

**RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK**

**IXe KAMER**

**A R R E S T**

**nr. 217.405 van 23 januari 2012  
in de zaak A. 196.158/IX-6772**

In zake :        Marc HORRIX  
                      wonend te 9000 Gent  
                      Charles De Kerckhovelaan 411  
                      alwaar woonplaats wordt gekozen

tegen :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door:

1. de minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid  
   bijgestaan en vertegenwoordigd door  
   advocaat Jean-François De Bock  
   kantoor houdend te 1050 Brussel  
   Waterloosesteenweg 612  
   bij wie woonplaats wordt gekozen
2. de minister van Grote Steden
3. de staatssecretaris voor Maatschappelijke Integratie en  
   Armoedebestrijding  
   bijgestaan en vertegenwoordigd door  
   advocaat Jean-François De Bock  
   kantoor houdend te 1050 Brussel  
   Waterloosesteenweg 612  
   bij wie woonplaats wordt gekozen

---

*I. Voorwerp van het beroep*

1.                Het beroep, ingesteld op 9 april 2010, strekt tot de  
nietigverklaring van de beslissing van de voorzitter van het directiecomité van de  
Programmatorische Federale Overheidsdienst Maatschappelijke Integratie,  
Armoedebestrijding, Sociale Economie en Grootstedenbeleid van 18 maart 2010  
waarbij wordt beslist het advies van de raad van beroep niet te volgen en waarbij  
aan Marc Horrix de eindvermelding “onvoldoende” voor de evaluatiecyclus 2009  
definitief wordt toegewezen.

## *II. Verloop van de rechtspleging*

2. De derde verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoeker heeft een memorie van wederantwoord ten aanzien van de derde verwerende partij ingediend. De verzoeker heeft ook een toelichtende memorie ten aanzien van de eerste en tweede verwerende partij ingediend.

Auditeur Melissa Celis heeft een verslag opgesteld.

De eerste en derde verwerende partij hebben een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 9 januari 2012.

Staatsraad Jeroen Van Nieuwenhove heeft verslag uitgebracht.

De verzoeker, en advocaat Joy Moens, die loco advocaat Jean-François De Bock verschijnt voor de eerste en derde vertegenwoordigers van de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Melissa Celis 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. Vanaf januari 2004 wordt de verzoeker met een arbeidscontract tewerkgesteld bij de Programmatorische Overheidsdienst (POD) Maatschappelijke Integratie.

3.2. Bij een besluit van 26 maart 2008 van de directeur-generaal van het Opleidingsinstituut van de Federale Overheid (OFO) wordt de verzoeker met ingang van 1 april 2008 toegelaten tot de stage en wordt hij aangewezen bij de POD Maatschappelijke Integratie. Naar aanleiding van deze stage van één jaar worden vier driemaandelijks stageverslagen opgesteld, op basis waarvan in het laatste stageverslag wordt geconcludeerd dat de verzoeker in vast verband mag worden benoemd.

3.3. Bij koninklijk besluit van 12 oktober 2009 wordt de verzoeker tot rijksambtenaar benoemd in de klasse A1, met de titel van attaché, bij de POD Maatschappelijke Integratie met ingang van 1 april 2009.

3.4. Er wordt een dossier ontwikkelingsopvolging over de verzoeker opgesteld. Dit dossier omvat:

- een functiebeschrijving, waarin (1) het doel van de functie, (2) de rollen, resultaatsdomeinen en taken, (3) de context van de functie, (4) de technische competenties en (5) de generieke competenties worden omschreven;
- de vermelding dat de competentiebalans beschouwd wordt als zijnde opgemaakt op de dag van de ontvangst ervan door de dienst HRM;
- een logboek, waarin door de functionele chef de positieve en negatieve functioneringspunten kunnen worden vermeld, maar waarin over de verzoeker niets wordt ingevuld.

Dit dossier ontwikkelingsopvolging is wel ingevuld, maar is noch door de verzoeker als geëvalueerde, noch door zijn functionele chef, Daphné Estoret, gedateerd of ondertekend.

3.5. Op 13 augustus 2009 vindt een functioneringsgesprek plaats van de verzoeker met zijn functionele chef, Daphné Estoret, over de periode van 1 april 2009 tot 30 juni 2009. In het verslag over dit functioneringsgesprek komen onder meer de prestatiedoelstellingen en dagelijkse taken van de verzoeker aan bod, waarna een uitgebreide planning voor 2009 wordt vermeld. Hierbij wordt vermeld dat moet worden verduidelijkt dat deze taken meer dan een voltijdse job inhouden voor een optimale uitvoering en dat het continu wijzigen van prioriteiten onwerkbaar is gebleken. Op de vraag of hij een nieuwe richting binnen de POD wil, antwoordt de verzoeker ontkennend, maar hij geeft daarbij wel aan dat hij duidelijkere informatie en meer stabiliteit wenst over wat het directiecomité van hem verwacht.

Voorts wordt in dit verslag nog het volgende vermeld:

“Marc is een goede communicator en een goede pedagoog: hij is zeer goed in het animeren van informatiesessies voor de stakeholders of in het coachen van een nieuwe collega.

Marc werkt beter zelfstandig dan in team. Marc moet echter bijzondere aandacht besteden aan de vastgelegde planning.

De aanwezigheid van collega's in zijn bureau sinds de verhuis is gunstig voor Marc.

Marc blijft zich ten volle inzetten hoewel hij zich door hiërarchie en collega's niet steeds gevolgd weet. Marc is immers erg begaan met de kwaliteit van het afgeleverde werk en zal dan ook suggesties hiertoe voorstellen. Maar de medewerkers van de dienst neigen ertoe zijn voorstellen niet op te volgen, omdat ze deze als details beschouwen.

Marc zou ook meer interne communicatie willen, hoofdzakelijk van top naar down.”

Volgens het verslag werd aan de verzoeker meegedeeld dat in september 2009 een nieuw diensthoofd in dienst zal treden. De verzoeker geeft daarbij te kennen dat hij duidelijkere informatie wenst te ontvangen over wat de nieuwe chef van hem verwacht.

Dit verslag vermeldt ten slotte als besluit (de in cursief weergegeven zinnen zijn verduidelijkende standaardvermeldingen op het formulier):

*“5.1. Het functioneringsgesprek wordt beëindigd met een samenvatting van de positieve punten en de punten tot verbetering van de werking en met een korte samenvatting van de overeengekomen oplossingen.*

Marc is bekwaam genoeg om zijn taken optimaal uit te voeren.

De onzekerheid van Marc binnen de POD en het belang van de taken die hem zijn toevertrouwd zijn een risicofactor voor de dienst.

*5.2. Kritieke punten of een gebrek aan verbetering kunnen bij de volgende evaluatie leiden tot de vermelding ‘onvoldoende’”.*

Het verslag van het functioneringsgesprek wordt zowel door de verzoeker als geëvalueerde als door de functionele chef als evaluator ondertekend.

3.6. Op 22 januari 2010 vindt een evaluatiegesprek plaats over de periode van 1 september 2009 tot 31 december 2009 tussen de verzoeker als geëvalueerde, zijn nieuwe functionele chef, Jocelyne Julemont, als evaluator, en een tweetalige collega van de evaluator, Luc Lefevre.

Op 2 februari 2010 wordt het beschrijvend evaluatieverslag van dit evaluatiegesprek ondertekend door de evaluator, de tweetalige collega van de evaluator en de chef van de evaluator, Alexandre Lesiw.

Op 10 februari 2010 ondertekent de verzoeker, als geëvalueerde, dit beschrijvend evaluatieverslag met de vermelding “‘voor ontvangst en niet akkoord’ en melding van aantekening beroep”.

In een inleidend stuk van dit beschrijvend evaluatieverslag vermeldt de evaluator het volgende:

“Het evaluatiegesprek met Marc Horrix heeft plaatsgevonden op 22 januari 2010 van 10.15 uur tot 11.30 uur met mij (zijn functionele chef) en met Luc Lefevre (een collega van mij die het tweetalig brevet heeft).

Marc wist al vooraf dat hij een negatieve evaluatie zou krijgen. Daarom heeft hij geprobeerd de scope van het gesprek te veranderen om een evaluatiegesprek te vermijden. Hij heeft gezegd dat hij een functie- en planninggesprek moest hebben en geen evaluatiegesprek, omdat hij van mening is dat zijn functie veranderd is (het EIF wordt nu door een andere medewerker gecoördineerd). Het is zijn bedoeling geen negatieve evaluatie te

krijgen om zo geen moeilijkheden te ondervinden bij het zoeken naar ander werk.

Ik heb hem de werkwijze van de evaluatiecirkels toegelicht: hij heeft een functiebeschrijving en een planning gekregen en moet nu een evaluatie krijgen, zoals de andere medewerkers van mijn dienst, en dit in overeenstemming met de cyclus die door ons Directiecomité bepaald werd. Wat zijn mening betreft dat hij over een nieuwe functiebeschrijving moest beschikken, daar ben ik het niet mee eens. Ik heb hem taken ontnomen en andere taken toegevoegd, maar deze taken blijven zich wel degelijk in hetzelfde competentiedomein bevinden.

Wat de impact van een negatieve evaluatie betreft in zijn zoektocht naar werk, heb ik hem verzekerd dat een eerste negatieve evaluatie hierin zeker geen weerslag zou hebben. Het document is een intern document. Een tweede negatieve evaluatie evenwel zal inderdaad naar de POD P&O gestuurd worden om het ontslag te voorbereiden.”

In het evaluatieverslag wordt het persoonlijk functioneren van verzoeker als volgt beoordeeld:

#### “Inschikkelijkheid tonen

Marc toont niet veel inschikkelijkheid. Als ik hem iets vraag, geeft hij geen reactie. Hij blijft altijd beleefd, maar de communicatie met hem is zeer ingewikkeld.

Hoewel ik aan het hele team gevraagd heb om bij voorkeur mondeling te communiceren, omwille van de efficiëntie én om de interactiviteit te verhogen, blijft Marc enkel per mail communiceren en wendt hij zich praktisch nooit tot mij.

#### Stressbestendigheid tonen

De stressverwerking van Marc is verkeerd. In plaats zich te verbeteren en aan te passen, rechtvaardigt hij zich altijd en schuift hij systematisch de verantwoordelijkheid af op anderen of op externe factoren.

#### Doelstellingen behalen

Marc werkt niet genoeg, hij kan zijn eigen werk niet organiseren (doelstellingen en prioriteiten bepalen) en hij kan geen planning naleven. Zijn vervanger heeft alle taken in 15 dagen volbracht; het betreft taken die Marc niet gerealiseerd heeft in 3 maanden tijd. Zijn vervanger heeft in die 15 dagen alle informatie gezocht die Marc niet heeft weten te verzamelen, hij heeft de EIF betalingen van de voorschotten voorbereid, heeft een vergadering georganiseerd met de gewestelijke agentschappen,...

Ik kan hieruit enkel besluiten dat Marc niet geschikt is om te werken in een werkomgeving als die van het ESF/EIF die vereist om strikte termijnen na te leven.

#### Organisatie betrokkenheid

Marc kent wel de organisatie. Hij kan soms flexibel zijn. Zo heeft hij een dag recuperatie geschraapt om de informatiesessie te geven over de NL boekhoudkundige gids.

Maar over het algemeen toont hij geen persoonlijke verantwoordelijkheid. Hij rechtvaardigt zich altijd en schuift de verantwoordelijkheid systematisch af op anderen of op externe factoren.

Marc neemt heel weinig persoonlijk initiatief. Wat betreft de website, stelt hij zich tevreden om te dienen als brievenbus.

Hij heeft aan zijn vervanger voor het EIF ook slechts weinig - en zeker geen volledige - informatie verstrekt.”

Voorts wordt in het evaluatieverslag nagegaan of de verzoeker de doelstellingen heeft nageleefd uit de planning in het verslag van het functioneringsgesprek van 13 augustus 2009 en uit de zogenaamde planning EIF die hem begin oktober door zijn functionele chef werd toegezonden.

De competenties van verzoeker worden vervolgens als volgt beoordeeld:

“Leren: Marc stelt het op prijs om deel te nemen aan seminars. Hij heeft een theoretische kennis van de managementtools.

Doorgeven: Hoewel Marc houdt van bijleren, laat hij de dienst hier jammer genoeg niet van meegenieten. Ik heb van hem nooit een feedback gekregen van de seminars waaraan hij deelneemt (hoewel ik hem dat toch had gevraagd).

Enige uitzondering: Marc is een goed pedagoog. De dienst kan hem jammer genoeg niet de mogelijkheid bieden om zijn competenties als pedagoog voltijs te gebruiken.

Netwerken creëren: ik heb niet kunnen vaststellen dat Marc deze competentie heeft ontwikkeld. In elk geval laat hij de dienst er niet van meegenieten.

Coördineren: deze competentie is essentieel om het EIF te kunnen beheren en om evenementen te organiseren. Welnu, Marc blijkt deze competentie niet te hebben ontwikkeld. Hij laat de dienst er in elk geval niet van meegenieten”.

Als samenvatting en besluit van het evaluatieverslag wordt het volgende vermeld:

“Marc heeft geprobeerd de scope van het gesprek te veranderen om een evaluatiegesprek te vermijden (zie inleiding). Zijn bedoeling was geen negatieve evaluatie te krijgen om zeker geen moeilijkheden te hebben bij het zoeken naar ander werk.

Marc heeft gezegd dat hij actief op zoek is gegaan naar werk, maar dat het aanbod van Selor heel mager is. Hij heeft geweigerd om toe te lichten welke stappen hij precies ondernomen heeft om ander werk te zoeken in het kader

van de interne mobiliteit. Volgens hem maakt dit niet het voorwerp uit van het gesprek.

Gedurende het gesprek is er heel wat gesproken over de werkzaamheden en over de werkwijze van Marc en daarbij haal ik aan dat Marc te weinig actief maar vooral ook te weinig proactief tewerk gaat.

Inderdaad, Marc heeft het merendeel van de doelstellingen die werden vastgelegd niet nageleefd. Voor de enkele doelstellingen die hij nageleefd heeft, had hij 3 maanden nodig terwijl een andere werknemer maar ongeveer 29 werkdagen nodig zou hebben.

Er moet trouwens worden opgemerkt dat Marc de essentiële taak die hem was opgelegd door het vorige diensthoofd, namelijk het organiseren van het evenement van december 2009, niet heeft uitgevoerd. Welnu, zij had benadrukt dat Marc, voor het boekjaar 2009, in het bijzonder zou geëvalueerd worden op dit evenement waar de EC veel van verwacht. Hij moest slagen in deze taak, anders was zij van mening dat zijn evaluatie in het kader van de ontwikkelcirkels negatief moest zijn.

Hij zegt dat hij meer doelstellingen bereikt heeft dan wat ik opgeleest heb. Wat betreft de organisatie van het belangrijke EC-evenement, aanvaardt Marc dat hij niet het nodige gedaan heeft. Hij verklaart dit door het feit dat de taken in zijn functiegesprek meer dan een voltijdse job vormden. Ik heb deze taken aandachtig gelezen en vind dat dit niet het geval is. Het gevoel van Marc ‘dat die taken meer dan een voltijdse job innemen’, is een teken dat hij zichzelf niet productief voelt. Ik heb hem dan ook verzocht om mij een bewijs van zijn beweringen te leveren.

De elementen die ik hierboven verzameld heb, tonen aan dat Marc zijn werk niet kan organiseren, dat hij geen planning kan naleven en dat zijn productiviteit heel laag is. Marc is niet geschikt om te werken in een omgeving als de onze die vereist om strikte termijnen na te leven. Terwijl ik mensen nodig heb die kunnen plannen, die efficiënt en productief werken.

Bovendien toont Marc geen persoonlijke verantwoordelijkheid, wat toch verwacht wordt van een niveau A. Hij stelt zich, bijvoorbeeld, tevreden met brievenbus spelen voor de site en onderneemt geen enkele proactieve stap om de inhoud ervan te verbeteren. Als hij een onvolledig dossier krijgt, slaagt hij er niet in om de aanvullende documentatie te verzamelen.

Op bijna elke opmerking gedurende het gesprek, schuift hij de schuld voor het falen af op anderen (het vorige diensthoofd, mij, het Directiecomité, de collega's, ...).".

Op basis van de voornoemde vaststellingen in het evaluatieverslag wordt een resultaat “onvoldoende” toegekend aan de verzoeker. Er wordt vermeld dat vanaf eind februari afspraken ter remediëring zullen plaatsvinden op het einde van elke maand en dat in maart 2010 een planificatie- en functioneringsgesprek zal plaatsvinden.

Het evaluatieverslag maakt nog gewag van de mogelijkheid voor de verzoeker om tegen deze eerste vermelding “onvoldoende” beroep in te stellen bij de raad van beroep van de POD Maatschappelijke Integratie.

3.7. Bij een aangetekende brief van 10 februari 2010 stelt de verzoeker bij de raad van beroep van de POD Maatschappelijke Integratie administratief beroep in tegen de beoordeling “onvoldoende” in het beschrijvend evaluatieverslag van 2 februari 2010.

3.8. Bij een aangetekende brief van 15 februari 2010 wordt de verzoeker door de griffier-rapporteur van de raad van beroep opgeroepen voor de zitting van 24 februari 2010. Op die zitting hoort de raad van beroep eerst de evaluator van de verzoeker en vervolgens de verzoeker zelf, die wordt bijgestaan door een verdediger.

3.9. Op 3 maart 2010 adviseert de raad van beroep de eerste vermelding “onvoldoende” in het beschrijvend evaluatieverslag van 2 februari 2010 van verzoeker teniet te doen, en dit op basis van de hierna vermelde beoordeling en de daaropvolgende stemming:

## “II. Beoordeling

Op basis van de stukken van het dossier en de informatie verkregen ter zitting van 24 februari 2010 kunnen volgende bedenkingen worden gemaakt:

- Artikel 4 van het koninklijk besluit van 2 augustus 2002 tot invoering van een evaluatiecyclus in de federale overheidsdiensten en in het Ministerie van Defensie laat het Directiecomité de mogelijkheid om de evaluatieperiode op één of twee jaar vast te leggen. De heer Horrix stelt in zijn verweerschrift, echter zonder de nodige documenten bij te brengen, dat deze periode voor de POD Maatschappelijke Integratie vastgelegd is op één jaar, gelijklopend aan een kalenderjaar, met dien verstande dat personeelsleden die in de loop van het jaar inpikken bij hun eerste evaluatie geen onvoldoende krijgen, maar dat dit blanco wordt gelaten. Gezien de benoeming in vast verband op 1 april 2009 zou de heer Horrix zich dus in dit geval dienen te bevinden.

- Tevens vermeldt het beschrijvend evaluatieverslag dat de geëvalueerde periode slechts liep van 1 september 2009 tot 31 december 2009. De reden hiervoor is te vinden in het feit dat de evaluator haar functie van functionele chef pas vanaf deze datum heeft opgenomen. Daarvoor was er een andere evaluator en functionele chef, mevrouw Daphné Estoret.

- Artikel 10 van voormeld koninklijk besluit stelt dat bij benoeming in vast verband een functiebeschrijving dient te worden opgesteld naar aanleiding van een functiegesprek. In casu is het niet duidelijk of dit na de benoeming in vast verband is gebeurd. Het enige stuk in het dossier dat hiervoor in aanmerking zou kunnen komen, is een niet-gedateerd en niet-ondertekend document met daarin een functiebeschrijving.

- Artikel 11 van voormeld koninklijk besluit geeft de mogelijkheid om naar aanleiding van een planningsgesprek prestatiedoelstellingen te formuleren. Uit het dossier en de informatie verkregen ter zitting is gebleken dat er geen planningsgesprek heeft plaatsgevonden, maar dat de prestatiedoelstellingen door de evaluator eenzijdig zijn medegedeeld op de datum waarop het evaluatiegesprek is gevoerd, zijnde 22 januari 2010.

Het betreft ook geen loutere voortzetting van eerder vastgelegde doelstellingen. De doelstellingen zijn gewijzigd. De evaluator stelt immers in het beschrijvend evaluatieverslag dat zij taken heeft ontnomen en toegevoegd, weliswaar volgens haar binnen hetzelfde competentiedomein. In casu was een planningsgesprek dan ook zeker op zijn plaats geweest. In dit verband brengt de heer HORRIX ter zitting nog een aantal niet-ondertekende stukken aan, waarin doelstellingen worden vastgelegd. Het betreft documenten die de volgende data vermelden: 13 februari 2009, 24 maart 2009, 4 juni 2009 en 16 juni 2009.

- Artikel 12 van voormeld koninklijk besluit stelt dat telkens het nodig is, er in de loop van de evaluatieperiode een functioneringsgesprek zal plaatsvinden tussen de geëvalueerde en evaluator. Zo'n gesprek dient om oplossingen te bereiken onder meer voor knelpunten in verband met het functioneren van de geëvalueerde en voor knelpunten die het bereiken van de afgesproken doelstellingen bemoeilijken.

Het dossier bevat enkel een verslag van een functioneringsgesprek op 13 augustus 2009, wat de weerslag is van een gesprek tussen de heer HORRIX en zijn vorige functionele chef en evaluator. Het besluit van dit verslag vermeldt dat de heer HORRIX bekwaam genoeg is om zijn taken optimaal uit te voeren. Er worden geen kritieke punten of een gebrek aan verbetering opgenomen die zouden kunnen leiden tot een onvoldoende bij een volgende evaluatie.

Het dossier bevat geen stukken over latere functioneringsgesprekken die zouden zijn gevoerd naar aanleiding van de beweerde knelpunten die in de evaluatie hebben geleid tot de vermelding 'onvoldoende', terwijl deze conform artikel 12 van voormeld koninklijk besluit toch verwacht mogen worden.

Evenmin is er een logboek met feiten voorhanden waaruit enig knelpunt blijkt.

De bemerkingen in het evaluatieverslag worden dan ook niet ondersteund door andere stukken in het evaluatiedossier.

Ter zitting betwist de heer Horrix bij wijze van voorbeeld de vermelding 'niet gedaan' bij een aantal taken vermeld in het evaluatieverslag (p. 4: publicatie lijst begunstigden, seminarie voortrajecten,...). Hij bevestigt dat het evenement van eind 2009 niet heeft plaatsgevonden.

Conform artikel 20 van voormeld besluit kan een evaluatieverslag slechts de vermelding ‘onvoldoende’ bevatten wegens ‘manifest ondermaats functioneren’ van de geëvalueerde. Het dossier zoals dit voorligt, laat niet toe te besluiten dat de heer Horrix aan deze omschrijving zou voldoen.

- De heer Horrix merkt tevens op dat er naar aanleiding van de evaluatie geen gebruik is gemaakt van de in artikel 14 van voormeld koninklijk besluit voorziene zelfevaluatie. Deze zelfevaluatie is niet opgenomen in het evaluatiedossier.
- Ten slotte stelt de heer Horrix nog dat, in tegenstelling tot hetgeen wordt vermeld in het evaluatieverslag (p. 2: ‘Wat de impact van een negatieve evaluatie betreft in zijn zoektocht naar werk, heb ik hem verzekerd dat een eerste negatieve evaluatie hierin zeker geen weerslag zou hebben’), een eerste vermelding ‘onvoldoende’ wel een impact heeft op de mogelijkheden van de heer Horrix om via interne mobiliteit een andere uitdaging binnen de overheid aan te gaan.

In dit verband dient gewezen te worden op artikel 3 van het koninklijk besluit van 15 januari 2007 betreffende de mobiliteit van de statutaire ambtenaren in het federaal administratief openbaar ambt, dat stelt dat de ambtenaar, om een mobiliteit te bekomen, zich in een administratieve stand dient te bevinden waarin hij zijn aanspraken op bevordering kan laten gelden. Artikel 75, §3, van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 houdende het statuut van het rijkspersoneel eist dat een ambtenaar die zijn aanspraken op bevordering wil laten gelden, geen vermelding ‘onvoldoende’ mag hebben gekregen aan het einde van zijn evaluatie.

### III. Stemming

Na beraadslaging is ter zitting van 24 februari 2010 overgegaan tot geheime stemming over de vraag of het beroep van de heer HORRIX gegrond kan worden verklaard.

Resultaat eerste stemming:

- ja: 3 stemmen;
- nee: 3 stemmen.

Gezien de gelijkheid van stemmen beslist de voorzitter een nieuwe stemming te organiseren.

Resultaat tweede stemming:

- ja: 4 stemmen
- nee: 2 stemmen.

Het beroep is gegrond.”

3.10. Op 16 maart 2010 beslist de voorzitter van het directiecomité van de POD Maatschappelijke Integratie het advies van de raad van beroep van

3 maart 2010 niet te volgen. Hij baseert zich hiervoor op de volgende overwegingen:

“1) Uit het verslag van het evaluatiegesprek dat heeft geleid tot de vermelding ‘onvoldoende’ blijkt duidelijk dat het om een negatieve evaluatie gaat wegens ‘manifest ondermaats functioneren’.

2) De Raad van Beroep had 2 rondes nodig om te beslissen. Omwille van de gelijkheid van de stemmen in de eerste ronde heeft de voorzitter beslist een nieuwe stemming te organiseren. Slechts na een tweede stemming adviseert de Raad van Beroep om de eerste vermelding ‘onvoldoende’ teniet te doen.”

Deze beslissing wordt met een aangetekende brief van 17 maart 2010 aan de verzoeker ter kennis gebracht. Er wordt echter geen melding gemaakt van de beroepsmogelijkheid bij de Raad van State, noch van de daarbij in acht te nemen vormvoorschriften en termijn.

3.11. Op 18 maart 2010 neemt de voorzitter van het directiecomité een nieuwe beslissing die de voormelde beslissing van 16 maart 2010 “vernietigt en vervangt”. De bestreden beslissing, die aan de verzoeker ter kennis wordt gebracht met een aangetekende brief van 19 maart 2010, luidt als volgt:

“Naar aanleiding van het advies van de Raad van Beroep van de POD Maatschappelijke Integratie betreffende beroepen inzake evaluatie van 3 maart 2010, betreffende het door u aangetekende beroep tegen een eerste vermelding ‘onvoldoende’ in het beschrijvend evaluatieverslag van 2 februari 2010, kan ik u het volgende meedelen.

Ik beslis het advies van de Raad van Beroep van 3 maart 2010 niet te volgen.

De eindvermelding onvoldoende is dus definitief toegewezen.

Motivatie:

1) Uit het verslag van het evaluatiegesprek dat heeft geleid tot de vermelding ‘onvoldoende’ blijkt duidelijk dat het om een negatieve evaluatie gaat wegens ‘manifest ondermaats functioneren’.

2) De Raad van Beroep had 2 rondes nodig om te beslissen. Omwille van de gelijkheid van de stemmen in de eerste ronde heeft de voorzitter beslist een nieuwe stemming te organiseren. Slechts na een tweede stemming adviseert de Raad van Beroep om de eerste vermelding ‘onvoldoende’ teniet te doen.

Overeenkomstig de gecoördineerde wetten op de Raad van State kan beroep worden ingediend binnen de zestig dagen na deze bekendmaking. Het verzoekschrift daartoe dient bij een ter post aangetekende brief aan de Raad van State, Wetenschapsstraat 33, te 1040 Brussel, te worden toegezonden.”

#### *IV. Ontvankelijkheid van het beroep*

##### *Standpunten van de partijen*

4. De verwerende partij werpt op dat de verzoeker geen belang heeft bij het onderhavige annulatieberoep. De bestreden beslissing betreft immers slechts een eerste vermelding “onvoldoende”, wat een waarschuwing en een uitnodiging tot beter functioneren inhoudt. Deze eerste vermelding “onvoldoende” heeft geen rechtstreekse nadelige gevolgen voor het verdere carrièreverloop van de verzoeker.

5. De verzoeker repliceert dat een eerste vermelding “onvoldoende” wel degelijk gevolgen heeft voor de rechtspositie en het verdere carrièreverloop. Hij verwijst hiervoor naar artikel 21 van het koninklijk besluit van 2 augustus 2002 tot invoering van een evaluatiecyclus in de federale overheidsdiensten en in het ministerie van Defensie. Volgens dit artikel wordt een eerste vermelding “onvoldoende” namelijk gevolgd door een verkorte evaluatieperiode van ten minste zes maanden en wordt er bij een tweede “onvoldoende” een voorstel tot ontslag gedaan aan de benoemende overheid. Voorts moet een ambtenaar zich overeenkomstig artikel 75, § 3, van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 houdende het statuut van het Rijkspersoneel in een administratieve stand bevinden waarin hij zijn aanspraken op bevordering kan doen gelden, om een bevordering door verhoging in weddenschaal, door verhoging naar de hogere klasse of door overgang naar het hogere niveau of een verandering van graad te verkrijgen. Ook indien de verzoeker geen rechtstreeks belang zou hebben, heeft hij een moreel belang bij het aanvechten van de vermelding “onvoldoende”, aangezien de bestreden beslissing gebaseerd is op zijn persoonlijke prestaties. Hieruit volgt dat de

bestreden beslissing de verzoeker wel degelijk rechtstreeks raakt in zijn hoedanigheid van ambtenaar en dat zijn belang bij het annulatieberoep vaststaat.

### *Beoordeling*

6. De vermelding “onvoldoende” in het beschrijvend evaluatieverslag van 2 februari 2010, die door de bestreden beslissing definitief wordt, houdt een negatieve beoordeling in, die niet alleen door de verzoeker als moreel krenkend kan worden ervaren, maar die ook zijn administratieve rechtstoestand nadelig beïnvloedt, aangezien uit artikel 21 van het koninklijk besluit van 2 augustus 2002 tot invoering van een evaluatiecyclus in de federale overheidsdiensten en in het ministerie van Defensie blijkt dat een voorstel tot ontslag wordt gedaan aan de benoemende overheid indien binnen drie jaar na de eerste vermelding “onvoldoende” een tweede vermelding “onvoldoende” volgt.

De exceptie is niet gegrond.

### *V. Onderzoek van het eerste, vierde, vijfde en achtste middel*

#### *Standpunten van de partijen*

#### *Eerste onderdeel van het eerste middel*

7. In een eerste onderdeel van het eerste middel wordt de schending aangevoerd van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen.

De verzoeker bekritiseert de motivering van de bestreden beslissing ten aanzien van het advies van de raad van beroep. De pertinente opmerkingen van de raad van beroep worden niet besproken, terwijl duidelijk moet blijken waarom de argumenten van de raad van beroep niet worden gevolgd, ook al is het advies niet bindend. Er wordt enkel overwogen dat in het evaluatieverslag op zich voldoende wordt gemotiveerd dat er sprake is van een

manifest ondermaats functioneren en dat de raad van beroep twee stemrondes nodig heeft gehad om tot zijn advies te komen.

8. De verwerende partij repliceert dat het advies van de raad van beroep niet bindend is en dat de afwijking van dat advies wel degelijk gemotiveerd wordt, zodat duidelijk is weergegeven waarom de verwerende partij dat advies niet kon volgen. Voor wat betreft het eerste motief -dat uit het evaluatieverslag duidelijk blijkt dat de verzoeker manifest ondermaats functioneerde- is de motivatie in het evaluatieverslag exhaustief en geeft ze in detail een evaluatie van de prestaties van de verzoeker weer. Voor wat betreft het tweede motief -dat de raad van beroep twee stemrondes nodig had om te beslissen- blijkt dat zelfs de raad van beroep slechts met moeite te overtuigen viel van het standpunt van de verzoeker. Indien het manifest onjuist zou zijn dat de prestaties van de verzoeker manifest ondermaats waren, zou de raad van beroep immers geen twee stemrondes nodig gehad hebben.

9. De verzoeker stelt dat de voorzitter van het directiecomité doet alsof het advies van de raad van beroep niet bestaat. Hij had moeten duidelijk maken waarom de argumenten in dit advies niet kunnen worden gevolgd. Het is niet voldoende om te verwijzen naar voorbereidende handelingen opdat aan de formele motiveringsplicht zou zijn voldaan. Het koninklijk besluit van 2 augustus 2002 legt aan de raad van beroep geen bepaalde meerderheid op om zijn advies uit te brengen en bepaalt evenmin dat het advies enkel kan worden uitgebracht na één enkele stemronde.

#### *Tweede onderdeel van het eerste middel*

10. In een tweede onderdeel van het eerste middel wordt de schending aangevoerd van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, gelezen in samenhang met artikel 20 van het koninklijk besluit van 2 augustus 2002 tot invoering van een evaluatiecyclus in de federale overheidsdiensten en in het ministerie van Defensie.

De verzoeker argumenteert dat uit artikel 20 van het koninklijk besluit van 2 augustus 2002 en de toelichting in het verslag aan de Koning moet worden afgeleid dat enkel bij een manifest ondermaats presteren een eindvermelding “onvoldoende” kan worden opgelegd. Hieruit volgt dat uit de motivering van de voorzitter van het directiecomité moet blijken dat er sprake is van een negatieve attitude en ontoereikende resultaten of slechte performantie. In dit geval verwijst de voorzitter van het directiecomité enkel naar het evaluatieverslag om te concluderen dat er sprake is van een manifest ondermaats functioneren. Aangezien de bestreden beslissing niet werd gemotiveerd ten aanzien van het advies van de raad van beroep, blijkt niet dat er sprake is van een negatieve attitude samen met ontoereikende resultaten of slechte performantie.

11. De verwerende partij repliceert dat in het verslag aan de Koning bij het koninklijk besluit van 2 augustus 2002 verduidelijkt wordt dat een manifest ondermaats functioneren “in de praktijk vaak een gevolg zal zijn van een combinatie van onvoldoende functioneren op verschillende niveaus: een negatieve attitude en ontoereikende resultaten of slechte performantie”. Uit het evaluatieverslag blijkt duidelijk dat de verzoeker een dergelijk gedrag vertoonde. In het evaluatieverslag werd immers vooreerst het persoonlijk gedrag van de verzoeker onderzocht, waarbij een aantal negatieve elementen vastgesteld werden. Vervolgens werd onderzocht of de verzoeker de doelstellingen heeft nageleefd die werden vastgelegd naar aanleiding van het functioneringsgesprek van 13 augustus 2009. Daarbij bleek dat dit niet voor alle doelstellingen is gebeurd. Op grond van deze elementen moest worden geconcludeerd tot het manifest ondermaats functioneren van de verzoeker. In de bestreden beslissing wordt dan ook terecht verwezen naar het uitvoerig gemotiveerd evaluatieverslag om tot dat besluit te komen.

12. De verzoeker stelt dat in de bestreden beslissing niet wordt uiteengezet waarom sprake kan zijn van manifest ondermaats functioneren. Een eenvoudige verwijzing naar het evaluatieverslag is onvoldoende om het advies

van de raad van beroep te weerleggen en het manifest ondermaats functioneren te motiveren.

#### *Vierde middel*

13. In een vierde middel wordt de schending aangevoerd van artikel 10 van het koninklijk besluit van 2 augustus 2002 tot invoering van een evaluatiecyclus in de federale overheidsdiensten en in het ministerie van Defensie.

De verzoeker argumenteert dat in het advies van de raad van beroep wordt gesteld dat overeenkomstig artikel 10 van het koninklijk besluit van 2 augustus 2002 bij een benoeming in vast verband een functiebeschrijving moet worden opgesteld naar aanleiding van een functiegesprek. Het is niet duidelijk of dit na de benoeming van de verzoeker is gebeurd. Het enige stuk dat hiervoor in aanmerking zou kunnen komen is niet gedateerd en niet ondertekend. Aangezien de verzoeker tijdens de evaluatieperiode werd benoemd, moest er een functiegesprek plaatsvinden, zodat het voor hem duidelijk zou zijn geweest wat zijn functie precies inhoudt en wat er van hem in zijn functie kan verwacht worden. Dit is in dit geval niet gebeurd. Het betrokken document dateert nog van de tewerkstelling van de verzoeker op contractuele basis.

14. De verwerende partij repliceert dat er enkel een functiegesprek moet worden georganiseerd wanneer er iemand in een nieuwe functie begint of wanneer de functie fundamentele wijzigingen ondergaat. De vaste benoeming van de verzoeker hield geen fundamentele wijziging van zijn functie in, zodat er geen noodzaak was een functiegesprek te organiseren. Een dergelijk gesprek zou immers neerkomen op niets meer dan een loutere herbevestiging van de functiebeschrijving en zou dan ook geen enkele meerwaarde geboden hebben. Dit werd overigens ook uitgelegd in het beschrijvend evaluatieverslag. Daarin werd immers uiteengezet dat het takenpakket van de verzoeker wel degelijk binnen

hetzelfde competentiedomein blijft, hoewel er bepaalde taken ontnomen werden en andere taken toegevoegd werden.

15. De verzoeker stelt dat het merkwaardig is dat de raad van beroep het tegenovergestelde vaststelt van wat de verwerende partij aanvoert. Het niet gedateerde en niet ondertekende document met de functiebeschrijving is zonder zijn tussenkomst tot stand gekomen, terwijl volgens het verslag aan de Koning met het koninklijk besluit van 2 augustus 2002 juist de verbetering van de communicatie en samenwerking tussen leidinggevende en medewerkers werd beoogd. Uit de memorie van antwoord kan worden afgeleid dat er een bijzonder grote kloof bestaat tussen de doelstelling van de evaluatieregeling en de uitvoering ervan.

#### *Vijfde middel*

16. In een vijfde middel wordt de schending aangevoerd van artikel 11 van het koninklijk besluit van 2 augustus 2002 tot invoering van een evaluatiecyclus in de federale overheidsdiensten en in het ministerie van Defensie.

De verzoeker stelt dat in het advies van de raad van beroep wordt vastgesteld dat niet voldaan is aan artikel 11 van het koninklijk besluit van 2 augustus 2002, doordat geen planningsgesprek heeft plaatsgevonden en doordat de prestatiedoelstellingen door de evaluator eenzijdig zijn meegedeeld op de datum waarop het evaluatiegesprek is gevoerd. Aan de verzoeker werden eenzijdig doelstellingen voorgelegd, die niet tot stand zijn gekomen tijdens een planningsgesprek. Uit het evaluatieverslag blijkt dat de evaluator zich steunt op de melding dat de doelstellingen zich in hetzelfde competentiedomein bevinden om te verantwoorden dat een planningsgesprek niet nodig zou zijn. Uit artikel 11 van het koninklijk besluit van 2 augustus 2002 blijkt echter duidelijk dat het competentiedomein geen element is om te bepalen of de prestatiedoelstellingen zonder planningsgesprek zouden kunnen worden opgelegd. Uit het verslag aan de

Koning blijkt tevens dat de prestatiedoelstellingen moeten voldoen aan de SMART-methode.

17. De verwerende partij repliceert dat het formuleren van prestatiedoelstellingen op zich niet verplicht is, maar dat dit afhangt van de discretionaire beoordeling van de evaluator. Voorts kan bezwaarlijk worden volgehouden dat de op 22 januari 2010 meegedeelde doelstellingen eenzijdig werden vastgelegd. Uit het evaluatieverslag blijkt immers dat de evaluatie wel degelijk in dialoog heeft plaatsgevonden en dat geluisterd werd naar en ingegaan werd op hetgeen de verzoeker heeft aangevoerd naar aanleiding van dit gesprek.

18. De verzoeker stelt in zijn memorie van wederantwoord dat de verwerende partij voorbijgaat aan de vaststellingen in het advies van de raad van beroep.

#### *Achtste middel*

19. In een achtste middel wordt de schending aangevoerd van artikel 20 van het koninklijk besluit van 2 augustus 2002 tot invoering van een evaluatiecyclus in de federale overheidsdiensten en in het ministerie van Defensie.

De verzoeker stelt dat tijdens de evaluatieperiode functioneringsgesprekken moeten worden gehouden wanneer er zich knelpunten voordoen, zodat daaraan kan worden geredigeerd. Tijdens de evaluatieperiode die heeft geleid tot de vermelding “onvoldoende” is er één functioneringsgesprek geweest op 13 augustus 2009, waarin geen kritieke punten of een gebrek aan verbetering werden opgenomen die zouden kunnen leiden tot een onvoldoende bij de volgende evaluatie. Ook de raad van beroep heeft vastgesteld dat het dossier geen latere functioneringsgesprekken bevat die zouden zijn gevoerd naar aanleiding van de beweerde knelpunten in de evaluatie. De bemerkingen in het evaluatieverslag met betrekking tot het beweerde manifest ondermaats

functioneren van de verzoeker vinden geen steun in de andere stukken van het evaluatiedossier, waar geen negatieve vermeldingen in voorkomen. In het advies van de raad van beroep wordt gesteld dat op grond van het dossier niet kan worden geconcludeerd dat de verzoeker beantwoordt aan de beschrijving van manifest ondermaats functioneren. Er is dan ook geen sprake van manifest ondermaats functioneren in de zin van artikel 20 van het koninklijk besluit van 2 augustus 2002.

20. De verwerende partij stelt dat de beslissing met betrekking tot het manifest ondermaats presteren wel degelijk op gefundeerde wijze genomen werd. In het uitgebreide evaluatieverslag worden de verschillende negatieve punten van de werkprestaties van de verzoeker weergegeven. Bij de beoordeling van de verzoeker werd eveneens naar zijn attitude gekeken overeenkomstig artikel 20 van het koninklijk besluit van 2 augustus 2002. Ook hier werd vastgesteld dat de verzoeker op verscheidene vlakken slecht scoorde. Op basis van het geheel van deze elementen kon niet anders worden geoordeeld dan dat een manifest ondermaats functioneren voorlag. De verzoeker werd meermaals op de hoogte gebracht van het gegeven dat zijn prestaties niet voldeden, onder meer in de stageverslagen, waarin negatieve punten worden aangehaald. De verzoeker werd bijgevolg wel degelijk meermaals gewaarschuwd dat zijn werkzaamheden zouden leiden tot een vermelding “onvoldoende”. De verwerende partij beschikt over een discretionaire bevoegdheid en de verzoeker toont niet aan dat zij manifest onredelijk zou hebben gehandeld.

21. De verzoeker merkt op dat de verwerende partij zwijgt over het functioneringsgesprek van 13 augustus 2009 en over de vaststellingen van de raad van beroep, omdat deze haar niet goed uitkomen. Zij verwijst daarentegen wel naar de stageverslagen, die geen deel uitmaken van de evaluatiecyclus in de zin van het koninklijk besluit van 2 augustus 2002. De stage van de verzoeker heeft, rekening houdende met deze stageverslagen, geleid tot zijn benoeming op voorstel van de administratie en zonder tussenkomst van de stagecommissie. Hieruit blijkt dat het manifest ondermaats functioneren niet vaststaat.

## *Beoordeling*

22. De artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen verplichten de overheid in de akte de juridische en feitelijke overwegingen op te nemen die aan de beslissing ten grondslag liggen, en dat op een “afdoende” wijze. Het afdoende karakter van de motivering betekent dat de motivering pertinent moet zijn, dit wil zeggen dat ze duidelijk met de beslissing te maken moet hebben, en dat ze draagkrachtig moet zijn, dit wil zeggen dat de aangehaalde redenen moeten volstaan om de beslissing te dragen.

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

Deze redengeving moet des te concreter en preciezer zijn wanneer de beslissing afwijkt van een voorafgaand advies, ook al is dit niet bindend, dat op duidelijke en concrete elementen is gesteund. In een dergelijk geval mag de overheid zich niet beperken tot een niet gemotiveerd tegenspreken van het advies, maar moet zij integendeel duidelijk maken waarom zij van oordeel is de argumenten waarop de adviesverlenende instantie steunt niet te kunnen volgen. Hoewel de overheid er niet toe gehouden is het advies punt voor punt te weerleggen, moet uit de beslissing niettemin duidelijk blijken op grond van welke redenen de overheid oordeelt te moeten afwijken van het advies.

23. Bij de bestreden beslissing van 18 maart 2010 wordt afgeweken van het advies dat de raad van beroep op 3 maart 2010 heeft uitgebracht. De voorzitter van het directiecomité van de POD Maatschappelijke Integratie is enerzijds van oordeel dat uit het verslag van het evaluatiegesprek dat heeft geleid tot de vermelding “onvoldoende” duidelijk blijkt dat het om een negatieve evaluatie wegens “manifest ondermaats functioneren” gaat. Voorts wijst hij erop dat de raad van beroep twee rondes nodig had om te beslissen en dat slechts na een tweede stemming werd geadviseerd om de eerste vermelding “onvoldoende” teniet te doen.

24. De raad van beroep stelde in zijn advies onder meer vast dat het niet duidelijk is of na de benoeming van de verzoeker in vast verband een functiebeschrijving werd opgesteld naar aanleiding van een functiegesprek overeenkomstig artikel 10 van het koninklijk besluit van 2 augustus 2002 tot invoering van een evaluatiecyclus in de federale overheidsdiensten en in het ministerie van Defensie. Het enige stuk in het dossier dat hiervoor volgens de raad van beroep in aanmerking zou kunnen komen, is een niet gedateerd en niet ondertekend document met daarin een functiebeschrijving.

De voorzitter van het directiecomité gaat in de bestreden beslissing niet in op deze vaststelling in het advies van de raad van beroep, laat staan dat hij weergeeft waarom aan dit gegeven kan worden voorbijgegaan.

25. Artikel 10 van het koninklijk besluit van 2 augustus 2002 luidt als volgt:

“Art. 10. Bij de benoeming in vast verband of bij de indienstneming en bij het opnemen van een nieuwe functie nodigt de evaluator de geëvalueerde uit voor een functiegesprek, waarbij de functiebeschrijving, horende bij de uit te oefenen functie wordt vastgesteld”.

In het verslag aan de Koning bij dit besluit wordt hieromtrent het volgende uiteengezet:

“De verwachtingen van de evaluator ten opzichte van het personeelslid worden besproken tijdens het functiegesprek, en eventueel tijdens een bijkomend periodiek planningsgesprek waarin de verwachtingen vertaald worden naar zeer concrete prestatiedoelstellingen en/of persoonlijke ontwikkelingsdoelstellingen.

In het functiegesprek en/of het planningsgesprek wordt gestreefd naar een consensus tussen evaluator en geëvalueerde. Dit kan enkel als de geëvalueerde ook zijn visie geeft over de functie en over de af te spreken doelstellingen. Wanneer doelstellingen specifiek, meetbaar en tijdsgebonden worden geformuleerd, moet daar ook ruimte gemaakt worden om over de vereiste middelen (financieel, materieel en personeel) en verantwoordelijkheden te spreken. Als er om één of andere reden geen consensus mogelijk is, is het de evaluator die de eindverantwoordelijkheid heeft. De evaluator legt dan de afspraken vast in een document.

[...]

#### Artikel 10

Een functiegesprek vindt slechts plaats wanneer er iemand in een nieuwe functie begint of wanneer de functie fundamentele wijzigingen ondergaat. Hierdoor worden de verwachtingen van de chef ten aanzien van zijn medewerker duidelijk gesteld, en wordt de betrokkenheid van de medewerker verhoogd, aangezien in een functiebeschrijving ook duidelijk de meerwaarde van een functie voor de organisatie moet staan beschreven. Door een functiegesprek niet telkenmale in het begin van een evaluatiecyclus te voeren wordt vermeden dat in het begin van een evaluatieperiode heel de functiebeschrijving opnieuw moet worden besproken en herbevestigd, wat vaak als bureaucratische rompslomp wordt ervaren door zowel evaluator als geëvalueerde”.

Uit het verslag aan de Koning kan worden opgemaakt dat een functiegesprek en een eruit voortvloeiende functiebeschrijving enkel moet plaatsvinden wanneer een ambtenaar in een nieuwe functie begint of wanneer de functie fundamentele wijzigingen ondergaat. Anders dan de verwerende partij voorhoudt in haar verweer over het vierde middel, kan hieruit echter niet worden afgeleid dat een functiegesprek niet nodig zou zijn naar aanleiding van de vaste benoeming van een ambtenaar, aangezien te dezen niet blijkt dat een dergelijk functiegesprek reeds voordien heeft plaatsgevonden naar aanleiding van de contractuele tewerkstelling van de verzoeker bij de POD Maatschappelijke Integratie. Er anders over oordelen zou ertoe leiden dat bij een vaste benoeming die volgt op een contractuele tewerkstelling, zonder dat de functie fundamentele wijzigingen ondergaat, op geen enkel tijdstip een functiegesprek en een

functiebeschrijving zou zijn vereist, hetgeen zou ingaan tegen zowel de letter als de geest van de aangehaalde bepaling.

Uit het voorgaande kan worden geconcludeerd dat artikel 10 van het koninklijk besluit van 2 augustus 2002 te dezen niet werd nageleefd en dat in de bestreden beslissing niet wordt ingegaan op de vaststelling ter zake in het advies van de raad van beroep. Deze vaststelling klemmt des te meer nu blijkens het zo-even aangehaalde verslag aan de Koning de bedoeling van het functiegesprek en de functiebeschrijving erop neerkomt de verwachtingen van de chef ten aanzien van zijn medewerker te verduidelijken, alsook de betrokkenheid van de medewerker te verhogen.

26. De raad van beroep stelde in zijn advies tevens vast dat niettegenstaande de mogelijkheid die artikel 11 van het koninklijk besluit van 2 augustus 2002 biedt om naar aanleiding van een planningsgesprek prestatiedoelstellingen te formuleren, uit het dossier en uit de informatie verkregen ter zitting is gebleken dat er geen planningsgesprek heeft plaatsgevonden en dat de prestatiedoelstellingen door de evaluator eenzijdig zijn medegedeeld op de datum waarop het evaluatiegesprek is gevoerd, zijnde 22 januari 2010. Aangezien de evaluator in het beschrijvend evaluatieverslag stelt dat zij taken heeft ontnomen en toegevoegd, weliswaar binnen hetzelfde competentiedomein, meende de raad van beroep dat een planningsgesprek zeker op zijn plaats was geweest.

De voorzitter van het directiecomité gaat in de bestreden beslissing evenmin in op deze vaststelling in het advies van de raad van beroep, laat staan dat hij weergeeft waarom aan dit gegeven kan worden voorbijgegaan.

27. Artikel 11 van het koninklijk besluit van 2 augustus 2002 luidt als volgt:

“Art. 11. De evaluator bepaalt ter gelegenheid van het planningsgesprek op basis van de functie-inhoud van de geëvalueerde of het opportuun is om prestatiedoelstellingen te formuleren.

Deze doelstellingen kaderen in de organisatiedoelstellingen van de federale overheidsdienst.

Desgevallend bespreken de geëvalueerde en evaluator bij het begin van elke evaluatieperiode de prestatiedoelstellingen en/of persoonlijke ontwikkelingsdoelstellingen voor de komende evaluatieperiode en worden deze doelstellingen vastgesteld”.

In het verslag aan de Koning bij dit besluit wordt hieromtrent het volgende uiteengezet:

“De verwachtingen van de evaluator ten opzichte van het personeelslid worden besproken tijdens het functiegesprek, en eventueel tijdens een bijkomend periodiek planningsgesprek waarin de verwachtingen vertaald worden naar zeer concrete prestatiedoelstellingen en/of persoonlijke ontwikkelingsdoelstellingen.

In het functiegesprek en/of het planningsgesprek wordt gestreefd naar een consensus tussen evaluator en geëvalueerde. Dit kan enkel als de geëvalueerde ook zijn visie geeft over de functie en over de af te spreken doelstellingen. Wanneer doelstellingen specifiek, meetbaar en tijdsgebonden worden geformuleerd, moet daar ook ruimte gemaakt worden om over de vereiste middelen (financieel, materieel en personeel) en verantwoordelijkheden te spreken. Als er om één of andere reden geen consensus mogelijk is, is het de evaluator die de eindverantwoordelijkheid heeft. De evaluator legt dan de afspraken vast in een document.

[...]

#### Artikel 11

Voor functies waarvoor het formuleren van prestatiedoelstellingen nuttig is, worden aansluitend op het formuleren van de organisatiedoelstellingen van een federale overheidsdienst ook prestatiedoelstellingen voor individuele personeelsleden geformuleerd. Het is aan de evaluator om uit te maken of er prestatiedoelstellingen worden geformuleerd of niet.

Als er prestatiedoelstellingen worden geformuleerd, worden deze in een planningsgesprek afgesproken en vastgesteld. Het komt er hierbij op aan om niet alleen de te behalen resultaten, maar ook de vereiste personele, materiële en financiële middelen te bespreken. De prestatiedoelstellingen worden in specifieke, meetbare, resultaatsgerichte en tijdsgebonden termen geformuleerd (SMART). Planningsgesprekken kunnen ook in teamverband gehouden worden.

Voor de houders van een managementfunctie bestaan de prestatiedoelstellingen uit een selectie van doelstellingen uit het operationeel plan waarvoor zij functioneel verantwoordelijk zijn. Zo heeft deze selectie

voor de voorzitters van het Directiecomité betrekking op het geheel van operationele doelstellingen van de federale overheidsdienst die gelden voor de evaluatieperiode.

Tijdens het planningsgesprek kunnen ook persoonsgerichte ontwikkelingsdoelstellingen worden afgesproken om het functioneren van de geëvalueerde te verbeteren of te optimaliseren.

De evaluator legt deze elementen schriftelijk vast en overhandigt ze aan de geëvalueerde die tekent voor ontvangst”.

Ook al is het formuleren van prestatiedoelstellingen niet verplicht -zoals de verwerende partij betoogt in haar verweer over het vijfde middel- toch blijkt uit het beschrijvend evaluatieverslag dat ten aanzien van de verzoeker prestatiedoelstellingen werden geformuleerd. In dat verslag wordt immers nagegaan of de doelstellingen van de planning uit het verslag van het functioneringsgesprek van 13 augustus 2009 werden nageleefd. Tevens wordt in dat verslag beoordeeld of de doelstellingen werden nageleefd van de zogenaamde planning EIF die begin oktober aan de verzoeker zou zijn bezorgd door zijn nieuwe functionele chef.

Uit het administratief dossier blijkt evenwel niet dat er na het functioneringsgesprek van 13 augustus 2009 met de vorige functionele chef van de verzoeker nog een planningsgesprek heeft plaatsgevonden met de nieuwe functionele chef van de verzoeker, die hem uiteindelijk ook heeft geëvalueerd. Er blijkt met name niet dat de nieuwe doelstellingen in de voormelde planning EIF, zo ze al begin oktober aan de verzoeker zouden zijn bezorgd, zouden zijn afgesproken en vastgesteld in een planningsgesprek. Evenmin blijkt dat deze doelstellingen schriftelijk zouden zijn vastgesteld, overhandigd aan de verzoeker en door de verzoeker ondertekend voor ontvangst, overeenkomstig de toelichting in het zo-even aangehaalde verslag aan de Koning. De stelling van de evaluator in het beschrijvend evaluatieverslag dat “zij verzoeker taken heeft ontnomen en andere taken toegevoegd, maar deze taken zich wel degelijk in hetzelfde competentiedomein bevinden” vormt geen verklaring waarom geen planningsgesprek heeft plaatsgevonden naar aanleiding van de nieuwe doelstellingen die ten aanzien van de verzoeker werden geformuleerd.

Het gegeven dat nieuwe doelstellingen ten aanzien van de verzoeker werden vastgesteld die wijzigingen inhielden van de in het functioneringsgesprek van 13 augustus 2009 opgelegde doelstellingen, die niet in een planningsgesprek tussen de verzoeker en zijn nieuwe functionele chef werden afgesproken en vastgesteld, komt neer op een eenzijdig opleggen van die doelstellingen, hetgeen indruist tegen zo niet de letter, dan toch minstens de geest van artikel 11 van het koninklijk besluit van 2 augustus 2002, mede gelet op hetgeen in het zo-even aangehaalde verslag aan de Koning wordt uiteengezet over de doelstelling van die bepaling. In de bestreden beslissing wordt ook op dit punt niet ingegaan op de vaststelling ter zake in het advies van de raad van beroep.

28. De raad van beroep stelde in zijn advies ten slotte nog dat artikel 12 van het koninklijk besluit van 2 augustus 2002 bepaalt dat telkens het nodig is, er in de loop van de evaluatieperiode een functioneringsgesprek zal plaatsvinden tussen de geëvalueerde en de evaluator, maar dat het dossier enkel een verslag bevat van een functioneringsgesprek op 13 augustus 2009 tussen de verzoeker en zijn vorige functionele chef en evaluator. In dit verslag wordt geconcludeerd dat de verzoeker bekwaam genoeg is om zijn taken optimaal uit te voeren. Er worden geen kritieke punten of een gebrek aan verbetering vermeld die zouden kunnen leiden tot een onvoldoende bij een volgende evaluatie. De raad van beroep stelt tevens vast dat het dossier geen stukken bevat met betrekking tot latere functioneringsgesprekken die zouden zijn gevoerd naar aanleiding van de elementen die in het beschrijvend evaluatieverslag hebben geleid tot de vermelding “onvoldoende”, terwijl die gesprekken, gelet op artikel 12 van het koninklijk besluit van 2 augustus 2002, toch verwacht mochten worden. Evenmin is er een logboek met feiten voorhanden waaruit enig knelpunt blijkt. De bemerkingen in het evaluatieverslag worden naar het oordeel van de raad van beroep bijgevolg niet ondersteund door andere stukken in het evaluatiedossier, zodat het niet mogelijk is te besluiten dat er bij de verzoeker sprake zou zijn van een “manifest ondermaats functioneren” om de vermelding “onvoldoende” te wettigen.

De voorzitter van het directiecomité gaat in de bestreden beslissing wel in op deze vaststelling in het advies van de raad van beroep. Hij stelt namelijk dat uit het beschrijvend evaluatieverslag duidelijk blijkt dat het gaat om een negatieve evaluatie wegens “manifest ondermaats functioneren”, zonder dat dit echter wordt gestaafd door een citaat uit dit evaluatieverslag. Op de vaststelling van de raad van beroep dat de negatieve bemerkingen in het evaluatieverslag niet worden ondersteund door andere stukken in het dossier, wordt niet ingegaan, laat staan dat de voorzitter van het directiecomité weergeeft waarom aan dit gegeven kan worden voorbijgegaan.

29. Artikel 12 van het koninklijk besluit van 2 augustus 2002 luidt als volgt:

“Art. 12. Telkens het nodig is, zal er in de loop van de evaluatieperiode een functioneringsgesprek plaatsvinden tussen geëvalueerde en evaluator.

In een functioneringsgesprek kunnen aan bod komen:

- 1° oplossingen voor knelpunten in verband met het functioneren van de geëvalueerde;
- 2° oplossingen voor knelpunten die het bereiken van de afgesproken doelstellingen bemoeilijken; deze kunnen zowel betrekking hebben op de organisatie en de werking van de dienst, de begeleiding door de chef als op externe factoren;
- 3° de ontwikkeling van het personeelslid binnen de huidige functie;
- 4° de loopbaanperspectieven en de carrièreverwachtingen van het personeelslid en de ontwikkeling van competenties die hiervoor wenselijk zijn.

Ter gelegenheid van dit gesprek kunnen ontwikkelingsgerichte doelstellingen worden geformuleerd en bijsturingen worden aangebracht aan de afgesproken prestatiedoelstellingen.”

Het belang van het voeren van dergelijke functioneringsgesprekken bij problemen ingeval van het functioneren van een geëvalueerde en bij problemen die het bereiken van de afgesproken doelstellingen bemoeilijken moet tevens worden beoordeeld in het licht van artikel 20 van het koninklijk besluit van 2 augustus 2002, dat luidt als volgt:

“Art. 20. Een evaluatieverslag kan slechts een eindvermelding ‘onvoldoende’ vermelden wegens manifest ondermaats functioneren van de geëvalueerde.

De eindvermelding ‘onvoldoende’ wordt onderbouwd in het beschrijvend evaluatieverslag over de voorbije evaluatieperiode.

Een beschrijvend evaluatieverslag dat afgesloten wordt met een vermelding ‘onvoldoende’ wordt ondertekend door de evaluator en zijn functionele chef.”

In het verslag aan de Koning bij dit besluit wordt met betrekking tot het voormelde artikel 20 het volgende uiteengezet:

“Enkel wanneer de geëvalueerde overduidelijk slecht functioneert, kan er een ‘onvoldoende’ worden uitgesproken. In de praktijk zal dit vaak een gevolg zijn van een combinatie van onvoldoende functioneren op verschillende niveaus: een negatieve attitude en ontoereikende resultaten of slechte performantie.

In het evaluatieverslag moet op duidelijke wijze worden beschreven dat het functioneren van de geëvalueerde zich situeert beneden het niveau dat van hem vereist wordt, zoals geformuleerd in zijn functiebeschrijving en/of prestatiedoelstellingen. Uit verslagen van functioneringsgesprekken moet blijken dat remediëring niet tot het gewenste resultaat heeft geleid of niet mogelijk was.

In deze context dient men deze functiebeschrijving, de extra-elementen uit het planningsgesprek en/of prestatiedoelstellingen als de ‘evaluatiecriteria’ te beschouwen in de zin van artikel 24, tweede lid, van het koninklijk besluit van 22 december 2000 tot bepaling van de algemene principes van het administratief en geldelijk statuut van de rijksambtenaren die van toepassing zijn op het personeel van de diensten van de Gemeenschaps- en Gewestregeringen en van de Colleges van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en van de Franse Gemeenschapscommissie, alsook op de publiekrechtelijke rechtspersonen die ervan afhangen.

Wanneer het verslag van de beschrijvende evaluatie tot een vermelding ‘onvoldoende’ leidt, wordt deze door de evaluator én zijn functionele chef, alsook desgevallend door het personeelslid wettelijk tweetalig ondertekend. Zo wordt het risico vermeden van een willekeurige toekenning door één enkele persoon van een vermelding die, op termijn, gevolgen zou kunnen hebben op de professionele toekomst van de geëvalueerde. In dezelfde context is het vanzelfsprekend dat de toekenning van een dergelijke vermelding dient voorafgegaan te worden door formele of informele waarschuwingen aan de geëvalueerde.

Wat dit artikel betreft blijkt de Raad van State uit dit verslag te mogen afleiden dat de eindvermelding ‘onvoldoende’ uit een gezamenlijke beslissing van de evaluator en diens functionele chef voortvloeit. Dit is niet het geval. Het principe van het bij dit ontwerp ingericht stelsel bestaat erin dat de evaluatie in eerste instantie door de evaluator wordt gemaakt en dat hij, hierdoor, de volle verantwoordelijkheid ervan opneemt.

De handtekening van de functionele chef geldt als bewijs van het gewicht van de vermelding en van het correct verloop van de procedure”.

Uit het administratief dossier blijkt dat enkel op 13 augustus 2009 een functioneringsgesprek heeft plaatsgevonden tussen de verzoeker en zijn vorige functionele chef. Hoewel in het verslag van dit gesprek weliswaar melding wordt gemaakt van het gegeven dat de verzoeker bijzondere aandacht moet besteden aan de vastgelegde planning, wordt in het besluit van het verslag geen enkel kritiek punt of gebrek aan verbetering vermeld dat bij de volgende evaluatie kan leiden tot de vermelding “onvoldoende”. Er wordt enkel opgemerkt dat de onzekerheid van de verzoeker en het belang van de taken die hem zijn toevertrouwd “een risicofactor [zijn] voor de dienst”. Uit het administratief dossier blijkt voorts nergens dat er, naast het functioneringsgesprek van 13 augustus 2009, nog latere functioneringsgesprekken tussen de verzoeker en zijn evaluator hebben plaatsgevonden waarin eventuele knelpunten aan bod zouden zijn gekomen.

Voorts blijkt nergens uit het administratief dossier dat aan de verzoeker in de loop van de evaluatieperiode de kans werd geboden om eventuele knelpunten te verhelpen. Het functioneringsgesprek van 13 augustus 2009 werd gevoerd tussen de verzoeker en zijn vorige functionele chef, en dus niet zijn uiteindelijke evaluator. Bovendien blijkt niet dat dat gesprek heeft plaatsgehad in de loop van de evaluatieperiode.

Evenmin blijkt uit het administratief dossier dat voorafgaandelijk aan de vermelding “onvoldoende” in het evaluatieverslag informele of formele waarschuwingen werden gericht aan de verzoeker, noch dat de verzoeker op een andere wijze werd gewaarschuwd, zoals door negatieve vermeldingen in een logboek in het dossier ontwikkelingsopvolging.

Uit het zo-even aangehaalde verslag aan de Koning kan bovendien worden opgemaakt dat slechts tot een vermelding “onvoldoende” op basis van het manifest ondermaats functioneren kan worden besloten indien het functioneren van de geëvalueerde onder het niveau ligt dat van hem vereist wordt, zoals geformuleerd in zijn functiebeschrijving en/of prestatie-

doelstellingen. Dit impliceert dat de geëvalueerde uit zijn functiebeschrijving en/of prestatiedoelstellingen op voldoende nauwkeurige wijze moet kunnen afleiden wat van hem vereist wordt. Uit hetgeen voorafgaat is evenwel reeds gebleken dat enkel een niet gedateerd en niet ondertekend document met daarin een functiebeschrijving werd opgesteld, dat niet als een formeel geldige functiebeschrijving kan worden aangemerkt. Er werd eveneens reeds vastgesteld dat de prestatiedoelstellingen door de evaluator eenzijdig werden medegedeeld, zonder te zijn afgesproken en vastgesteld in een planningsgesprek.

De Raad van State ziet ten slotte niet in waarop de stelling van de verwerende partij in haar verweer met betrekking tot het achtste middel is gebaseerd, namelijk dat de verzoeker meermaals op de hoogte zou zijn gebracht van het feit dat zijn prestaties niet voldeden. In de mate dat met deze stelling de stageverslagen over de verzoeker zouden worden bedoeld, kan niet worden aangenomen dat stageverslagen, die zijn opgemaakt vóór de aanvang van de evaluatieperiode deel uitmaken van de evaluatiecyclus en voor de evaluatie in aanmerking kunnen worden genomen.

Uit het voorgaande blijkt dat de eindvermelding “onvoldoende” in het beschrijvend evaluatieverslag geen steun vindt in andere stukken van het dossier en dat bijgevolg ernstige twijfels rijzen bij het voorhanden zijn van een “manifest ondermaats functioneren” van de geëvalueerde, zoals vereist bij artikel 20 van het koninklijk besluit van 2 augustus 2002. Op deze vaststelling van de raad van beroep wordt in de bestreden beslissing niet ingegaan, laat staan dat de voorzitter van het directiecomité weergeeft waarom aan dit gegeven kan worden voorbijgegaan.

30. De verwijzing in de bestreden beslissing naar de twee stemrondes die de raad van beroep nodig had om tot zijn uiteindelijke advies te komen om de eerste vermelding “onvoldoende” teniet te doen, kan niet worden aangemerkt als een ter zake doend argument om het advies van de raad van beroep niet te volgen. Het loutere gegeven dat een advies slechts na twee

stemrondes tot stand komt kan erop wijzen dat de meningen binnen de raad van beroep verdeeld waren, maar dit doet niets af aan het gegeven dat een meerderheid binnen die raad zich heeft kunnen aansluiten bij de zienswijze in het advies en dat de verwerende partij de inhoudelijke redenen moet uiteenzetten waarom die zienswijze niet kan worden gevolgd.

31. De conclusie is dat in de bestreden beslissing niet op afdoende wijze wordt gemotiveerd op grond van welke redenen het advies van de raad van beroep niet kan worden gevolgd en waarom de prestaties van verzoeker “manifest” in die mate ondermaats zijn dat de eindvermelding “onvoldoende” kon worden toegekend overeenkomstig artikel 20 van het koninklijk besluit van 2 augustus 2002.

32. Het eerste en tweede onderdeel van het eerste middel, het vierde middel, het vijfde middel en het achtste middel zijn in de aangegeven mate gegrond.

## **BESLISSING**

**1. De Raad van State vernietigt de beslissing van de voorzitter van het directiecomité van de Programmatorische Federale Overheidsdienst Maatschappelijke Integratie, Armoedebestrijding, Sociale Economie en Grootstedenbeleid van 18 maart 2010 waarbij wordt beslist het advies van de raad van beroep niet te volgen en waarbij de eindvermelding “onvoldoende” voor de evaluatiecyclus 2009 definitief wordt toegewezen.**

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

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 23 januari 2012, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

|                         |                  |
|-------------------------|------------------|
| André Vandendriessche,  | kamervoorzitter, |
| Jeroen Van Nieuwenhove, | staatsraad,      |
| Bert Thys,              | staatsraad,      |
| bijgestaan door         |                  |
| Vera Wauters,           | griffier.        |

**De griffier**

**De voorzitter**

**Vera Wauters**

**André Vandendriessche**