

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 216.669 van 5 december 2011
in de zaak A. 199.400/IX-7082**

In zake: Patrick GLORIE
wonend te 2550 Kontich
Duffelsesteenweg 178
alwaar woonplaats wordt gekozen

tegen:

de VLAAMSE GEMEENSCHAP, vertegenwoordigd door de
Vlaamse Regering
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Bart Staelens
kantoor houdend te 8000 Brugge
Stockhouderskasteel
Gerard Davidstraat 46 bus 1
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 1 maart 2011, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van 31 augustus 2010 van de administrateur-generaal van het intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid Wonen-Vlaanderen waarbij de proeftijd van Patrick Glorie negatief wordt geëvalueerd en waarbij hij met ingang van 1 september 2010 wordt ontslagen als personeelslid op proef.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoeker heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Auditeur Joke Goris heeft een verslag opgesteld.

De verzoeker heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 28 november 2011.

Staatsraad Bert Thys heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Samuel Mens, die loco advocaat Bart Staelens verschijnt voor de verwerende partij, is gehoord.

Auditeur Joke Goris 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. De verzoeker treedt met ingang van 1 september 2009 in dienst als statutair technicus op proef bij de dienst Wonen-Antwerpen van het intern verzelfstandigd agentschap Wonen-Vlaanderen van de Vlaamse overheid.

3.2. Op 3 november 2009 wordt met de verzoeker een planningsgesprek gevoerd. Tijdens dit gesprek wordt het doel van verzoekers functie als volgt omschreven:

“Inspecteren, controleren en begeleiden teneinde de naleving van de reglementering en de uitvoering van beleidsbeslissingen inzake de

kwaliteitsbewaking van woningen en de toekenning van tussenkomsten aan particulieren in het kader van de huisvesting na te gaan.”

Tijdens dit gesprek worden tevens de belangrijkste resultaatsgebieden en de technische en gedragsgerichte competenties van de functie van technisch onderzoeker omschreven, evenals de persoonlijke resultaatsgerichte en ontwikkelingsgerichte doelstellingen van de verzoeker.

3.3. Op 26 februari 2010 heeft een tussentijds evaluatiegesprek plaats tussen de verzoeker en zijn evaluatoren.

Met betrekking tot de resultaatsgebieden luidt de conclusie van dit evaluatiegesprek als volgt:

“Op kwalitatief vlak levert Patrick [...] prima prestaties. Op kwantitatief vlak daarentegen is er nog progressie nodig. Patrick haalt nog niet de globaal vooropgestelde prestatienormen wat de onderzoeken of het aantal te verwerken dossiers betreft. Wellicht mede door zijn betrokkenheid bij de plaatsbezoeken, maar ook omwille van zijn streven om zo foutloos mogelijk te werken, is het tempo soms nog aan de lage kant en blijven de aantallen verwerkte dossiers nog iets te ver onder de norm. Er is op dit vlak echter zeker nog groei mogelijk en dit gegeven zullen we verder op de voet opvolgen.”

Inzake de technische en gedragsgerichte competenties worden verzoekers sterke punten aangegeven. Er wordt vermeld dat er geen zwakke punten werden ontdekt. Als te ontwikkelen punten worden vermeld:

“Op het vlak van pure kennis van de materie heeft Patrick reeds een hele knappe weg afgelegd. Hij kan ook al goed werken met de verschillende informaticaprogramma's. Gelet op de strenge eisen die worden gesteld op het vlak van de te leveren prestaties, zal Patrick wel nog een goed evenwicht moeten zoeken tussen snelheid en kwaliteit. Iets minder gaan voor de perfectie om toch ook een voldoende snelheid van behandeling te ontwikkelen is de boodschap.

Wellicht is er ook nog enige ruimte om de werkplanning te verbeteren. Patrick moet iets meer tijd vrijmaken voor de verwerking van de premiedossiers, omdat de nadruk tot op heden te veel is blijven liggen op de woonkwaliteitsdossiers.

Patrick heeft aangegeven dat hij iets te veel op zelfstudie aangewezen is geweest en dat dit ook heeft gewogen op de kwantitatieve prestaties die van

hem verwacht werden. Veel tijd werd besteed aan het opzoeken van informatie en vaak moesten dossiers ook aan de kant worden gelegd tot op het ogenblik (meestal enkel donderdag) dat er andere onderzoekers op kantoor kwamen. Deze bemerking is terecht en dit blijft een aandachtspunt voor mezelf en de teamcoach.”

De persoonlijke resultaatsgerichte en ontwikkelingsgerichte doelstellingen worden beoordeeld in overwegend positieve bewoordingen.

De verzoeker ondertekent het verslag van het tussentijdse evaluatiegesprek voor kennisneming en ontvangst op 13 april 2010. Hierbij formuleert hij geen opmerkingen.

3.4. Op 8 juni 2010 heeft het eindevaluatiegesprek plaats tussen de verzoeker en zijn evaluatoren.

Met betrekking tot de resultaatsgebieden vermeldt het eindevaluatieverslag:

“[...]”

Hoewel er op kwalitatief vlak door Patrick goed werk verricht wordt, is er wel een ernstig probleem met de kwantiteit. Wonen-Vlaanderen hanteert kwantitatieve prestatienormen voor onderzoekers, die door Patrick niet gehaald worden. Uit de weekplanningen van de laatste maanden die ik nog eens samen met Patrick overlopen heb, blijkt dat hij de week meestal goed start, met in de regel op maandag een 6-tal woningonderzoeken (dat is exact de norm), en de dag daarna nog enkele (3 à 4-tal) woningonderzoeken. Vervolgens heeft Patrick echter ook woensdag + soms ook nog een deel van de andere dagen van de week nodig om de verslagen te maken van die plaatsbezoeken. Dit werk moet echter gebeuren op de dagen van de controles en dus niet in de dagen na de plaatsbezoeken. Voor factuurcontroles, waarbij de norm voor de renovatiepremie ligt op 15 dossiers per dag, is er daarom nauwelijks ruimte over.

Terwijl ik lange tijd er vanuit gegaan ben dat Patrick er in de loop van zijn stage nog wel in zou slagen om de kwantitatieve normen te bereiken, moest ik op het einde van zijn stage samen met hem vaststellen dat deze doelstelling nog erg ver weg is en wellicht zelfs onhaalbaar is. Patrick geeft zelf aan dat hij de normen te hoog gegrepen vindt en hij begrijpt niet hoe zijn collega's er wel in slagen om deze te respecteren. Mede omdat ook Patrick zelf geen grote vooruitgang meer verwacht op het vlak van het potentieel aantal van de door

hem behandelde dossiers, moet ik een negatief eindoordeel uitbrengen. Patrick geeft aan dat hij dit verwacht had.”

Inzake de technische en gedragsgerichte competenties worden verzoekers sterke punten, te ontwikkelen punten en zwakke punten weergegeven. Met betrekking tot de zwakke punten stelt het eindevaluatieverslag het volgende:

“Zoals hiervoor reeds gemeld is er een ernstig probleem op het vlak van de kwantitatieve prestaties. Met gemiddeld slechts een 10-tal woningonderzoeken per werkweek, aangevuld met enkele factuurcontroles, lijkt de kloof tussen de effectief geleverde prestaties en de norm onoverbrugbaar, temeer daar er de laatste maanden op dit vlak nauwelijks progressie meer is.

Eén en ander is geen gevolg van een gebrek aan inzet. Die is er zeker wel. Patrick werkt doorlopend ernstig verder, dus op dit vlak kan hem zeker niets verweten worden. Het probleem situeert zich vooral op het vlak van de snelheid van verwerking, die wellicht negatief beïnvloed wordt door de voormelde drang naar perfectie en onvoldoende flexibiliteit om nieuwe, snellere werkmethodes uit te proberen. Pogingen van rechtstreekse collega's om wat tips te geven omtrent de werkmethodiek, gaven nauwelijks resultaat.

Omdat Patrick zelf niet gelooft dat de voormelde kloof tussen effectieve prestaties en de opgelegde norm overbrugbaar is en het ten opzichte van collega's onfair zou zijn om sterk afwijkende normen te gaan afspreken met Patrick, is de enig mogelijke eindbeoordeling een negatieve evaluatie.”

De einduitspraak luidt dat de verzoeker negatief geëvalueerd wordt.

De verzoeker ondertekent het verslag van het eindevaluatiegesprek voor kennisneming en ontvangst op 1 juli 2010. Hij formuleert geen opmerkingen bij het verslag.

3.5. Op 16 juli 2010 stelt de verzoeker tegen zijn negatieve eindevaluatie beroep in bij de raad van beroep voor de diensten van de Vlaamse overheid.

3.6. Op 11 augustus 2010 behandelt de raad van beroep het beroep van de verzoeker. Hij adviseert met zes stemmen tegen één aan de

administrateur-generaal van het Agentschap Wonen-Vlaanderen dat de negatieve evaluatie van verzoekers proeftijd ongegrond is, dit om de volgende redenen:

“[...]

Overwegende dat geen aanstellingsdocument kon voorgelegd worden waaruit de reële aanvankelijke duur van de stage kan worden afgeleid; daar waar het planningsdocument duidelijk gewag maakt onder de rubriek ‘resultaatsgerichte doelstellingen’ van een stageperiode van 6 maanden en onder de rubriek ‘algemeen’ van de duur van de proeftijd van 6 maanden, waarna dit werd overschreden met 9 maanden;

Overwegende dat om niet naspeurbare redenen het planningsdocument werd opgesteld na een planningsgesprek van 3 november 2009, waar de proeftijd aanving op 1 september 2009, het zij twee maand voordien;

Overwegende dat uit het dossier blijkt dat een tussentijdse evaluatie werd gehouden op 26 februari 2010, dat echter pas ter kennis werd gebracht en ondertekend door de evaluatoren op 12 en 9 april 2010, hetgeen niet gebruikelijk is en de duurtijd ernstig inkrimpt om nog te remediëren aan de verwerkingssnelheid van de dossiers zoals aangehaald onder de rubriek ‘ontwikkelingsgerichte doelstellingen’;

Overwegende dat uit de behandeling van de zaak duidelijk naar voor is gekomen dat aan de verzoeker verre van alle middelen werden ter beschikking gesteld om een adequate opleiding te verzekeren wat de organisatie en planning van de opdrachten betreft, hetgeen in het tussentijds evaluatieverslag trouwens wordt erkend door de evaluatoren;

Overwegende dat de tussentijdse evaluatie aangeeft dat er geen zwakke punten konden worden ontdekt, terwijl in de eindevaluatie de kwantitatieve prestaties plots als doorslaggevend negatief punt worden aangehaald;

Overwegende dat niet werd aangetoond dat de verzoeker ooit kennis heeft gekregen van concrete minimum prestaties die dienden te worden gehaald en dit criterium niet werd opgenomen in het planningsdocument;

Overwegende dat het evenwel een feit is dat de verzoeker kwantitatief niet gepresteerd heeft wat van hem verwacht kon worden, hetgeen de verzoeker zelf toegeeft;

[...].”

3.7. Bij besluit van 31 augustus 2010 beslist de administrateur-generaal van het Agentschap Wonen-Vlaanderen om verzoekers proeftijd negatief te evalueren en hem met ingang van 1 september 2010 te ontslaan als personeelslid op proef. Deze beslissing is als volgt gemotiveerd:

“[...]

Overwegende dat aan de heer Patrick Glorie een uitgebreid modulair vormingspakket werd aangeboden, bestaande uit een aantal formele vormingsmomenten, het volgen van ervaren collega's op het terrein, coaching

door stagebegeleider en teamcoach, feedback en advies van collega's alsook zelfstudie en dat ditzelfde vormingspakket aan alle nieuwe personeelsleden wordt gegeven en zijn deugdelijkheid reeds heeft bewezen als een adequate basisopleiding;

Overwegende dat de kwantitatieve prestaties van de heer Patrick Glorie ondermaats zijn, dat de evolutie van deze prestaties in de loop van de stage als onvoldoende wordt beoordeeld, dat beide vaststellingen door betrokkene uitdrukkelijk erkend worden en dat er kan geconcludeerd worden dat betrokkene over onvoldoende leerpotentieel beschikt om de kloof tussen de gerealiseerde en de verwachte prestaties op een redelijke termijn te kunnen dichten;

Overwegende dat van alle controleurs kwaliteitsbewaking en huisvestingspremies bij Wonen-Vlaanderen gelijkaardige kwantitatieve prestaties verwacht worden en dat niet kan worden toegestaan dat individuele prestaties hiervan significant afwijken, dit teneinde een efficiënte dienstverlening te kunnen bieden alsook om de interne billijkheid binnen de organisatie te verzekeren.

Overwegende dat de verlenging van de stageperiode van de heer Patrick Glorie louter een algemene maatregel was met als doel alle stageperiodes te uniformiseren;

Overwegende dat het formele planningsgesprek van de heer Patrick Glorie weliswaar pas plaatsvond op 3 november 2009, maar dat er in de periode daarvoor herhaaldelijk mondelinge toelichting werd verstrekt;

Overwegende dat het tussentijdse evaluatieverslag weliswaar pas ter kennis werd gebracht op 13 april 2010, maar dat de resterende anderhalve maand nog voldoende mogelijkheden bood voor progressie, dewelke echter niet gerealiseerd werd;

Overwegende dat het ontbreken van elementen in de rubriek 'zwakke punten' in de tussentijdse evaluatie van de heer Patrick Glorie begrepen moet worden vanuit een coachende houding, waarbij aandachtspunten geformuleerd worden als 'te ontwikkelen punten' dit met als doel niet te stigmatiseren maar integendeel de nadruk te leggen op de positieve dynamiek van het leerproces;

Overwegende dat de prestatienormen weliswaar niet schriftelijk werden overgemaakt, maar wel herhaaldelijk mondeling werden besproken met de heer Patrick Glorie en dus gekend zijn door betrokkene, hetgeen betrokkene ook zelf aangeeft;”

Dit is de bestreden beslissing. Ze wordt met een aangetekende zending door De Post aan verzoekers woonplaats aangeboden op 2 september 2010. Deze zending bevat geen vermelding van de beroepsmogelijkheid bij de Raad van State.

IV. Onderzoek van het enige middel

4. De verzoeker voert in een enig middel de schending aan van het algemeen rechtsbeginsel van de materiële motiveringsplicht, van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet en van het gelijkheids- en non-discriminatiebeginsel.

A. Eerste onderdeel

Standpunt van de partijen

5. In een eerste onderdeel van het middel laat de verzoeker gelden dat het vormingspakket dat hem werd aangeboden, te kort schoot om te kunnen gewagen van een afdoende begeleiding van zijn stage. Gedurende twaalf halve dagen meelopen met collega's volstond volgens de verzoeker niet om de volledige materie van het "controleurs-métier" en in het bijzonder de praktische werkwijze en de organisatie van het werk onder de knie te krijgen. Voorts kreeg hij geen praktische opleiding van zijn collega's voor het verwerken van de resultaten van de plaatsbezoeken in verslagen. Het terugvallen op collega's tijdens de inlooperperiode werd bovendien bemoeilijkt doordat collega-inspecteurs slechts één dag per week op het kantoor aanwezig waren, waardoor hij veel tijd verloor met het voorbereiden van vragen voor zijn collega's en het zelf opzoeken van informatie.

De verzoeker stelt voorts dat niet aan alle nieuwe personeelsleden hetzelfde vormingspakket wordt aangeboden. Aldus krijgen sommige collega's een uitgebreidere opleiding dan de verzoeker, wat een onwettige discriminatie is. Volgens de verzoeker worden aan collega's in andere provincies stapsgewijs nieuwe taken toegekend, waarbij zij telkens worden begeleid door collega's. Pas wanneer zij een deeltaak goed beheersen, worden hen nieuwe taken opgelegd, terwijl hijzelf de volledige materie diende aan te leren in slechts twaalf halve dagen. De verzoeker nodigt het auditoraat uit om bijkomende stukken betreffende de organisatie van de opleiding van de nieuwe personeelsleden op te vragen bij de verwerende partij.

6. De verwerende partij antwoordt dat de verzoeker voldoende werd begeleid in zijn functie. Zij zet uiteen dat de verzoeker een aantal formele vormingsmomenten heeft genoten en werd begeleid door zijn collega's, waarbij het evenwel de bedoeling was dat hijzelf de resterende lacunes zou opvullen door zelfstudie, wat eigen is aan de betrokken complexe materie. De opleiding van de verzoeker stemt derhalve overeen met hetgeen daarover in de bestreden beslissing wordt gesteld.

De omstandigheid dat collega-inspecteurs slechts één dag per week op het kantoor aanwezig waren, belette de verzoeker niet om zijn teamcoach dagelijks telefonisch en per e-mail te bereiken. Ook bij zijn eerste evaluator kon hij terecht met vragen. Intensieve begeleiding bij de opmaak van technische en omstandige verslagen kreeg de verzoeker voorts van zijn collega's van de administratieve cel Woonkwaliteitsbewaking, die hem uren en dagen hebben geholpen.

Een dergelijke opleiding is volgens de verwerende partij afdoende, temeer daar uit diverse stukken blijkt dat de verzoeker de materie zeer goed onder de knie had.

Ten slotte ontkent de verwerende partij dat collega's van de verzoeker uit andere provincies een betere opleiding zouden krijgen. De verstrekte opleiding betreft immers een modulair vormingspakket dat centraal wordt aangeboden en verplicht is voor alle onderzoekers.

7. De verzoeker beaamt in zijn memorie van wederantwoord dat niet zijn kwalitatieve prestaties, maar zijn ondermaatse kwantitatieve prestaties resulteerden in de negatieve evaluatie van zijn proeftijd. Hij beklemtoont echter dat de ontoereikende opleiding en begeleiding tot gevolg hebben gehad dat hij teveel tijd verloor, wat gewogen heeft op zijn kwantitatieve prestaties.

De verzoeker repliceert voorts dat zijn vorming en opleiding niet zijn verlopen zoals aangegeven in het planningsdocument. Zo bepaalt het planningsdocument dat de hoofdmoot van de opleiding plaatsvindt op het terrein zelf, maar in de praktijk liep de verzoeker slechts twaalf halve dagen mee met een collega, wat ruim onvoldoende was om de volledige materie en vooral de praktische werkwijze en organisatie van het werk te beheersen. De verzoeker stelt dat hij van zijn collega's geen praktische opleiding heeft gekregen voor het verwerken van de resultaten van de plaatsbezoeken. De tweedaagse opleiding die hij heeft gevolgd met betrekking tot de technische verslaggeving, kwam pas in de zevende maand van de proeftijd, wat te laat is. Bovendien kan dit vormingsmoment het gebrek aan een praktische opleiding door collega's aan de hand van concrete situaties niet ondervangen. Hetzelfde geldt voor de vorming die de verzoeker van zijn eerste evaluator kreeg. De verzoeker betwist ook dat hij de door de verwerende partij aangehaalde begeleiding van zijn teamcoach heeft gekregen.

Volgens de verzoeker zijn de opvolging en begeleiding van zijn stage door zijn teamcoach en eerste evaluator niet op een zorgvuldige wijze gebeurd. Dit blijkt ook uit het feit dat zij in het eindevaluatieverslag stelden dat de kwantitatieve normen op het einde van de stage nog erg ver weg en wellicht onhaalbaar waren, terwijl hij nochtans vanaf eind juni 2010 dagelijks aantallen behaalde die zich in de buurt van de kwantitatieve normen bevonden.

De verzoeker stelt dat hij voor het technische aspect van de verslagen weliswaar werd begeleid door de administratieve cel, maar dat dit niet zo was voor het inhoudelijke aspect ervan.

Hij wijst erop dat de eerste evaluator in het tussentijdse evaluatieverslag bevestigde dat de verzoeker veel tijd besteedde aan het opzoeken van informatie en dossiers aan de kant moest leggen tot zijn collega-inspecteurs op donderdag op het kantoor kwamen. De raad van beroep bevestigde dat aan de

verzoeker verre van alle middelen ter beschikking werden gesteld voor een adequate opleiding wat de organisatie en planning van de opdrachten betreft.

De verzoeker herhaalt dat hij niet dezelfde opleiding en kansen heeft gekregen als andere stagiair-onderzoekers en wijst in dit verband op de opleiding die zijn collega's uit Limburg en Brussel hebben genoten.

8. De verzoeker houdt in zijn laatste memorie staande dat twaalf halve dagen meelopen met collega's niet voldoende was om de materie onder de knie te krijgen. Het planningsdocument waarin is vermeld dat de hoofdmoot van de opleiding zou plaatshebben op het terrein, moet volgens de verzoeker in die zin worden geïnterpreteerd dat hij een opleiding zou genieten "op het terrein" en niet zozeer op het kantoor. Dit in acht genomen, dient volgens hem te worden vastgesteld dat hij manifest te weinig opleiding heeft genoten. Dat hij teveel op zelfstudie was aangewezen, had de verzoeker overigens reeds aangegeven in het tussentijdse evaluatiegesprek en wordt zowel door de evaluator als door de raad van beroep erkend.

De verzoeker stelt dat hij niet alleen op het einde van zijn proeftijd raad heeft gevraagd aan een collega. Het vragen van hulp aan collega's was evenwel bijzonder moeilijk ingevolge de omstandigheid dat zijn collega's slechts één dag per week op het kantoor aanwezig waren. De mogelijkheid om vragen te stellen aan collega's kan bovendien niet worden gelijkgesteld met een adequate opleiding.

Met betrekking tot zijn ongelijke behandeling in vergelijking met collega's van andere provincies, stelt de verzoeker vast dat de auditeur-verslaggever niet is ingegaan op zijn vraag om bij de verwerende partij nadere informatie op te vragen.

Beoordeling

9. 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.

10. Te dezen steunt de bestreden beslissing in essentie op het motief dat de verzoeker niet beantwoordt aan de kwantitatieve prestatienormen, dat de evolutie van zijn prestaties op kwantitatief vlak tijdens zijn proeftijd onvoldoende was en dat hij over onvoldoende leerpotentieel beschikt om de kloof tussen gerealiseerde en verwachte prestaties binnen een redelijke termijn te dichten.

De verzoeker betwist niet dat zijn kwantitatieve prestaties als zodanig niet voldeden, maar hij schrijft dit toe aan de ontoereikendheid van de hem aangeboden vorming, opleiding en begeleiding, die niet verliepen zoals aangegeven in het planningsdocument.

11. De bestreden beslissing overweegt in dit verband dat aan de verzoeker een uitgebreid modulair vormingspakket werd aangeboden, bestaande uit een aantal formele vormingsmomenten, het volgen van ervaren collega's op het terrein, coaching door stagebegeleider en teamcoach, feedback en advies van collega's alsook zelfstudie en dat ditzelfde vormingspakket aan alle nieuwe personeelsleden wordt gegeven en zijn deugdelijkheid reeds heeft bewezen als een adequate basisopleiding.

De verzoeker kan worden bijgevalen dat het gedurende twaalf halve dagen meelopen met collega's op zich allicht niet zal hebben volstaan om de volledige materie, niet alleen inhoudelijk, maar ook praktisch en organisatorisch onder de knie te krijgen. Dit neemt evenwel niet weg dat de verzoeker geen gegevens aanbrengt die de Raad van State tot het besluit nopen dat de verwerende partij kennelijk onredelijk handelt wanneer zij ervan uitgaat dat het gedurende

twaaalf halve dagen meelopen met collega's, samen met andere formele vormingsmomenten, de begeleiding door een coach en de beschikbaarheid van collega's voor nadere uitleg, een voldoende ondersteuning en aanzet vormt voor een tijdens de proeftijd verwachte gestadig toenemende beheersing van de functie op alle vlakken. Waar in het planningsdocument wordt gesteld dat de hoofdmoot van de opleiding zal plaatshebben op het terrein, gaat de verzoeker bovendien verkeerdelijk ervan uit dat dit alleen kan slaan op het meelopen met collega's. Ook de zelfstandige verwerking van dossiers door de verzoeker "op het terrein" kan door de verwerende partij redelijkerwijze worden opgevat als een onderdeel van het vormingsproces dat de verzoeker tijdens de proeftijd diende door te maken.

De verzoeker beaamt dat hij een tweedaagse opleiding heeft gehad over technische verslaggeving, doch stelt dat deze te laat in de proeftijd kwam. Het blijkt evenwel niet dat de verzoeker niet eerder de mogelijkheid zou hebben gehad om problemen die hij op dit vlak ondervond aan te brengen bij collega's, de teamcoach of zijn evaluatoren. In zijn beroepschrift voor de raad van beroep stelt de verzoeker zelf dat hij pas aan het einde van zijn proeftijd raad heeft gevraagd aan een collega, maar dat het toen te laat was om de meubels te redden. De verzoeker blijkt dus wel degelijk bij collega's terecht te hebben gekund. Dat die contacten met collega's werden bemoeilijkt door hun veelvuldige afwezigheid op het kantoor kan worden aangenomen, maar dit neemt niet weg dat de verzoeker langs andere geëigende kanalen met hen contact kon opnemen. Dat hij dit slechts laattijdig heeft gedaan, kan niet aan de verwerende partij worden verweten. Overigens wordt door de verzoeker niet tegengesproken wat in het eindevaluatieverslag is vermeld, namelijk dat "pogingen van rechtstreekse collega's om wat tips te geven omtrent de werkmethodek [...] nauwelijks resultaat [gaven]".

De verzoeker maakt voorts niet aannemelijk dat de begeleiding door zijn teamcoach ontoereikend was, waardoor hij in de onmogelijkheid zou geweest zijn om ook op het vlak van zijn kwantitatieve prestaties te voldoen. Er dient integendeel op gewezen dat de verzoeker voor de raad van beroep heeft

toegegeven dat zijn teamcoach een bepaalde benadering van zijn probleem had aangeraden die logisch was, maar dat hij het niet zag zitten om daarop in te gaan.

12. Uit wat voorafgaat moet worden besloten dat uit niets blijkt en dat de verzoeker niet aantoont dat zijn ontoereikende kwantitatieve prestaties toe te schrijven zijn aan onvoldoende aangeboden opleiding, vorming en begeleiding.

Voor zover de verzoeker in zijn memorie van wederantwoord aanvoert dat hij vanaf eind juni 2010 dagelijks aantallen behaalde die zich in de buurt van de kwantitatieve normen bevonden, verwijst de Raad van State naar zijn beoordeling van het tweede middelonderdeel, in het bijzonder in randnummer 21.

13. De verzoeker voert aan dat hij ongelijk werd behandeld ten aanzien van collega's uit andere provincies, omdat deze een andere, meer degelijke opleiding hebben genoten.

Het gelijkheidsbeginsel kan slechts als geschonden worden beschouwd indien in rechte en in feite gelijke gevallen ongelijk werden behandeld zonder dat voor deze ongelijke behandeling een objectieve verantwoording bestaat. Het behoort toe aan de verzoeker die aanvoert dat het gelijkheidsbeginsel werd geschonden, om dit in het verzoekschrift met concrete en precieze gegevens aan te tonen. Hij vermag de bewijslast niet bij de auditeur-verslaggever of de Raad van State te leggen. De verzoeker beperkt zich te dezen tot een loutere bewering dat collega's uit andere provincies een betere opleiding genieten. Daargelaten of een eventuele ongelijkheid wegens een andere opleiding aan collega's van andere provincies, de Raad van State ertoe zou nopen tot de onwettigheid van de negatieve evaluatie van verzoekers proeftijd te besluiten, moet hoe dan ook worden vastgesteld dat de verzoeker geen bewijs aanbrengt van een dergelijke ongelijkheid.

14. Het eerste onderdeel van het enige middel is niet gegrond.

B. Tweede onderdeel

Standpunt van de partijen

15. In een tweede onderdeel van het middel laat de verzoeker gelden dat de zogenaamde kwantitatieve normen waaraan hij niet zou hebben voldaan, officieel niet bestaan. Indien ze wel zouden bestaan, dan heeft hij er nooit kennis van gekregen, zodat ze niet aan hem tegenstelbaar zijn.

De verzoeker wijst er voorts op dat de verwerende partij niet aantoont dat hij significant te weinig presteerde en dat de evolutie van zijn prestaties in de loop van de proeftijd onvoldoende was, nu uit het administratief dossier niet blijkt welke de concrete aantallen dossiers zijn die door hem werden verwerkt.

16. De verwerende partij antwoordt dat de omstandigheid dat de kwantitatieve normen niet expliciet werden opgenomen in de planning, niet impliceert dat deze normen niet zouden bestaan. Zij zet de kwantitatieve normen uiteen en stelt dat deze normen niet in het planningsdocument zijn vermeld, teneinde enige flexibiliteit aan de dag te kunnen leggen bij de beoordeling van de prestaties van de onderzoekers. Volgens de verwerende partij blijkt uit de vermelding van de gedragsgerichte competenties in het planningsdocument dat van een goed onderzoeker wordt verwacht dat hij een degelijk technisch verslag kan afleveren met oog voor de timing. Uit de evaluatieverslagen blijkt dat de verzoeker er niet in slaagt om een goed evenwicht te vinden tussen kwaliteit en snelheid.

Aangezien de kwantitatieve normen tijdens verschillende informele gesprekken met de verzoeker werden besproken, kan hij bezwaarlijk voorhouden dat hij van die normen geen kennis heeft. Bovendien werd de verzoeker tijdens het tussentijdse evaluatiegesprek erop gewezen dat hij op

kwantitatief vlak beter diende te presteren. Voorts heeft de verzoeker zelf herhaaldelijk aangegeven dat hij er niet in slaagt de kwantitatieve normen te halen.

De verwerende partij legt, ter staving van de concrete aantallen dossiers die de verzoeker verwerkte, zijn planningsdocument neer voor de periode van 16 november 2009 tot en met 31 mei 2010.

17. De verzoeker repliceert dat de door de verwerende partij opgegeven normen niet onbetwistbaar vaststaan. De verwerende partij toont niet aan dat de normen die zij vermeldt wel degelijk bestaan, en nog minder dat zij aan de verzoeker ter kennis werden gebracht. Volgens het PLOEG-concept van het evaluatiegebeuren dienen doelstellingen steeds specifiek en meetbaar te worden geformuleerd en is het niet de bedoeling dat géén of vaag geformuleerde doelstellingen worden opgelegd. In flexibiliteit kan worden voorzien door de doelstellingen als richtinggevend in de plaats van als bindend te formuleren.

De verzoeker stelt dat hij nooit kwantitatieve normen op papier heeft gezien, maar dat hem enkel uiteenlopende getallen werden meegedeeld door collega's. Bovendien was er volgens de verzoeker bij de dienst Wonen-Antwerpen een afspraak om meer dossiers te behandelen dan in andere provincies, wat onduidelijkheid schiep. Het was evenmin duidelijk hoe de normen concreet werden toegepast, nu een onderzoeker op één dag vaak verschillende soorten dossiers diende te behandelen, terwijl de normen slechts betrekking hebben op een aantal dossiers van één bepaalde soort per dag.

De verzoeker besluit dat het hem nooit duidelijk was of hij bij de evaluatie van zijn proeftijd op kwantitatieve normen zou worden afgerekend, en zo ja, welke deze normen dan precies waren. Omdat de normen nergens expliciet werden vermeld, ging de verzoeker ervan uit dat het een inspanningsverbintenis betrof en dat hij eerder zou worden geholpen om de normen te halen dan dat hij erop afgerekend zou worden.

18. In zijn laatste memorie laat de verzoeker nog gelden dat uit de omstandigheid dat hij de kwantitatieve normen vanaf eind juni 2010 wel haalde, blijkt dat zijn opleiding en begeleiding niet op een zorgvuldige wijze zijn gebeurd. Hierdoor komt immers het argument in het gedrang als zouden de kwantitatieve normen voor de verzoeker waarschijnlijk niet haalbaar zijn.

Beoordeling

19. De evaluatie van de proeftijd van een personeelslid kan slechts regelmatig gebeuren op basis van criteria die vooraf door de geëvalueerde zijn gekend, zodat hij zijn functioneren erop heeft kunnen afstemmen.

Te dezen kan de verzoeker niet worden bijgevalen dat de kwantitatieve normen inzake dossierbehandeling waaraan zijn proeftijd is getoetst, niet bestaan of minstens door hem niet gekend waren. Uit verschillende stukken van het administratief dossier blijkt immers het tegendeel.

Zo vermeldt het tussentijdse evaluatieverslag onder meer dat de verzoeker niet de globaal vooropgestelde prestatienormen haalde, wat de te verrichten woningonderzoeken en te verwerken dossiers betreft, en dat de verzoeker heeft aangegeven dat teveel zelfstudie heeft gewogen op “de kwantitatieve prestaties die van hem verwacht werden”. De verzoeker heeft het tussentijdse evaluatieverslag ondertekend zonder hierbij opmerkingen te maken. Indien hij geen kennis zou hebben gehad van de kwantitatieve prestatienormen of indien deze voor hem niet duidelijk geweest zouden zijn, dan mocht van hem worden verwacht dat hij een opmerking in die zin bij het verslag zou hebben gemaakt. Nu hij dit niet heeft gedaan, mag ervan worden uitgegaan dat hij de kwantitatieve normen waarvan sprake in het verslag kende.

Ook in het eindevaluatieverslag wordt gewag gemaakt van kwantitatieve prestatienormen die door Wonen-Vlaanderen worden gehanteerd,

en wordt vastgesteld dat de verzoeker ze niet heeft gehaald. Andermaal heeft de verzoeker er geen opmerkingen bij gemaakt.

In zijn beroepschrift voor de raad van beroep argumenteert de verzoeker weliswaar dat de kwantitatieve prestatienormen niet op papier zijn vastgelegd, maar hij stelt geenszins dat hij deze normen niet kent. Hij stelt integendeel:

“Ik heb [...] niet de intentie om de inhoud van het verslag te betwisten, want ik kan niet anders dan toegeven dat ik na de proefperiode van 9 maanden niet voldeed aan de kwantitatieve prestatienormen die opgelegd worden aan de controleurs kwaliteitsbewaking en huisvestingspremies bij Wonen Vlaanderen.

Vanuit het standpunt van de directeur van Wonen Antwerpen, [...], is het voorstel tot afdanking dan ook een volledig logische beslissing waarvoor ik alle begrip kan opbrengen. Op het einde van mijn proeftijd moest hij de inschatting maken of ik in staat zou zijn om binnen een redelijke termijn te voldoen aan de kwantitatieve prestatienormen. Het enige objectieve criterium dat hij daarbij kon hanteren zijn de aantallen dossiers die ik tijdens mijn proeftijd verwerkte in combinatie met de progressie die ik daarbij gemaakt had. Dat was, helaas voor mij, inderdaad ruim onvoldoende.

[...]”

Uit wat voorafgaat moet worden besloten dat de verzoeker de kwantitatieve prestatienormen wel degelijk kende en dat zij voldoende duidelijk waren voor hem, zodat hij zijn functioneren erop heeft kunnen afstemmen.

Uit de aangehaalde passage van verzoekers beroepschrift voor de raad van beroep blijkt bovendien dat de verzoeker zich er wel degelijk bewust van was dat hij op de kwantitatieve prestatienormen zou worden afgerekend.

20. De bestreden beslissing heeft de kwantitatieve prestaties van de verzoeker “ondermaats” bevonden. Ze overweegt voorts dat wat individuele prestaties betreft geen significante afwijkingen van de prestatienormen kunnen worden toegestaan. Hieruit kan worden afgeleid dat de verwerende partij de kwantitatieve prestatienormen niet als een resultaatsverbintenis, maar wel als een inspanningsverbintenis bij haar beoordeling van verzoekers proeftijd heeft

betrokken. Gelet op de gegevens van het administratief dossier, in het bijzonder de planning van de verzoeker tijdens de periode van 16 november 2009 tot en met 31 mei 2010, kan de voormelde bevinding van de verwerende partij bovendien niet als kennelijk onredelijk worden beschouwd.

21. De verzoeker argumenteert dat het eindevaluatieverslag ten onrechte stelt dat de kwantitatieve normen voor hem onhaalbaar blijken. Volgens de verzoeker haalt hij min of meer de betrokken normen sinds eind juni 2010.

Daargelaten dat de verzoeker geen enkel bewijsstuk voorlegt van deze bewering betreffende zijn prestaties sinds eind juni 2010, dient erop te worden gewezen dat de bestreden beslissing de eindbeoordeling inhoudt van verzoekers proefperiode, die liep van 1 september 2009 tot en met 31 mei 2010. De door de verzoeker aangebrachte gegevens hebben evenwel betrekking op de periode ná zijn proeftijd en konden door de verwerende partij derhalve hoe dan ook niet bij het nemen van de bestreden beslissing worden betrokken. Evenmin kan worden ingezien hoe uit deze gegevens zou kunnen worden afgeleid dat verzoekers opleiding en begeleiding niet op een zorgvuldige wijze zouden zijn gebeurd of dat het kennelijk onredelijk zou zijn dat de verwerende partij op basis van de door haar gekende gegevens heeft besloten dat de kwantitatieve prestaties van de verzoeker “ondermaats” waren en een gunstige evaluatie van zijn proeftijd in de weg stonden.

22. Het tweede onderdeel van het enige middel is evenmin gegrond.

C. Derde onderdeel

Standpunt van de partijen

23. In een derde onderdeel van het middel stelt de verzoeker dat de bestreden beslissing ten onrechte geen rekening houdt met zijn allergieproblemen tijdens het pollenseizoen. In dit verband legt de verzoeker verschillende attesten voor waaruit volgens hem blijkt dat zijn allergie een noemenswaardig effect had op

zijn prestaties, onder meer door concentratiestoornissen. Het onverkort toepassen van de kwantiteitsnormen voor alle controleurs, impliceert volgens de verzoeker dat het voor mensen met een lagere verwerkingssnelheid onmogelijk is om de functie van controleur uit te oefenen.

24. De verwerende partij antwoordt dat de verzoeker noch tijdens het tussentijdse evaluatiegesprek, noch tijdens het eindevaluatiegesprek melding heeft gemaakt van allergieproblemen die een weerslag zouden hebben gehad op zijn prestaties. De verzoeker maakt integendeel voor het eerst in het kader van de onderhavige procedure voor de Raad van State de betrokken medische attesten over teneinde zich te beroepen op allergieproblemen. Volgens de verwerende partij kunnen deze problemen nu echter niet meer worden ingeroepen.

Beoordeling

25. De verzoeker legt een aantal medische attesten voor waaruit blijkt dat hij allergieproblemen heeft, vooral tijdens het graspollenseizoen.

Met de verwerende partij moet echter worden vastgesteld dat de verzoeker deze attesten nu, tijdens de procedure voor de Raad van State, voor het eerst aanbrengt. Noch ter gelegenheid van zijn evaluatiegesprekken, noch ter gelegenheid van zijn administratief beroep voor de raad van beroep heeft de verzoeker deze attesten voorgelegd.

In zijn beroepschrift voor de raad van beroep beperkte de verzoeker er zich toe zijn allergieprobleem aan te halen in de volgende bewoordingen:

“Ten slotte zou ik nog even willen vermelden dat ik tijdens mijn proeftijd van negen maanden ook nog 31 dagen jaarlijkse vakantie opgenomen heb en dat ook de week vakantie eind december daar nog bij kwam. Verder heb ik het ook dit jaar wat lastiger tijdens het pollenseizoen vanwege allergieproblemen.”

De wijze waarop de verzoeker zijn allergieprobleem aldus heeft aangebracht, kan niet worden geïnterpreteerd in de zin dat de verzoeker dit probleem als een verantwoording van zijn ondermaatse kwantitatieve prestaties heeft ingeroepen.

Derhalve kan de verzoeker aan de verwerende partij niet ten kwade duiden dat zij bij het nemen van de bestreden beslissing geen rekening heeft gehouden met een zodanige verantwoording.

26. Het derde onderdeel van het enige middel kan niet worden aangenomen.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoeker wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 175 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 5 december 2011, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

André Vandendriessche,	kamervoorzitter,
Daniël Moons,	staatsraad,
Bert Thys,	staatsraad,
bijgestaan door	
Vera Wauters,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Vera Wauters

André Vandendriessche