

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 257.078 van 6 juli 2023
in de zaak A. 238.731/X-18.361**

In zake: Steve MICHIELS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Erik Van Gerven
kantoor houdend te 9080 Lochristi
Dorp West 73
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

de HULPVERLENINGSZONE CENTRUM
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Ann Coolsaet
kantoor houdend te 2018 Antwerpen
Arthur Goemaerelei 69
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van de vordering

1. De vordering, ingesteld op 24 maart 2023, strekt tot de schorsing van de tenuitvoerlegging van de beslissing van het zonecollege van de hulpverleningszone Centrum van 25 januari 2023 om de evaluatie ‘onvoldoende’ van 4 december 2022 van Steve Michiels te bevestigen.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een nota ingediend.

Eerste auditeur Iris Verheven heeft een verslag opgesteld.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 23 juni 2023.

Kamervoorzitter Johan Lust heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Erik Van Gerven, die verschijnt voor verzoeker, en advocaat Ann Coolsaet, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Iris Verheven heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3.1. Verzoeker is sinds 2012 als beroepsbrandweerman in dienst bij de hulpverleningszone Centrum.

Na verschillende tuchtsancties en informatieverlagen met betrekking tot problemen, ondertekent verzoeker op 15 februari 2019 een afsprakennota waarin hij onder andere verklaart dat hij zijn privéproblemen niet meer zijn prestaties op het werk zal laten beïnvloeden, dat als hij denkt niet in staat te zijn om zijn functie naar behoren uit te voeren hij aan een arts vraagt om hem arbeidsongeschikt te verklaren of verlof opneemt, en dat hij zich te allen tijde correct gedraagt ten opzichte van zijn collega's en zijn hiërarchische meerderen. Er geldt, aldus de afsprakennota, in het bijzonder een *zerotolerance*beleid voor onwettige afwezigheden, te laat komen, overtredingen van de ziekteregeling (zoals zich te laat ziek melden) en opvliegend gedrag.

3.2. Op 16 december 2019 krijgt verzoeker de evaluatiescore 'onvoldoende'. Er wordt vastgesteld dat hij de afsprakennota van 15 februari 2019 "niet consequent naleeft". Geoordeeld wordt "dat er tot nu toe zeer veel begrip werd opgebracht voor jouw complexe en moeilijke privéomstandigheden, maar dat kan en mag de goede uitvoering van jouw functie niet blijvend in de weg staan".

3.3. Verzoekers evaluatiescore in het evaluatieverslag van 2 december 2020 is ‘voldoende’. Opgemerkt wordt dat er “een positieve vooruitgang merkbaar” is, maar dat er “blijvende inspanningen nodig [zijn] op de reeds aangehaalde werkpunten”.

3.4. Feiten van 15 november 2021 (verbale aanval) geven aanleiding tot een nieuw informatieverlag met betrekking tot verzoeker. De zoneraad legt er hem op 30 maart 2022 een tuchtschorsing van drie shifts (36 u), met inhouding van wedde, voor op. De sanctie wil een signaal zijn dat verzoekers gedrag niet aanvaardbaar is. De zoneraad neemt expliciet zijn tuchtverleden en het bestaan van de *zerotolerance*-afsprake mee als strafverzwarende factoren.

3.5. Een nieuw evaluatiegesprek met verzoeker heeft plaats op 4 december 2022. Hij krijgt de evaluatiescore ‘onvoldoende’. Onder andere wordt gemotiveerd:

“Na een evaluatie onvoldoende op 16.12.2019 werd bij je volgende evaluatie op 02.12.2020 vastgesteld dat je de wil en de motivatie toonde om je aan de afsprakennota te houden, ook al waren er nog opmerkingen op vlak van loyaliteit en werd meegegeven dat er nog blijvende inspanningen nodig waren op de werkpunten. Gelet op de positieve evolutie werd de beoordeling voldoende toegekend.

Van deze positieve evolutie is thans geen sprake meer gelet op de incidenten en het door jou vertoonde gedrag zoals beschreven in het informatieverlag d.d. 15.11.2021. Deze ernstige feiten vormen een zware inbreuk op de loyaliteitsplicht en op de persoonsgebonden en de relationele competenties vereist voor de uitoefening van de functie. Gelet op de geschetste voorgeschiedenis leiden de feiten beschreven in dit informatieverlag tot de beoordeling onvoldoende.”

Verzoeker stelt hiertegen beroep in op 12 december 2022. De evaluatiecommissie hoort hem op 9 januari 2023. De evaluatiecommissie adviseert op 23 januari 2023 om de evaluatie van 4 december 2022 te bevestigen.

Op 25 januari 2023 bevestigt het zonecollege de evaluatie ‘onvoldoende’ van 4 december 2022 van verzoeker. Het zonecollege verklaart uitdrukkelijk zich aan te sluiten bij het omstandig gemotiveerd advies van de

evaluatiecommissie en de evaluatie te bevestigen “[o]m de redenen aangehaald in dit advies”.

III. Schorsingsvoorwaarden

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

IV. Voorwaarde van een ernstig middel

A. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

5. Een tweede middel is afgeleid uit de schending van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’, doordat de motivering van de bestreden beslissing “niet deugt”. Het zonecollege heeft zich gemakzuchtig aangesloten bij de argumentatie en het advies van de evaluatiecommissie, zonder zelf een onafhankelijk onderzoek te doen. De kritiek op verzoekers functioneren is “helemaal niet ernstig genoeg [...] om te besluiten tot een ongunstige evaluatie”. Het feitelijk bestaan van de motieven waarop de overheid steunt, is niet naar behoren bewezen. Bovendien rijst een vermoeden van machtswenning doordat het zonecollege enkel uit leidinggevend is samengesteld.

Beoordeling

6. Blijkens de formele motivering van de bestreden beslissing verklaart het zonecollege het advies van de evaluatiecommissie te volgen en het te bevestigen om de redenen die erin vermeld worden.

In dat advies, dat samen met de bestreden beslissing aan verzoeker is betekend geworden, wordt verzoekers verweer uitvoerig – vier bladzijden lang – ontmoet en weerlegd. Onder meer wordt erin geoordeeld: dat het niet onredelijk is om na een zoveelste incident en ondanks alle eerdere waarschuwingen, een intense begeleiding, periodieke opvolging, inspanningen en ondersteuningsmogelijkheden, te concluderen dat het functioneren ondanks de moeilijke privésituatie onvoldoende is, en dat uit de feiten van 15 november 2021 wel degelijk kan worden afgeleid dat verzoeker onvoldoende scoort voor de competenties loyaliteit, persoonsgebonden competenties en relationele competenties en dat de eindvermelding ‘onvoldoende’ terecht is.

7. Deze verantwoording, waarop verzoeker in het besproken middel niet ingaat, volstaat.

Dat is des te meer het geval in het licht van artikel 72*bis* van het personeelsreglement operationeel personeel van de hulpverleningszone Centrum en van artikel 167 van het koninklijk besluit van 19 april 2014 ‘tot bepaling van het administratief statuut van het operationeel personeel van de hulpverleningszones’. Uit die bepalingen, in hun onderlinge samenhang gelezen, volgt dat inzake het beroep tegen het evaluatieverslag “bijzondere redenen” alleen vereist zijn ingeval wordt áfgeweken van het advies van de evaluatiecommissie, niet wanneer de evaluatie “op basis van het advies van de evaluatiecommissie” bevestigd wordt.

8. Verzoekers terloopse opwerping dat hij “machtsafwending” vermoedt doordat het zonecollege alleen uit leidinggevend en zou zijn samengesteld, kan hoe dan ook niet tot nietigverklaring leiden.

Machtsafwending veronderstelt dat een overheid de bevoegdheid die haar tot het bereiken van een bepaald oogmerk van algemeen belang is gegeven, gebruikt voor het nastreven van een ander doel. Uit niets blijkt dat dit te dezen gebeurd zou zijn. Het wordt zelfs niet eens door verzoeker beweerd.

9. Het tweede middel wordt verworpen

B. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

10. Verzoeker leidt een eerste middel af uit de schending van het redelijkheids-, het zorgvuldigheids- en het evenredigheidsbeginsel. Toegelicht wordt dat de feiten die verzoeker worden aangewreven niet zo zwaarwichtig zijn dat ze de bestreden ongunstige evaluatie kunnen verantwoorden. De verwerende partij is integendeel zelf “volledig in gebreke gebleven om verzoeker te voorzien van een afdoende opleiding, leiding en begeleiding”. Zij heeft “geen greintje zorgvuldigheid” aan de dag gelegd bij de voorbereiding en het nemen van de beslissing: “Er is alleen maar een beslissingsautomatisme geweest, zonder meer.” Ter staving dat zijn evaluatie ‘onvoldoende’ niet terecht was en dat de verwerende partij geen rekening houdt met de feitelijke situatie waarin hij verkeerde, gaat verzoeker inzonderheid nader in op zijn “moeilijke privésituatie”, op de tegenstrijdigheid tussen de evaluatieverslagen en op de positieve evolutie in zijn gedrag, op het gebrek aan proportionaliteit tussen de ongunstige evaluatie en de feiten die hem verweten worden, en ten slotte op “[d]e feiten van 15.11.2021 in het bijzonder”.

Beoordeling

11. In zoverre verzoeker in het verzoekschrift uitweidt over zijn moeilijke privésituatie, tegenstrijdige evaluatieverslagen en de proportionaliteit van de bestreden beslissing, doet hij op het eerste gezicht niets meer dan louter herhalen wat hij jegens de evaluatiecommissie deed gelden.

Die argumentatie is door de evaluatiecommissie en het zonecollege verworpen op grond van een uitvoerige redengeving. In de plaats van deze redengeving bij het middel te betrekken en te bekritisieren, herneemt verzoeker wat hij eerder bij de evaluatiecommissie aanbracht, kennelijk – zo lijkt –

appellerend aan een nieuwe beoordeling van deze argumentatie door de Raad van State.

De Raad van State is daartoe evenwel niet bevoegd. Als wettigheidsrechter komt het hem niet toe zijn oordeel in de plaats van dat van de overheid te stellen, maar mag hij alleen de wettigheid toetsen van wat de overheid beslist heeft.

12. Te dezen wordt in het advies van de evaluatiecommissie en in de bestreden beslissing waarin het zonecollege zich expliciet bij dat advies aansluit, heel precies uitgelegd waarom het niet onredelijk is verzoekers functioneren “onvoldoende” te bevinden ondanks zijn moeilijke privésituatie, waarom het evaluatieverslag van 2 december 2020 niet tegenstrijdig is met de andere evaluatieverslagen, waarom de recente verbetering in verzoekers functioneren niet aantoonst dat de score ‘onvoldoende’ onterecht zou zijn, en waarom die score niet disproportioneel is.

In welk opzicht deze redengeving onwettig is, lijkt in het verzoekschrift op geen enkele wijze concreet inzichtelijk te worden gemaakt en beargumenteerd.

13. Met betrekking tot het “regime van nultolerantie”, waarmee verzoeker zich in de afsprakennota van 15 februari 2019 akkoord verklaarde, meent hij in het verzoekschrift dat het in strijd is met zijn rechten van verdediging aangezien er een situatie door gecreëerd wordt “waarin verzoeker volledig afhankelijk is van het goedgevoelen van zijn meedelen”. Het is volgens hem zelfs “niet menselijk” te noemen doordat het voor zoveel stress zorgt dat hij niet meer normaal kan functioneren.

De afsprakennota is er gekomen na een hele voorgeschiedenis van problemen en tuchtsancties, en is expliciet bedoeld als “een laatste waarschuwing” aan verzoeker. De afspraken moeten de paraatheid en optimale werking van de brandweer veiligstellen. Als zodanig lijken ze niet onredelijk, laat staan onmenselijk.

Voorts blijkt op het eerste gezicht uit niets dat de afsprakennota de meerderen van verzoeker zou toelaten de nota louter naar believen – willekeurig, zonder deugdelijke verantwoording – geschonden mogen achten, of dat althans de bestreden beslissing van een dergelijke willekeurige toepassing van de afsprakennota zou getuigen.

14. Wat “[d]e feiten van 15.11.2021 in het bijzonder” betreft, kadert verzoeker ze uitgebreid in “het gebeuren van die dag”, namelijk een actie van de Gentse brandweerzone aan de kazerne in de Roggestraat, waarbij alle diensten van de brandweerzone “het werk [hadden] neergelegd uit onvrede over het gebrek aan respect, de angstcultuur en de grote veranderingen die de voorafgaande jaren werden uitgevoerd zonder overleg”.

Dit lijkt onterecht. Zoals op het eerste gezicht moet worden opgemaakt uit de stukken waarnaar verzoeker verwijst, had deze actie niet op 15 november 2021 plaats, maar drie weken eerder, op 25 oktober 2021.

Dat zoals verzoeker beweert, de feiten van 15 november 2021 “zich dus [hebben] afgespeeld tegen de achtergrond van de sociale onrust, waardoor de gemoederen waarschijnlijk snel hoog opliepen” komt, ten minste in de huidige stand van de procedure, voor als niet meer dan een fictieve voorstelling van zaken.

15. Aldus wordt vooralsnog ook de blote bewering beschouwd dat de verwerende partij “volledig in gebreke [is] gebleven om verzoeker te voorzien van een afdoende opleiding, leiding en begeleiding”.

16. Samenvattend, ziet de Raad van State op het eerste gezicht geen reden om bij te vallen dat de verwerende partij bij het nemen van de bestreden beslissing onzorgvuldig is geweest, zich op een onjuiste voorstelling van zaken heeft gebaseerd, en een beslissing heeft genomen die zonder redelijke verhouding is tot de tekortkomingen in het functioneren van verzoeker.

17. Ook het eerste middel is niet ernstig.

Er volgt uit dat alvast één van de cumulatieve grondvoorwaarden niet vervuld is, zodat er reden is de vordering in haar geheel te verwerpen.

BESLISSING

De Raad van State verwerpt de vordering tot schorsing.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van zes juli tweeduizend drieëntwintig, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
bijgestaan door	

Frank Bontinck,	griffier.
-----------------	-----------

De griffier

De voorzitter

Frank Bontinck

Johan Lust