

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 202.470 van 29 maart 2010
in de zaak A. 195.274/IX-6680**

In zake : Ann HENDRICKX
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Pascal Lahousse
 kantoor houdend te Mechelen
 Leopoldstraat 64
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

 de Hulpkas voor Werkloosheidsuitkeringen (HVV)

I. Voorwerp van de vordering

1. De vordering, ingesteld op 21 januari 2010, strekt tot de schorsing van de tenuitvoerlegging van de beslissing van de administrateur-generaal van de Hulpkas voor Werkloosheidsuitkeringen (HVV) van 18 december 2009 waarbij de evaluatievermelding “onvoldoende” van Ann Hendrickx wordt bevestigd.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een nota ingediend.

 Eerste auditeur-afdelingshoofd Marc Lefever heeft een verslag opgesteld.

 De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 22 maart 2010.

 Staatsraad Daniël Moons heeft verslag uitgebracht.

 Advocaat Pascal Lahousse, die verschijnt voor de verzoeker, is gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Marc Lefever heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

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

III. Feiten

3.1. Op het tijdstip van de bestreden beslissing is de verzoekster statutair attaché A12 en staat aan het hoofd van het uitbetalingskantoor Antwerpen. Voorheen werkte zij als PWA-beambte bij de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening.

3.2. In een planningsgesprek van 23 juli 2008 worden haar doelstellingen vastgelegd.

In een eerste functioneringsgesprek op 2 december 2008 worden een aantal te verbeteren punten opgesomd waarbij wordt aangegeven, op min of meer concrete wijze, hoe verbetering kan worden bereikt. Van de meeste van de te verbeteren punten wordt meegedeeld dat ze na een maand zullen worden geëvalueerd.

In een tweede functioneringsgesprek op 22 december 2008 wordt voor het overgrote deel van de punten verbetering geacteerd, of het bereikt zijn van het gewenste resultaat. Ook bij een later functioneringsgesprek van 4 juni 2009 wordt verbetering genoteerd.

3.3. Een vierde functioneringsgesprek op 16 september 2009 is overwegend negatief. Van verreweg de meeste tijdens het planningsgesprek en de functioneringsgesprekken als “te realiseren” aangeduide doelstellingen wordt vastgesteld dat ze niet werden gerealiseerd.

Er wordt bovendien genoteerd dat er in verzoeksters kantoor een groot personeelsverloop en een grote absenteïsmegraad is en dat er met de regelmaat van een klok achterstand ontstaat op diverse niveaus van de werkzaamheden, wat tot gevolg heeft dat veel cliënten informeren naar de stand van hun dossier. De evaluator is van mening dat de verzoekster zich niet als de manager van haar

kantoor profileert maar dat zij zich te veel bezighoudt met triviale taken ten koste van haar kerntaken als chef waardoor er onvoldoende visie en strategische planning is op het geheel van de taken en opdrachten en op de kwaliteitsbewaking in het kantoor. De prioriteiten van de verzoekster liggen volgens hem te zeer op het vlot wegwerken van de bezoekers in de wachtzaal. De verschillende achterstandsproblemen die na de zomer tot uiting zijn gekomen zijn het gevolg van een foutief ingeschatte verlofplanning. Hoewel de verzoekster daarvoor was gewaarschuwd door de regionaal coördinator heeft zij niets gedaan om dit bij te sturen. Hij stelt verder dat de verzoekster pas de probleemsituaties aanpakt als ze door haar hiërarchie onder druk wordt gezet en dat ze aldus weinig blijk geeft van het analytisch vermogen van een manager die pro-actief analyseert, anticipeert en handelt.

Hij is ook van mening dat de verzoekster niet goed scoort op intermenselijke relaties. Hij motiveert dit als volgt:

“Ann is niet echt diplomatisch in de omgang met mensen. Zij is heel direct in haar uitspraken wat door de medewerkers en zelfs door medewerkers op de diensten van het Hoofdbestuur, gepercipieerd wordt als bitsig, soms denigrerend en respectloos.

Ondanks haar weinig relevante ervaring en kennis (18 maanden dienst-anciënniteit), laat zij weinig of geen ruimte voor bottom-up initiatieven of inspraak. Houdt aldus geen of té weinig rekening met de mening van haar medewerkers die de materie reeds decennia lang kennen en beheersen.

Het gevolg hiervan is dat er autocratische beslissingen worden genomen waardoor de medewerkers gefrustreerd, gedemotiveerd raken. Een logisch gevolg hiervan is een spectaculaire toename van

- het absentisme (om welke reden ook)
- mensen die hww Antwerpen verlaten of willen verlaten

Deze attitude is nefast voor het uitbouwen van een netwerk van gedreven en gemotiveerde medewerkers en komt de teamgeest en het groepsdynamisme zeker niet ten goede.

Ann vindt het absoluut noodzakelijk om haar dag door te brengen op de werkvloer en (zij) kan het niet nalaten om in te pikken op al wat er rond haar gebeurt. Op die manier fnuikt zij de zelfstandigheid, de ontplooiing en spontaniteit [van] haar team en geeft zij geen blijk van vertrouwen in teamchefs en haar medewerkers.

Ondanks de adviezen van de hiërarchische lijn en de cursus management die zij volgde in 2008, slaagt zij er niet in om ervoor te zorgen dat het personeel zich volledig kan ontplooien en gemotiveerd en tevreden is in de arbeidsorganisatie. Haar leiderschapscapaciteiten zijn van een bedenkelijk niveau en beantwoorden niet aan de normen en waarden van een modern én efficiënt én effectief overheidsmanagement.”

De verzoekster tekent het verslag voor gezien en voegt er de volgende opmerkingen aan toe:

“Begin september 2009 waren er klachten vanuit het contact center over de werking van het kantoor. Naar aanleiding daarvan zei Marcel Claes dat hij zou langskomen voor een functioneringsgesprek.

Bij aanvang van het gesprek merkte ik dat ook Chantal De Bruyne bij het gesprek zou zijn. De neerslag van het gesprek was reeds volledig uitgetypt en ondertekend door Marcel Claes.

Ik had tijdens het gesprek niet de indruk dat er veel input mogelijk was van mijn kant.

In voorgaande functioneringsgesprekken en bij de bespreking van het verbeteringsproject was een positieve teneur. Ik vroeg tijd om alles nog eens na te lezen en de nieuwe normen C12 / C13, die niet ter sprake zijn gekomen in het gesprek, in detail te bekijken.

Gezien ik verplicht ben het verslag te tekenen kan ik hierbij vermelden dat ik omwille van de gang van zaken, teken voor ‘gezien’ (en voor niet-akkoord) zoals reeds vooraf ingevuld door Marcel Claes.”

3.4. Op 14 oktober 2009 heeft dan een eerste evaluatiegesprek plaats. De evaluatie sluit af met de vermelding “onvoldoende”. Deze is gesteund op een uitvoerige motivering waarvan de conclusie als volgt luidt:

“Ann heeft niet de competenties om enige vorm van change management te realiseren, hoewel dit absoluut prioritair en hoogdringend is om alle structurele en organisatorische problemen op te lossen. Zij verdient zeker een tweede kans, waarbij zij intensief moet begeleid worden om tot een betere organisatie en betere resultaten te komen. Positief is wel dat zij zich intussen al heeft ingeschreven voor een ofo-opleiding ‘een team leiden’.”

Dit evaluatieverslag wordt ondertekend door Marcel Claes als evaluator en mee ondertekend, zoals door artikel 20 van het koninklijk besluit van 2 augustus 2002 tot invoering van een evaluatiecyclus in de federale overheidsdiensten is voorgeschreven in het geval van een eindvermelding “onvoldoende”, door diens functionele chef Chantal De Bruine.

De verzoekster gaat niet akkoord met die evaluatie en formuleert een aantal opmerkingen.

3.5. Zij tekent ook bezwaar aan bij de raad van beroep die op 25 november 2009, na de verzoekster te hebben gehoord, met vier stemmen tegen drie van advies is dat de vermelding “onvoldoende” niet kan worden behouden. Dit advies wordt als volgt gemotiveerd:

“De procedure die is voorgeschreven bij de toepassing van het systeem van de ontwikkelcirkels is in dit dossier gerespecteerd.

Bepaalde leden stellen zich wel vragen bij de aanduiding van een tweede evaluator (die mede het laatste evaluatieverslag getekend heeft) die niet tot de taalrol behoort van de appellant en waarvoor er geen aanduidingen zijn dat zij de andere landstaal voldoende beheerst.

De leden van de Raad zijn verder van oordeel, m.b.t. de inhoudelijke aspecten van het dossier, dat de hiërarchie van de appellant duidelijk verwacht dat zij haar managementcapaciteiten als niveau A optimaal zou gebruiken om de werking van het uitbetalingskantoor Antwerpen (een kantoor dat blijkbaar reeds geruime tijd een problematische werking had) te verbeteren en om enige vorm van ‘change management’ te realiseren. Uit het evaluatiedossier blijkt dat de evaluator van mening is dat mevrouw Hendrickx als hoofd van het uitbetalingskantoor daarin niet is geslaagd en dat zij niet over voldoende competenties beschikt om aan die verwachtingen te kunnen voldoen.

Sommige leden zijn van oordeel dat het onrealistisch is om te verwachten dat het nieuwe diensthoofd er op een dergelijke korte termijn in zou slagen om de werking van het kantoor, dat door alle betrokkenen als een moeilijk werkterrein wordt beschreven, drastisch te verbeteren. Sommige leden zijn ook van mening dat een gebrek aan coaching mede de oorzaak kan zijn van het disfunctioneren van de appellant. Deze leden vinden in het dossier onvoldoende argumenten om te concluderen dat de geëvalueerde ‘manifest ondermaats functioneert’ (cf. art. 20 van het KB van 2/8/2002 tot invoering van een evaluatiecyclus in de federale overheidsdiensten).

Een ander lid is van mening dat mevrouw Hendrickx zelf toegeeft dat zij over te weinig leidinggevende capaciteiten beschikt, terwijl zij toch op voorhand wist dat dit de voornaamste vereisten waren voor de functie waarvoor zij zich destijds kandidaat stelde.

Uiteindelijk wordt overgaan tot een geheime stemming over de vraag of aan de administrateur-generaal van de HVW moet voorgesteld worden om al of niet de vermelding ‘onvoldoende’ te behouden. 3 leden stemmen voor het behoud van de vermelding ‘onvoldoende’, 4 leden stemmen tegen.”

3.6. Op 18 december 2009 beslist de administrateur-generaal van de HVW de evaluatievermelding “onvoldoende” te behouden. Hij gaat daarbij uitvoerig in op de drie argumenten die aan de basis liggen van het advies van de raad van beroep, waarbij hij aangeeft dat deze argumenten niet kunnen worden bijgetreden. Deze motivering luidt als volgt:

“Om haar advies te staven roept de Raad de volgende overwegingen in:

- 1) Bepaalde leden stellen zich wel vragen bij de aanduiding van een tweede evaluator (die mede het laatste evaluatieverslag getekend heeft) die niet tot de taalrol behoort van de appellant en waarvoor er geen aanduidingen zijn dat zij de andere landstaal voldoende beheerst.
- 2) Sommige leden zijn van oordeel dat het onrealistisch is om te verwachten dat het nieuwe diensthoofd er op een dergelijke korte termijn in zou slagen om de werking van het kantoor, dat door alle betrokkenen als een moeilijk werkterrein wordt beschreven, drastisch te verbeteren.

- 3) Sommige leden zijn ook van mening dat een gebrek aan coaching mede de oorzaak kan zijn van het disfunctioneren van de appellant. Deze leden vinden in het dossier onvoldoende argumenten om te concluderen dat de geëvalueerde 'manifest ondermaats functioneert' (cf. art 20 van het KB van 2/8/2002 tot invoering van een evaluatiecyclus in de federale overheidsdiensten).

A) Wat het eerste punt betreft merkt de HVW op:

- dat een tweede evaluator nooit aangesteld werd voor het evaluatiegesprek van de betrokkene en dat een tweede evaluator nooit aan dit gesprek deelgenomen heeft;
- dat de tweede handtekening op het evaluatieverslag door de functionele chef van de evaluator werd geplaatst bij toepassing van artikel 20 van het Koninklijk besluit van 2 augustus [2002] tot invoering van een evaluatiecyclus in de federale overheidsdiensten:

‘Een beschrijvend evaluatieverslag dat afgesloten wordt met een vermelding ‘onvoldoende’ wordt, uitgezonderd in het geval bedoeld in artikel 2, § 2, ondertekend door de evaluator en zijn functionele chef’.

- dat mevrouw Ch. DE BRUYNE de functionele chef is van de heer M. CLAES, regionale coördinator (die verantwoordelijk is voor een groep uitbetalingsbureaus) en evaluator van mevrouw HENDRICKX;
- dat er geen bepaling bestaat die oplegt dat deze functionele chef tot dezelfde taalrol moet behoren, noch dat deze een voldoende kennis van de taal van de geëvalueerde moet bezitten;
- dat de rubriek «FAQ» van FOD Personeel & Organisatie in verband met de ontwikkelcirkels het volgende preciseert:

‘De evaluator draagt de verantwoordelijkheid voor het toekennen van een vermelding ‘onvoldoende’. Het verslag moet echter eveneens door de functionele chef van de evaluator en, indien de naleving van de taalwetten dit vereist, ook door de wettelijk tweetalige mede ondertekend worden’.

dat bijgevolg alle reglementaire bepalingen werden nageleefd.

B) Wat het tweede punt betreft merkt de HVW op:

- dat volgens de leden van de Raad van Beroep de hiërarchie van de appellant duidelijk verwacht dat zij haar managementcapaciteiten als niveau A optimaal zou gebruiken om de werking van het uitbetalingskantoor Antwerpen (een kantoor dat blijkbaar reeds geruime tijd een problematische werking had) te verbeteren en om enige vorm van ‘change management’ te realiseren. Uit het evaluatiedossier blijkt dat de evaluator van mening is dat mevrouw HENDRICKX als hoofd van het uitbetalingskantoor daarin niet is geslaagd en dat zij niet over voldoende competenties beschikt om aan die verwachtingen te kunnen voldoen;
- dat deze formulering de verwachtingen van de hiërarchie goed samenvat: een verbetering van de werking van het UB ANTWERPEN en de realisering van een ‘change management’;
- dat sommige leden van de Raad van mening zijn ‘dat het onrealistisch is om te verwachten dat het nieuwe diensthoofd er op een dergelijke korte termijn, in zou slagen om de werking van het kantoor, drastisch te verbeteren’;
- dat de doelstelling die aan mevrouw HENDRICKX gevraagd werd niet de realisering was, op het einde van de evaluatieperiode, van het gehele proces van verbetering en change management, maar wel het nemen van

concrete maatregelen en het implementeren van duurzame hervormingen in die richting;

- dat de hiërarchische overste van betrokkene vastgesteld heeft dat er, op het einde van de evaluatieperiode, geen enkele afdoende stap was ondernomen in de aangeduide richting;
- dat deze vaststelling uit 3 functioneringsgesprekken voortvloeit waarover het volgende aangegeven kan worden: daar het eerste gesprek (2 december 2008) negatief was, werden twee tussenliggende evaluaties gehouden (22 december 2008 en 31 januari 2009), ten gevolge waarvan de evaluator met een lichte verzachting van de eisen instemde gezien de moeilijkheden die het kantoor kende; dat de daaropvolgende gesprekken geen verbeteringen met zich meebrachten;
- dat het gebrek aan concrete initiatieven en de verergering van de situatie van het kantoor die eruit volgde is, die de vermelding 'onvoldoende' gerechtvaardigd heeft, maar niet het feit dat er gefaald is om de werking van het kantoor drastisch te verbeteren;

C) Wat het derde punt betreft merkt de HVW op:

- dat sommige leden van de Raad van mening zijn dat 'een gebrek aan coaching mede de oorzaak kan zijn van het disfunctioneren van de appellant';
- dat voorafgaand aan haar indiensttreding als verantwoordelijke chef van UB ANTWERPEN, mevrouw HENDRICKX de voor alle verantwoordelijken van niveau A voorziene basisopleiding heeft gevolgd. Ze ging namelijk twee weken naar TURNHOUT en 10 dagen naar LEUVEN, waar ze twee ervaren kantoorchefs mocht ontmoeten;
- dat de administrateurs-generaal en de verantwoordelijke voor de afdeling ORG (verantwoordelijk voor de organisatie van de uitbetalingbureaus) zich persoonlijk hebben begeven naar ANTWERPEN op 8 mei 2008 om mevrouw HENDRICKX in haar functies te bevestigen. Tijdens een gemeenschappelijke vergadering werden de richtlijnen van een te ondernemen actieplan aan alle personeelsleden voorgesteld;
- dat tijdens de ganse duur van de evaluatieperiode, mevrouw HENDRICKX heeft kunnen genieten van de steun van een adjunct die een zeer goede kennis van zowel de reglementering als van de precieze situatie van het kantoor bezit;
- dat de evaluator een groot aantal bezoeken heeft gebracht aan het UB ANTWERPEN tijdens de ganse evaluatieperiode;

(...)

- dat de evaluator meerdere keren, telkens het nodig was, snel maar discreet, (heeft) ingegrepen om de koers van mevrouw HENDRICKX te helpen rechtzetten (...);
- dat de evaluator de hiërarchie op de hoogte heeft gebracht vanaf de maand september 2008 dat voor mevrouw HENDRICKX een bijkomende technische inzet inzake management nodig was. De betrokkene nam in dit verband tussen 30 september en 15 december 2008 deel aan een opleiding van 6 sessies aangaande deze materie, zoals 9 andere kantoorchefs. De betrokkene heeft daarentegen geweigerd om een basisopleiding 'reglementering' te volgen omdat ze deze niet nuttig achtte voor het beheer van haar kantoor;
- ten slotte dat personeelsleden van hetzelfde niveau als mevrouw HENDRICKX, en die ongeveer op hetzelfde moment in functie zijn getreden en die met de leiding van een uitbetalingbureau belast zijn, een

veel hogere graad van operationaliteit en autonomie bereikt hebben dan de betrokkene.

D) In het algemeen merkt de HVW op:

- dat het gemotiveerde advies van de Raad van Beroep vermeldt dat ‘een ander lid van mening is dat mevrouw HENDRICKX zelf toegeeft dat zij over te weinig leidinggevende capaciteiten beschikt, terwijl zij toch op voorhand wist dat dit de voornaamste vereisten waren voor de functie waarvoor zij zich destijds kandidaat stelde’.

3.7. Dit is de bestreden beslissing. Ze werd op 18 december 2009 aangetekend verstuurd naar de verzoekster.

IV. Onderzoek van de vordering

4. Luidens artikel 17, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kan slechts tot schorsing van de tenuitvoerlegging worden besloten onder de dubbele voorwaarde dat ernstige middelen worden aangevoerd die de vernietiging van de bestreden beslissing kunnen verantwoorden en dat de onmiddellijke tenuitvoerlegging van de akte of het reglement een moeilijk te herstellen ernstig nadeel kan berokkenen.

5. Ter onderbouwing van haar moeilijk te herstellen ernstig nadeel, zijnde de tweede schorsingsvoorwaarde, voert de verzoekster aan dat zij ingevolge de bestreden beslissing binnen zes maanden kan worden geconfronteerd met een voorstel tot ontslag. Hoewel zij reeds is ingeschreven voor het volgen van bijkomende opleidingen volstaan zes maanden niet om die opleidingen in de praktijk om te zetten, zodat het risico op een nieuwe evaluatie “onvoldoende” met een voorstel tot ontslag tot gevolg, reëel is.

Beoordeling

6. Het is juist dat een tweede evaluatie “onvoldoende” zou leiden tot een voorstel tot ontslag. Artikel 21, derde lid van het voornoemd koninklijk besluit van 2 augustus 2002 bepaalt inderdaad dat indien binnen de drie jaar na de eerste vermelding “onvoldoende” een tweede vermelding “onvoldoende” volgt, een voorstel tot ontslag wordt gedaan aan de benoemende overheid.

Het moeilijk te herstellen ernstig nadeel moet evenwel rechtstreeks voortvloeien uit de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing.

Wat de verzoekster nu als benadeling aanvoert zijn de gevolgen van een tweede evaluatie “onvoldoende”, zijnde het voorstel tot ontslag en het feit dat ze eventueel zou worden ontslagen. Dit nadeel wordt echter niet door de thans bestreden beslissing veroorzaakt, maar impliceert dat er nog een beslissing tussenkomt, namelijk een tweede evaluatie “onvoldoende”. Het is op dit ogenblik nog onzeker dat dit het geval zou zijn, temeer daar uit de bestreden beslissing blijkt dat van de verzoekster niet lijkt te worden verwacht dat zij binnen een termijn van zes maanden de problemen in het beheer van haar kantoor oplost, maar enkel dat zij initiatieven neemt voor duurzame hervormingen ter verbetering van de werking van het kantoor. Het nadeel verbonden aan de eventuele afdanking is bijgevolg momenteel nog hypothetisch en maakt geen moeilijk te herstellen ernstig nadeel uit.

7. Bijgevolg is niet voldaan aan de tweede voorwaarde van voornoemd artikel 17, § 2.

Deze vaststelling volstaat om de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing te verwerpen.

BESLISSING

De Raad van State verwerpt de vordering tot schorsing.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 29 maart 2010, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Daniël Moons,	staatsraad, waarnemend voorzitter,
bijgestaan door	
Wim Geurts,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Wim Geurts

Daniël Moons