief dossier wat leidt tot een vertekende puntenscore. Zij doelt in het bijzonder op de motivering van haar zwakkere scores voor de competenties ‘betrouwbaarheid tonen’ en ‘beslissen’.

Verzoekster voert aan dat een algemene conclusie wordt getrokken op grond van vooraf vermelde scores, daar waar deze scores noch in het document, noch in de gevraagde verduidelijking worden gemotiveerd. Bij een proef die geen zuivere kennisproef is en waarbij de examencommissie over een

ruime beoordelingsbevoegdheid beschikt, kan een enkele verwijzing naar de score de beslissing van de jury niet deugdelijk motiveren.

Volgens verzoekster zijn een aantal scores ongenueanceerd of minstens onvoldoende gemotiveerd.

Verzoekster brengt de door haar op het examen uiteengezette situatieschets naar voor in haar verzoekschrift. Zij geeft aan waar zij ‘loyaliteit’ en ‘integriteit’ ziet terugkeren en is van oordeel dat zij te weinig informatie kreeg over haar zwakke quotering voor ‘beslissen’ en ‘actie ondernemen’.

Ook de aanvullende opmerkingen van de jury in de e-mail van 18 juni 2021 volstaan volgens haar niet om te spreken van een duidelijke motivering. Ze tonen nog steeds niet aan hoe uit de besproken *case* blijkt dat zij niet integer of loyaal handelde. Die nadere motieven houden evenmin verband met die competentie. Op haar vraag om meer verduidelijking na de gekregen toelichting werd evenmin ingegaan en er werd meegedeeld dat niet kon worden ingegaan op de geschetste situaties. Daardoor is zij echter in de onmogelijkheid om effectief te oordelen of die scores juist zijn. Verzoekster stelt ook dat de FOD BOSA in zijn e-mail van 18 juni 2021 een motivering *post factum* heeft gegeven aan de bestreden beslissing, die niet op het resultatenblad terug te vinden is en niet-relevant is in het licht van de competentie ‘integer en loyaal handelen’.

Ten slotte stelt verzoekster niet te begrijpen aan de hand van de door haar gegeven situatieschets, waarom zij zo’n lage scores heeft gekregen. Een duidelijkere motivering zou haar helpen die scores beter te begrijpen.

4.2. In haar memorie van wederantwoord zet verzoekster uiteen waarom de verwerende partij er niet in slaagt om *in concreto* aan te tonen waarom de prestaties voor de afgelegde proeven met de toegekende scores zouden overeenstemmen. Volgens verzoekster verwijst de verwerende partij voor de verantwoording van de toegekende score voor elke getoetste gedragsgerichte

competentie tijdens de mondelinge proef naar het motiveringsverslag. Dit motiveringsverslag is volgens verzoekster echter niet meer dan (i) een overzicht van de getoetste gedragsgerichte competenties, (ii) een weergave – zonder meer – van de per getoetste gedragsgerichte competentie toegekende score (die zeer algemeen wordt omschreven) en (iii) een verwijzing naar een “toelichting” bij de gebruikte evaluatieschalen op de website van Selor.

Verzoekster kan alleen maar vaststellen dat de verwerende partij niet aan de hand van precieze en concrete elementen motiveert waarom haar prestaties voor de mondelinge proef met de gegeven scores overeenstemmen. Zij blijft dan ook nog steeds in het ongewisse met betrekking tot de onderliggende ratio voor de scores die haar zijn toegekend.

In zoverre de verwerende partij verwijst naar het e-mailbericht van 18 juni 2021, stelt verzoekster dat dit een motivering *post factum* betreft. Nochtans verplicht de formelemotiveringsplicht ertoe dat de motieven van de bestreden beslissing in deze beslissing zelf zijn vervat. Het volstaat dan ook niet dat de motieven in het administratief dossier terug te vinden zijn, ze moeten uitdrukkelijk in de bestreden beslissing zelf worden veruitwendigd.

Voorts stelt verzoekster dat de verwerende partij ten onrechte beweert dat uit het verzoekschrift blijkt dat zij de motieven kent en heeft begrepen. Noch de stukken van het administratief dossier, noch het verweer in de memorie van antwoord laten haar toe inzicht te verwerven in de werkelijke redenen die aan de basis liggen van de haar toegekende scores.

4.3. In haar laatste memorie argumenteert verzoekster dat in het kader van de mondelinge proef, naar méér werd gepeild dan loutere kennis en dat de jury in eerste instantie zich in de bestreden beslissing heeft beperkt tot het toekennen van slechts globale scores per getoetste competentie. Vanuit die optiek laat de bestreden beslissing haar noch de Raad van State toe om achteraf een inhoudelijke controle op de beoordeling van de verschillende competenties tijdens

de mondelinge proef te kunnen uitvoeren. Dit is evenmin het geval op grond van het e-mailbericht van 18 juni 2021, waarbij slechts op summiere wijze en aan de hand van cirkelredeneringen een bijkomende toelichting wordt gegeven bij de beoordeling van de competenties ‘beslissen’ en ‘betrouwbaarheid tonen’.

Daarnaast benadrukt verzoekster dat het geenszins de bedoeling is dat de Raad van State zelf een beoordeling van haar competenties zou maken. Zij wenst de Raad van State er daarentegen op te wijzen dat de gemaakte beoordeling onjuist is, minstens op onjuiste gegevens steunt en om die reden onwettig is. Zij vraagt dan ook niet aan de Raad van State om zelf aan de hand van de “STARR-methode” te oordelen of zij een hogere score op het vlak van de competenties ‘beslissen’ en ‘betrouwbaarheid tonen’ verdiende, maar wel om vast te stellen dat de gemaakte beoordeling onjuist is en – voor zover die al voldoende kenbaar zouden zijn – op onaanvaardbare motieven is gesteund.

Beoordeling

5.1. De belangrijkste bestaansreden van de formelemotiveringsplicht, zoals die wordt opgelegd door de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’, bestaat erin dat de betrokkene in de hem aanbelangende beslissing zelf de motieven moet kunnen aantreffen op grond waarvan ze werd genomen, derwijze dat blijkt, of minstens kan worden nagegaan of de overheid is uitgegaan van gegevens die in rechte en in feite juist zijn, of zij die gegevens correct beoordeeld heeft en of zij op grond daarvan in redelijkheid tot haar beslissing is kunnen komen, opdat de betrokkene met kennis van zaken zou kunnen uitmaken of het aangewezen is de beslissing met een annulatieberoep te bestrijden.

5.2. Van het principe dat de akte zelf de motieven moet bevatten, mag worden afgeweken wanneer de beslissing verwijst naar andere stukken, mits is voldaan aan een aantal voorwaarden. De inhoud van die andere stukken waarnaar wordt verwezen moet aan de bestuurde ter kennis zijn gebracht, ze

moeten zelf afdoende gemotiveerd zijn en ze moeten worden gevolgd in de uiteindelijke beslissing.

5.3. De formelemotiveringsplicht is een doelnorm. Ze strekt ertoe de betrokkene toe te laten om met kennis van zaken zijn kansen af te wegen en zijn rechtsmiddelen voor te bereiden. Daaruit volgt dat, wanneer de betrokkene op een andere wijze dan door de formele motivering en langs andere wegen de motieven van de bestuurshandeling heeft leren kennen en die kennisneming zich heeft voorgedaan in omstandigheden die zijn recht om zich in rechte te verweren tegen die handeling niet in het gedrang brengen, te zijnen opzichte het doel van de formele motivering is bereikt. Een schending van de formelemotiveringsplicht kan dan bij gebrek aan belangenschade niet tot nietigverklaring leiden.

6.1. In het enige middel focust verzoekster op het resultaat van de mondelinge proef, waarvoor zij weliswaar slaagde maar niet het vereiste minimum behaalde, meer bepaald op de formele motivering van de scores voor de competenties waarvoor zij als “eerder zwak” werd beoordeeld, namelijk de competenties ‘beslissen’ en ‘betrouwbaarheid tonen’.

In het motiveringsverslag wordt, naast de toegekende scores, het volgende vermeld, als “Aanvullende opmerking(en) van de jury”:

“De competentie ‘beslissen’ wordt eerder zwak beoordeeld, omdat uw voorbeelden onvoldoende aantonen dat u zelfstandig beslissingen kan nemen en acties onderneemt, zonder de hulp van anderen. De competentie ‘betrouwbaarheid tonen’ wordt eerder zwak beoordeeld, omdat uit uw antwoorden onvoldoende blijkt dat u integer en loyaal handelt tegenover anderen en de organisatie.”

Voorts bevat het document nog een link waar verzoekster meer informatie kan vinden over de inhoud van die competenties en een link naar de toelichting bij de gebruikte evaluatieschalen.

Na een klacht van verzoekster, gericht aan de FOD BOSA, waarin zij “een duidelijke motivering” vraagt, wordt haar, na een inleiding over

hoe de scores voor de competenties worden ingedeeld, in een e-mail van 18 juni 2021, onder meer het volgende meegedeeld:

“Het klopt dat deze motivering iets meer uitgewerkt had kunnen worden, rekening houdend met de context en de specifieke functie-vereisten van deze selectie. Wij geven u hierover graag wat meer toelichting:

- De selectiecommissie oordeelde dat de competentie ‘beslissen’ eerder zwak is ontwikkeld voor deze functie. Uit uw voorbeelden blijkt dat u beslissingen neemt samen met anderen, maar waarbij uw eigen rol en verantwoordelijkheid minder duidelijk is. Voor deze functie is het belangrijk dat u autonoom acties onderneemt. Het zelfstandig beslissingen nemen – zonder hulp of inspraak van anderen – kwam in uw antwoorden minder tot uiting;

- De competentie ‘betrouwbaarheid tonen’ werd eerder zwak beoordeeld. Uit de antwoorden die u geeft blijkt dat u delicate situaties soms wat te lang laat aanslepen, wat de indruk kan geven tegenover collega’s en de organisatie dat u niet eerlijk handelt. In deze functie van sociaal inspecteur-directiehoofd is het zeer belangrijk dat u in dergelijke situaties kort op de bal speelt en transparant bent in uw communicatie, zodat u anderen niet de kans geeft om te twijfelen aan uw integriteit.”

Verzoekster stelt dat de in die e-mail van 18 juni 2021 aan haar gegeven motivering, een motivering *post factum* is. In dit verband dient echter te worden vastgesteld dat de betrokken e-mail een toelichting blijkt te bevatten bij de vermelde motivering in de bestreden beslissing inzake verzoeksters zwakkere scores voor de competenties ‘beslissen’ en ‘betrouwbaarheid tonen’. Die toelichting vertrekt vanuit verzoeksters mondelinge uiteenzetting en betreft hierbij de vereisten voor de functie waarvoor zij solliciteert. Ze bouwt voort op wat in het motiveringsverslag wordt vermeld als motivering van de jury van de aan verzoekster toegekende scores voor de twee betrokken competenties en mag in die zin als een nadere verduidelijking van de motieven, opgenomen in het motiveringsverslag, worden beschouwd. Ze dient te worden gelezen in samenhang met de motieven in de bestreden beslissing. Bovendien is die motivering aan verzoekster bekend vóórdat zij huidig beroep instelt.

6.2. Voor verzoekster is echter de motivering op formeel vlak, ook met deze toelichting, nog steeds onvoldoende. Zij wenst eigenlijk gedetailleerd te weten aan de hand van (voorbeelden uit) haar concrete uiteenzetting op de mondelinge proef hoe daaruit precies blijkt dat zij zwakker scoorde voor die competenties.

In dat verband moet echter erop worden gewezen dat van een selectiecommissie niet kan worden verwacht dat zij de motieven van haar motieven detailleert door elk argument van haar beoordeling te koppelen aan een welbepaalde passage uit het gesprek met de betrokken kandidaat. De motiveringsplicht reikt niet zover dat de selectiecommissie elk onderdeel van de motivering moet onderbouwen met een verwijzing naar concrete bewijselementen die dat onderdeel schragen.

Uit de bestreden beslissing en de stukken waarover verzoekster beschikte – zoals het motiveringsverslag en de correspondentie met de verwerende partij – heeft zij kunnen opmaken waarom zij op beide competenties eerder zwak heeft gescoord. Die scores zijn mede bepaald in het licht van de vereisten voor de functie van Sociaal inspecteur. De selectiecommissie vindt in essentie dat verzoekster in haar uiteenzetting minder blijkt heeft gegeven van autonomie bij het nemen van bepaalde beslissingen aangezien haar eigen rol en verantwoordelijkheid minder tot uiting kwamen enerzijds en zij voorts de indruk heeft gegeven niet eerlijk te handelen door het soms wat laten aanslepen van een situatie anderzijds, terwijl autonoom beslissingen nemen en het kort op de bal spelen als (zeer) belangrijk worden aanzien in de beoogde functie om twijfel omtrent integriteit bij collega's en de organisatie voor te zijn.

6.3. Op grond van de formele motieven vervat in het motiveringsverslag, de haar toegezonden e-mail van 18 juni 2021, aangevuld met de informatie inzake jobinhoud en inzake de vereiste competenties – aan verzoekster meegedeeld en waarover zij vooraf beschikte – kon verzoekster met voldoende kennis van zaken bepalen of zij de beslissing – in voorkomend geval – zou aanvechten met de voorhanden zijnde rechtsmiddelen. Dit is precies het doel van de formelemotiveringsplicht en dit doel is bereikt.

In de mate dat verzoekster in het verzoekschrift haar vraag naar een “duidelijke motivering” in verband met de mogelijkheid tot zelfontwikkeling of zelfreflectie (werkpunten, het beter kunnen plaatsen van de score, ...) in het

geding brengt voor de Raad van State, gaat dit de formelemotiveringsplicht te buiten.

6.4. Uit het voorgaande blijkt dat verzoekster de weergegeven motieven in verband kan brengen met de door haar op de mondelinge proef uiteengezette situatie en met de competentievereisten en -inhoud. Dit kon haar in staat stellen de “materiële motivering” te betwisten en eventueel aan te tonen dat de overheid zich bij het nemen van de bestreden beslissing op onjuiste gegevens heeft gesteund of onredelijk heeft gehandeld.

6.5. Het middelonderdeel faalt naar recht.

7.1. In zoverre verzoekster de schending van de materiëlemotiveringsplicht aanvoert, dient vooreerst erop te worden gewezen dat de selectiecommissie over een ruime discretionaire bevoegdheid beschikt om de motivatie en de competenties van de kandidaat te waarderen. Afhankelijk van haar samenstelling, kan de selectiecommissie meer of minder streng zijn of andere accenten leggen. De beoordeling van de selectiecommissie van het interview, is daarom noodzakelijk een appreciatie van deels subjectieve aard. Er moeten dan ook overtuigende elementen worden aangebracht opdat de Raad van State haar oordeel als onregelmatig zou kunnen beschouwen. Hierbij zij eraan herinnerd dat de Raad van State als wettigheidsrechter niet geroepen is om die waardering in de plaats van de selectiecommissie over te doen. Hij mag wel nagaan of de commissie is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens en of zij op een willekeurige wijze van haar beoordelingsbevoegdheid heeft gebruikgemaakt. Dit laatste zal enkel het geval zijn indien zij handelt op een wijze waarop geen ander naar kennis en kunde redelijk bekwaam en naar feitelijk optreden redelijk handelend bestuur in dezelfde omstandigheden zou handelen.

Het ligt echter op de weg van verzoekster om de Raad ervan te overtuigen dat de selectiecommissie op onjuiste gegevens steunt of onredelijk heeft gehandeld. Daartoe volstaat het niet om zulks louter als persoonlijke

overtuiging te poneren, maar dient zij de bestreden beslissing en de stukken van het administratief dossier hierbij te betrekken.

7.2. Verzoekster voert aan dat zij wel blijk gaf van ‘integer en loyaal handelen’ in haar gesprek over een situatie uit haar loopbaan, dewelke zij weergeeft in het verzoekschrift en ondersteunt met voorbeelden, maar hiermee nodigt zij de Raad eigenlijk uit om zelf een beoordeling te maken van haar competenties, hetgeen buiten zijn bevoegdheid valt.

Zij stelt tevens dat de redenen die werden weergegeven in de bijkomende toelichting niets te maken hebben met de competentie ‘integer en loyaal handelen’ maar mogelijk onder ‘beslissen’ vallen. Zoals hiervóór is vermeld, focust de toelichting hierbij op de indruk die verzoekster zou nalaten bij collega’s door wat te talmen en onvoldoende transparant te zijn. Ook al zit er een aspect ‘beslissen’ in verweven, kan dit toch niet gezien worden als losstaand van de competentie ‘betrouwbaarheid tonen’. Verzoekster toont ook niet aan dat de competentie ‘betrouwbaarheid tonen’, al dan niet gelinkt aan de jobvereisten en de competentiecriteria, feitelijk dan wel redelijkerwijze geen dergelijke waardering kan omvatten.

Voorts moet worden vastgesteld dat zij nalaat concreet in te gaan op de motieven zoals weergegeven in de stukken en die bijvoorbeeld in verband te brengen met de jobinhoud en de dimensies en bijbehorende indicatoren van de competentiecriteria.

De Raad van State mag de beoordeling van verzoeksters competenties niet overdoen. Die beoordeling komt uitsluitend de overheidsinstantie toe. Verzoekster heeft haar situatie nogmaals weergegeven in het verzoekschrift maar de Raad van State mag niet zelf beoordelen aan de hand van de “STARR-methode” of verzoekster inderdaad een hogere score verdient inzake ‘betrouwbaarheid tonen’ enerzijds en inzake ‘beslissen’ anderzijds.

Verzoekster heeft duidelijk een andere visie op haar competenties en voert aan dat deze motivering niet de ‘eerder zwakke’ score inzake integriteit en loyauteit kan verantwoorden, maar zij toont hiermee niet aan dat de motivering op onjuiste gegevens steunt dan wel onredelijk is, mede gelet op het belang van deze competentie voor de functie.

7.3. Het middelonderdeel is ongegrond.

8. Het enige middel is ongegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt 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 vijftien maart tweeduizend drieëntwintig, 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