

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

A R R E S T

**nr. 187.962 van 17 november 2008
in de zaak A. 84.954/IX-1892.**

In zake : Julienne VAN GEMERT,
 wonende te HULSHOUT,
 Strepestraat 17

tegen :

het Openbaar Psychiatrisch Ziekenhuis te Geel,
dat woonplaats kiest bij
advocaat P. DEVERS,
kantoor houdende te GENT,
Kouter 71-72.

DE RAAD VAN STATE, IXe K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat Julienne VAN GEMERT op 24 juni 1999 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van de beslissing van 28 april 1999 van de directieraad van het Openbaar Psychiatrisch Ziekenhuis te Geel, waarbij haar voor het jaar 1998 de evaluatie “onvoldoende” wordt toegekend;

Gezien de regelmatig gewisselde memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door eerste auditeur-afdelingshoofd W. VAN NOTEN;

Gelet op de beschikking van 26 maart 2001 die de neerlegging ter griffie van het verslag en van het dossier gelast;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen en gezien de regelmatig gewisselde laatste memories;

Gelet op de beschikking van 19 september 2008 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 3 november 2008;

Gehoord het verslag van kamervoorzitter P. LEMMENS;

Gehoord de opmerkingen van advocaat P. DEVERS, die verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van eerste auditeur-afdelingshoofd W. VAN NOTEN;

Gelet op titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973,

OVERWEEGT WAT VOLGT :

Gegevens van de zaak

1.1. Op het ogenblik van de bestreden beslissing is de verzoekster ambtenaar met de graad van hoofdassistent bij het Openbaar Psychiatrisch Ziekenhuis te Geel (hierna afgekort: “OPZ Geel”). Volgens haar functiebeschrijving is dat een functie van rang D2.

Het blad met de functiebeschrijving bevat voorts o.m. een opsomming van de evaluatiecriteria, bestaande uit zogenaamde “vaste criteria” (“kennis van de OPZ instelling en eigen werkveld”, “integriteit en discretie”, “resultaatgerichtheid” en “loyauteit ten aanzien van de waarden van de instelling”), “functiegebonden criteria” (niet ingevuld) en “bijzondere criteria” (niet ingevuld). De genoemde “vaste criteria” worden op een apart blad, onder de hoofding “O.P.Z.-criteria”, stuk voor stuk nader gepreciseerd. In verband met die criteria wordt nog het volgende opgemerkt: “om te zetten in 3 concrete punten die onder ‘afspraken i.v.m. doelstellingen’ worden neergeschreven in het evaluatiedossier”.

Vanaf 1 juni 1998 werkt de verzoekster halftijds ingevolge verlof voor verminderde prestaties.

1.2. Aan het begin van het evaluatiejaar, op 13 februari 1998, wordt met de verzoekster een functiegesprek gevoerd.

De opvolgingsfiche biedt de mogelijkheid om de “behouden (evaluatie)criteria” in te vullen. Een eerste reeks criteria zijn de “vaste criteria”, bestaande uit “O.P.Z.-criteria”, “functiegebonden criteria” en “bijzondere criteria”.

Daarnaast kunnen ook “bijkomende individuele criteria” worden ingevuld. Op de fiche zijn de “O.P.Z.-criteria” nader gepreciseerd: “kennis van de eigen organisatie en het werkveld”, “integriteit en discretie”, “resultaatgerichtheid” en “loyauteit ten aanzien van de waarden van de instelling”. Voor de andere criteria wordt plaats opengelaten voor een nadere precisering tijdens het evaluatiegesprek, maar op de fiche wordt niets ingevuld.

De opvolgingsfiche biedt voorts plaats om “afspraken in verband met doelstellingen” te vermelden. Op deze plaats wordt de volgende tekst ingevuld: “Tracht stipter te werken en de tijd nuttig te gebruiken. Neemt initiatief om cursus of bijscholing te volgen zodat ze de P.C. beter kan beheersen.”

1.3. Op 4 en 6 mei 1998 is de verzoekster afwezig, zonder dat zij verlof heeft gevraagd of de dienst heeft verwittigd. De persoonlijke nota's die desbetreffend door haar diensthoofd worden opgemaakt, worden door de verzoekster voor kennisneming ondertekend, zonder dat zij opmerkingen formuleert. In een persoonlijke nota van 7 mei 1998 maakt het diensthoofd bovendien melding van een niet toegestane afwezigheid op 9 februari 1998. De afwezigheden worden alsnog geregulariseerd door inschrijving op de verlofkaart. Het diensthoofd merkt echter op dat als er nog een afwezigheid is zonder voorafgaande kennisgeving, deze geïnterpreteerd zal worden als een ongewettigde afwezigheid.

Het afdelingshoofd stelt op 5 november 1998 een persoonlijke nota op, waarin hij melding maakt van het feit dat de verzoekster op donderdagnamiddag 29 oktober 1998 niet had “uitgetekend” en er geen bewijs was van haar aanwezigheid. Het diensthoofd voegt hieraan toe, op 12 november 1998, dat de verzoekster de toestand heeft kunnen rechtzetten door op 3 november 1998 alsnog in te tekenen. De verzoekster ondertekent deze nota op 12 november 1998 voor “niet akkoord”. In een repliek op de nota, gedateerd op 13 november 1998, deelt zij mede dat zij het betrokken formulier misschien op de verkeerde plaats ondertekend heeft. In elk geval heeft zij op 29 oktober 1998 een functioneringsgesprek gehad met haar functionele chef, zodat hiermee het bewijs van haar aanwezigheid geleverd is.

1.4. Op 26 februari 1999 heeft de verzoekster een evaluatiegesprek over het jaar 1998 met haar eerste evaluator.

Het evaluatieverslag, ondertekend door de eerste evaluator (het diensthoofd) op 2 maart 1999 en mede-ondertekend door de tweede evaluator (het afdelingshoofd) op 3 maart 1999, laat de ruimte voor het vermelden van “positieve aspecten” open, vermeldt een aantal “aandachtspunten” in verband met de gemaakte jaarafspraken (meer bepaald in verband met het tijdig afwerken van opdrachten en het volgen van een opleiding inzake computergebruik), en gaat dan uitvoerig in op een aantal “negatieve punten” (meer bepaald in verband met “tijd nuttig gebruiken”, “stiptheid” en “kwaliteit van het werk”). Het verslag besluit met de vermelding “onvoldoende”.

Op 17 maart 1999 stelt de verzoekster beroep in bij de Raad van Beroep voor sommige Vlaamse openbare instellingen.

In zijn advies van 15 april 1999 verklaart de raad van beroep dat het beroep van de verzoekster ontvankelijk en gegrond is, en dat de evaluatie “onvoldoende” niet gegrond is. Het advies steunt onder meer op de volgende overwegingen in verband met de regelmatigheid van de evaluatieprocedure:

“Overwegende dat het evaluatieverslag niet voldoet aan artikel VIII 10, § 1, van het personeelsstatuut van OPZ-Geel, vermits het niet steunt op een nauwkeurige, objectieve en billijke inschatting van de waarde, de geschiktheid, de inzet, de prestaties a rato, de competentie en de verdiensten van de ambtenaar in zijn huidige functie en dat het geen beschrijvend evaluatieverslag is;

Overwegende dat het evaluatieverslag niet voldoet aan artikel VIII 10, § 2, tweede lid, van het personeelsstatuut, aangezien het niet systematisch de functie-relevante evaluatiecriteria dekt, die trouwens bij de functiebeschrijving niet concreet waren ingevuld;

Overwegende dat er in het evaluatieverslag geen afweging geweest is tussen de positieve aspecten, welke er ongetwijfeld ook geweest zijn, en de negatieve aspecten, vermits er voornamelijk enkel negatieve aspecten werden omschreven.”

Het advies gaat voorts ten gronde in op de tegen de verzoekster aangevoerde feiten. Volgens de raad van beroep zijn er voor een aantal negatieve aspecten geen verifieerbare gegevens of stukken, terwijl de tekortkomingen waarvan het bestaan blijkt uit de persoonlijke nota's op zich onvoldoende zijn om een evaluatie te verantwoorden.

Op 28 april 1999 beslist de directieraad van het OPZ Geel aan de verzoekster voor het evaluatiejaar 1998 de evaluatie “onvoldoende” toe te kennen. De directieraad overweegt onder meer “dat de evaluatie ‘onvoldoende’ niet alleen

op basis van de persoonlijke nota's is toegekend, maar ook op basis van het evaluatieverslag alsmede de bijgevoegde documenten; dat de evaluatie 'onvoldoende' dan ook gerechtvaardigd is".

Deze beslissing, die bij aangetekende brief van 28 april 1999 aan de verzoekster ter kennis wordt gebracht, vormt het voorwerp van het voorliggende beroep.

Ten gronde

2.1. De verzoekster roept een eerste middel in, afgeleid uit de schending van de artikelen VIII 10 en VIII 14 van het personeelsstatuut van het OPZ Geel.

In een tweede onderdeel van het middel voert de verzoekster de schending aan van artikel VIII 10 van het personeelsstatuut van het OPZ Geel. De verzoekster herinnert eraan dat de functioneringsevaluatie volgens die bepaling steunt op een nauwkeurige, objectieve en billijke inschatting van de waarde, de geschiktheid, de inzet, de prestaties a rato, de competentie en de verdiensten van de ambtenaar, en dat het beschrijvend evaluatieverslag objectieve gegevens over de geëvalueerde omvat, die systematisch de functierelevante evaluatiecriteria dekken. De verzoekster voert onder meer aan dat de "(functierelevante) criteria in het verslag van het functiegesprek niet werden ingevuld" en dat "enkel de instellingsspecifieke criteria werden opgenomen en (deze) niet systematisch (werden) overlopen in het evaluatieverslag".

2.2. De verwerende partij antwoordt dat, "alhoewel in het document zelf van de functiebeschrijving van de verzoekster de functiegebonden evaluatiecriteria niet ingevuld zijn (...), toch (moet worden) vastgesteld dat de opvolgingsfiche evaluatiejaar 1998, ze wel, en uitdrukkelijk, vernoemt, te weten bij het vaststellen van de planning 1998 (...): het betreft 'stiptheid' en 'nuttig tijdsgebruik' (...), d.i. precies de eerste twee criteria die in de evaluatie worden gehanteerd". Volgens de verwerende partij mist het tweede onderdeel feitelijke grondslag, nu "het beschrijvend evaluatieverslag systematisch deze functierelevante evaluatiecriteria bespreekt".

2.3. De verzoekster repliceert in haar memorie van wederantwoord dat het, wat de criteria "stiptheid" en "nuttig tijdsgebruik" betreft, om afspraken in

verband met doelstellingen gaat, en niet om functierelevante criteria. Zij herhaalt dat de rubrieken “functiegebonden criteria”, “bijzondere criteria” en “bijkomende individuele criteria” zijn opengebleven en dat de instellingsspecifieke criteria bij de evaluatie niet aan bod zijn gekomen. Zij stelt dat het feit dat het evaluatieverslag een aantal doelstellingen behandelt uiteraard niet voldoende is om te voldoen aan het vereiste van artikel VIII 10, met name het systematisch behandelen van de functioneringscriteria.

2.4. In haar laatste memorie wijst de verwerende partij op het onderscheid tussen de “functierelevante” evaluatiecriteria waarvan sprake in artikel VIII 8, § 1, 5/, van het OPZ-statuu, enerzijds, en de “functiegebonden” criteria, onderdeel van de evaluatiecriteria uit de functiebeschrijving van de verzoekster, anderzijds. Uit het feit dat de functiegebonden criteria niet ingevuld zijn kan niet afgeleid worden dat de evaluatie niet steunt op functierelevante criteria. De verwerende partij stelt dat voor een betrekking van graad D2, ten tijde van het opstellen van de functiebeschrijving, voor wat betreft de functierelevante criteria geoordeeld werd dat de zogenaamde “vaste” criteria voor de bedoelde functie volstonden en er geen nood was ook nog de, in het algemeen model van functiebeschrijving voorziene andere mogelijke, maar niet verplichte, criteria (de “functiegebonden” en de “bijzondere” criteria) in te vullen. Zij stelt dat nergens voorgeschreven wordt dat de functiegebonden en de bijzondere criteria verplicht in te vullen zijn opdat de lijst bedoeld in artikel VIII 10, § 4, van het OPZ-statuu volledig zou zijn, en dat dit voor een eenvoudige secretariaatsfunctie ook niet volgt uit het zorgvuldigheidsbeginsel.

Voorts stelt de verwerende partij dat haar evaluatiestelsel in de praktijk zo is opgevat dat de zogenaamde OPZ-criteria (of “vaste” criteria) het kader vormen voor drie concrete punten waarrond de evaluatie voor een welbepaald jaar wordt opgebouwd. Zij stelt dat door deze drie concrete punten uitvoerig te bespreken in het beschrijvend evaluatieverslag (1. “tijd nuttig gebruiken”, 2. “stiptheid” en 3. “kwaliteit van het werk”), voldaan is aan het vereiste van artikel VIII 10, § 2. Die punten zijn immers de emanatie van de functierelevante evaluatiecriteria.

2.5.1. Op het ogenblik dat de bestreden beslissing werd genomen, luidde artikel VIII 10 van het besluit van de Vlaamse regering van 12 juni 1995 houdende organisatie van het OPZ Geel en de regeling van de rechtspositie van het personeel (hierna : “OPZ-personeelsstatuu”) als volgt :

“Art. VIII 10. § 1. De functioneringsevaluatie steunt op een nauwkeurige, objectieve en billijke inschatting van de waarde, de geschiktheid, de inzet, de prestaties a rato, de competentie en de verdiensten van de ambtenaar in zijn huidige functie.

Zij resulteert in een beschrijvend evaluatieverslag ten behoeve van alle instanties bevoegd voor het individueel personeelsbeheer.

§ 2. Het beschrijvend evaluatieverslag omvat geen samenvattende waardering of einduitspraak over de geëvalueerde, behalve indien de evaluatoren oordelen dat hij de vermelding "onvoldoende" verdient.

Het beschrijvend evaluatieverslag omvat objectieve gegevens over de geëvalueerde, die systematisch de functierelevante evaluatiecriteria dekken.

§ 3. (...)

§ 4. Minstens twaalf maanden voor het evaluatietijdstip wordt voor elke ambtenaar een functierelevante lijst van evaluatiecriteria vastgesteld.

(...)

§ 5. (...)

2.5.2. Het voormelde artikel VIII 10 is vervangen bij artikel F 10 van het besluit van de Vlaamse regering van 14 april 2000 tot wijziging van de personeelsstatuten van sommige Vlaamse openbare instellingen. Artikel I 1 van dat besluit verleent aan het genoemde artikel F 10 uitwerking met ingang van 1 juli 1996.

Het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten is enkel toelaatbaar ingeval voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag bestaat, de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling die, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen toekent, of in zoverre de retroactiviteit noodzakelijk is voor de goede werking van de diensten en daardoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast.

In zoverre de wijzigingen die door het besluit van 14 april 2000 in het personeelsstatuut zijn aangebracht, betrekking hebben op beslissingen die vóór de bekendmaking van dat besluit van 14 april 2000 zijn genomen, doen ze afbreuk aan verkregen situaties. In zoverre kunnen de bedoelde wijzigingen niet toegepast worden.

De wettigheid van de bestreden beslissing moet derhalve beoordeeld worden op grond van de bepalingen van het OPZ-personeelsstatuut die van toepassing waren op het ogenblik dat de beslissing werd genomen.

2.5.3. Het verslag van het functiegesprek dat op 13 februari 1998 met de verzoekster werd gevoerd, bevat een vooraf gegeven invulling van de zogenaamde “O.P.Z.-criteria” -onderdeel van de “vaste criteria”-, met name “kennis

van de eigen organisatie en het werkveld”, “integriteit en discretie”, “resultaatgerichtheid” en “loyauteit ten aanzien van de waarden van de instelling”. Geen van de andere evaluatiecriteria (“functiegebonden criteria”, “bijzondere criteria” en “bijkomende individuele criteria”) wordt nader gepreciseerd. Onder de “afspraken i.v.m. doelstellingen” worden voorts drie punten opgesomd, die te maken hebben met stiptheid, nuttig gebruik van de tijd en beheersing van de personal computer. Zelfs zo aangenomen moet worden, zoals de verwerende partij in haar laatste memorie benadrukt, dat de “afspraken i.v.m. doelstellingen” te beschouwen zijn als nadere concretisering van de “O.P.Z.-criteria”, dan nog blijft het een feit dat die afspraken enkel geacht kunnen worden met het criterium van de “resultaatgerichtheid” te maken te hebben.

De “aandachtspunten” vermeld in het evaluatieverslag van 2 en 3 maart 1999 handelen over het tijdig afmaken van het werk en over de bijscholing inzake computergebruik, twee punten die te maken hebben met wat tijdens het functiegesprek is afgesproken. De “negatieve aspecten” vermeld in het evaluatieverslag handelen respectievelijk over “tijd nuttig gebruiken”, stiptheid” en “kwaliteit van het werk”. De eerste twee aspecten stemmen overeen met twee van de concrete afspraken die tijdens het functiegesprek werden gemaakt. Het derde aspect kan geacht worden met het criterium van de “resultaatgerichtheid” te maken te hebben.

Vastgesteld moet worden dat de verzoekster aldus slechts op één criterium is beoordeeld, namelijk de “resultaatgerichtheid”. Zelfs zo aangenomen moet worden, zoals de verwerende partij in haar laatste memorie benadrukt, dat de “functierelevante” evaluatiecriteria te dezen uitsluitend bestaan uit de “OPZ-criteria”, dan nog moet vastgesteld worden dat de verzoekster niet systematisch op al die criteria geëvalueerd is, en met name niet op de criteria “kennis van de eigen organisatie en het werkveld”, “integriteit en discretie” en “loyauteit ten aanzien van de waarden van de instelling”.

Zoals de raad van beroep terecht heeft overwogen, voldoet de evaluatie van de verzoekster dan ook niet aan het bij artikel VIII 10, § 2, van het OPZ-personeelsstatuut gestelde vereiste dat het evaluatieverslag systematisch de functierelevante evaluatiecriteria dekt.

Het tweede onderdeel van het middel is in die mate gegrond.

OM DIE REDENEN
BESLIST DE RAAD VAN STATE :

Artikel 1.

Vernietigd wordt de beslissing van 28 april 1999 van de directieraad van het Openbaar Psychiatrisch Ziekenhuis te Geel, waarbij aan Julienne VAN GEMERT voor het jaar 1998 de evaluatie “onvoldoende” wordt toegekend.

Artikel 2.

De kosten van het beroep tot nietigverklaring, bepaald op 173,53 euro, komen ten laste van de verwerende partij.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op 17 november 2008, door de IXe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	P. LEMMENS,	kamervoorzitter,
	D. MOONS,	staatsraad,
	B. THYS,	staatsraad,
	W. GEURTS,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

W. GEURTS.

P. LEMMENS.