

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 221.117 van 22 oktober 2012
in de zaak A. 200.932/IX-7324**

In zake : Marc DE ROUCK
 wonend te 9550 Herzele
 Molendijk 86
 waar 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 2 juli 2011, strekt tot de
nietigverklaring van de beslissing van het directiecomité van het agentschap
Wonen-Vlaanderen van 2 mei 2011 waarbij de aan Marc De Rouck voor het jaar
2010 toegekende evaluatie “onvoldoende” wordt behouden.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Eerste auditeur-afdelingshoofd Marc Lefever heeft een verslag
opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 8 oktober 2012.

Staatsraad Bert Thys heeft verslag uitgebracht.

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

Adjunct-auditeur-generaal Marc Lefever heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

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

III. Feiten

3.1. De verzoeker is adjunct van de directeur bij het Agentschap Wonen-Vlaanderen, afdeling Financiële Instrumenten. Hij is er, als statistisch dataverwerker en “inhoudelijk verantwoordelijke” voor Domus Flandria, belast met “[de] aanlevering van relevante gegevens voor dossierbeheer en beleidsvoorbereiding”.

3.2. Reeds in het verslag van het op 21 maart 2007 met de verzoeker gevoerde planningsgesprek wordt met betrekking tot de ontwikkelingsgerichte doelstellingen opgemerkt dat de verzoeker bij al zijn opdrachten proactief moet optreden en tevens feedback geven aan collega's en aan het afdelingshoofd.

3.3. In de loop van 2009 wordt de verzoeker bijkomend belast met de behandeling van de dossiers “premieberekening” in het kader van de verzekering gewaarborgd wonen.

3.4. Op 15 maart 2010 en 22 juni 2010 wordt met de verzoeker een evaluatiegesprek over het werkjaar 2009 gevoerd. Het evaluatieverslag dat hierover wordt opgesteld en dat door de verzoeker op 2 juli 2010 wordt ondertekend, vermeldt met betrekking tot het functioneren van de verzoeker het volgende:

“[...]”

Bij de vorige evaluatie werd aangegeven dat er een ruime marge voor verbetering was.

Marc heeft de nieuwe taak opgenomen maar uit de opvolging blijkt dat het volume premieberekeningen ondermaats is. Gemiddeld ligt de productie niet hoger dan 20 premieberekeningen. Een minimum hoeveelheid binnen één werkdag waar geen andere taken moeten worden uitgevoerd is 40 dossiers. Pas vanaf 50 dossiers wordt een aanvaardbaar prestatieniveau gehaald. Dit niveau dient in de loop van 2010 te worden gehaald, nu de basisvoorwaarden gekend zijn en de nodige toelichting en bijkomende info is verschaft rond de premieniveaus schuldsaldoverzekering. De invoer gebeurt quasi foutloos maar gelet op het volume mag dit ook worden verwacht.

Bij de aan de inschakeling voorafgaande toelichtingen bleek dat Marc over het vereiste inzicht beschikt. Hij heeft zich de materie zeer snel eigen gemaakt. Uit zijn tussenkomsten en suggestienota blijkt dat hij, indien hij wil, een bijdrage kan leveren tot een goede procesinrichting. Hetzelfde geldt voor de op het einde van het jaar opgestarte kwaliteitscontrole.

In het kader van zijn opdrachten als statistisch informatietoeleveraar heeft Marc in de loop van 2009 met meer regelmaat de afgesproken rapporten toegeleverd. Rekening houdend met de opstart van het rapporteringsluik van de nieuwe premietoepassing zal de opdracht van Marc op dit vlak minder uitgebreid zijn. Hier dient Marc in overleg met de afdeling wonen op korte termijn een overzicht van de nog toe te leveren rapporten, de periodiciteit en de toeleveringsmomenten op te stellen.

Het autonoom en op eigen initiatief invullen van de verantwoordelijkheid inzake het beheer van Domus Flandria blijft een aandachtspunt. Marc staat in voor de in het kader van het beheer te nemen stappen (rapporteringen van uitvoering, jaarverslaggeving, prognoses...). De basisverrichtingen rond dotatiebepaling en [...] het bijhouden van de uitvoeringsrekening met inzicht in de boekhoudkundige processen verliepen zoals het moest. Maar betrokkenheid bij de materie houdt ook in dat alle deelprocessen stipt worden opgevolgd en tijdig de nodige initiatieven worden genomen. Dit bleek niet het geval bij het begin van het jaar. De dotatiebetaling werd niet op eigen initiatief opgestart.

Zoals reeds bij vorige evaluaties gesteld: van een niveau A wordt binnen de afdeling een voorbeeldfunctie verwacht. Marc blijft het moeilijk hebben om zich meer open en communicatief op te stellen.

De rapporteringsafspraken rond de geplande en uitgevoerde werkzaamheden bleven opnieuw achter. Om die reden en met het oog op de beoordeling van het afgewerkte volume aan premieberekeningen wordt in 2010 van Marc verwacht dat wekelijks op vrijdagmiddag de weekplanning van de volgende week wordt bezorgd aan het afdelingshoofd.

Concluderend: Een verbetering van de prestaties en de globale opstelling van Marc [blijven] een absolute noodzaak om het ondermaats presteren recht te zetten. Als A1 dient Marc meer initiatief te nemen en heeft hij een voorbeeldfunctie. Marc werd in de loop van 2009 ingeschakeld in een voor de afdeling belangrijke nieuwe opdracht. Dit moet tegelijk de (laatste) kans bieden om zijn prestatieniveau aanzienlijk te verbeteren in de loop van 2010.

[...].”

De verzoeker formuleert hierop de volgende inhoudelijke opmerkingen:

“[...]

- men spreekt van een ‘redelijk eenvoudige bewerking’: dit blijft complex zolang de schuldsaldoverzekering daarin behouden blijft
- men vermeldt ‘bijkomende info i.v.m. de premies schuldsaldoverzekering’: deze werd verstrekt op 3 maart 2010!
- men spreekt van ‘zich meer openstellen’: veel openheid heb ik niet gemerkt bij het opstarten van de Verzekering Gewaarborgd Wonen; via mail werd me meegedeeld dat ik die nieuwe taak moest opnemen
- men spreekt van ‘(laatste) kans’: prettig om te werken onder het zwaard van Damocles als men de 60 voorbij is ...”.

3.5. Eveneens op 15 maart 2010 en 22 juni 2010 wordt met de verzoeker het planningsgesprek voor het werkjaar 2010 gevoerd. In het verslag dat hierover wordt opgesteld, worden de volgende resultaatsgerichte doelstellingen geformuleerd:

- “o Het tijdig (binnen de week volgend op de validatie) berekenen van de verschuldigde premies.
- o Dagelijks dienen ten minste 40 premies te worden berekend – werkdagen zonder andere opdrachten – dit is een minimum. Er is sprake van een goede productie vanaf 50 dossiers met een aanvaardbare foutenlast per dag.

- o Wekelijks nazicht van de premieberekeningsresultaten en correctie waar nodig.
- o Er dient op te worden toegezien dat in ieder geval wordt voorkomen dat dossiers buiten termijn worden behandeld – dit houdt in dat het behandelingssysteem geen dossiers in het rood mag aanduiden – verlof en voorzienbare afwezigheden dienen te worden opgevangen door voldoende marge op te bouwen”.

Voorts wordt onder meer de volgende ontwikkelingsgerichte doelstelling geformuleerd:

“Met het oog op het meer gestructureerd werken dient iedere vrijdag om 12 h een weekplanning te worden voorgelegd aan het afdelingshoofd waaruit voor de komende week de voor elk van de voorziene taken ingeplande werktijd kan worden afgeleid. Deze zal tevens als basis dienen voor de beoordeling van de productie VGW-premieberekeningen”.

De verzoeker maakt de volgende opmerkingen bij dit verslag:

- 40 – 50 dossiers per dag is moeilijk haalbaar: de berekening blijft complex zolang de schuldsaldoverzekering daarin behouden blijft;
- de bijkomende info i.v.m. de premies schuldsaldoverzekering is weliswaar een hulpmiddel; maar als de gegevens van een dossier daar buiten vallen, blijft opvragen van bijkomende informatie nodig;
- die weekplanning wordt als vernederend ervaren”.

3.6. In de loop van 2010 wordt de verzoeker door zijn afdelingshoofd verscheidene keren per e-mail gewezen op tekortkomingen in de nakoming van zijn verplichtingen, onder meer met betrekking tot het aantal te behandelen dossiers “premieberekening” en het bezorgen van de weekplanning.

3.7. Op 11 maart 2011 wordt met de verzoeker het evaluatiegesprek over het werkjaar 2010 gevoerd. De twee evaluatoren van de verzoeker kennen hem de evaluatie “onvoldoende” toe. Het evaluatieverslag vermeldt:

“[...]

Ondanks een uitdrukkelijke waarschuwing bij de vorige evaluatie en rekening houdende met het feit dat er na een volledig jaar inwerking toch een hogere productie mocht verwacht worden, blijkt dat het volume

premieberekeningen ondermaats blijft. Gemiddeld ligt de productie niet hoger dan 12 premieberekeningen per dag. De kwaliteit van de afgewerkte dossiers is bevredigend maar dat is het minste dat kan verwacht worden bij een zo lage productie. In de loop van het werkingsjaar is er bij meerdere gelegenheden aangedrongen op een bijkomende inspanning. Dit heeft echter niet tot een verbetering geleid. Een gevolg van deze weinig collegiale opstelling was dat een nieuw aangeworven collega regelmatig moest bijspringen om opgelopen achterstanden in behandeling bij te benen, hoewel dit oorspronkelijk niet in de taakomschrijving was opgenomen. De toepassing waarin de berekeningen moeten gebeuren geeft door middel van kleurcodes aan wanneer een dossier in tijdsproblemen komt (oranje duidt op risico voor overschrijding van de termijn en rood geeft aan dat een dossier buiten termijn is). Ondanks deze faciliteit slaagde Marc er niet in om zijn werk zo in te richten en de nodige inspanning te leveren dat een zekere marge ontstond voor het geval zich andere dringende opdrachten aandienen. Een en ander had tot gevolg dat het aantal dossiers dat buiten termijn wordt behandeld op meerdere momenten onaanvaardbaar hoog was. Met het oog op de ondersteuning van het gebrek aan planningsvaardigheid werd bij vroegere evaluaties en planningen aan Marc gevraagd om een werkplanning voor te leggen. Deze afspraak werd bijgesteld bij het laatste planningsgesprek. Er werd gevraagd om iedere vrijdag de planning voor de volgende week voor te leggen. Op deze werkwijze reageerde Marc afwijzend. Bovendien diende doorheen het hele werkingsjaar herhaaldelijk te worden aangedrongen om de weekplanning voor de komende week voor te leggen.

In het kader van zijn opdrachten als informatietoeleveraar werd in de planning overeengekomen dat Marc een nieuw overzicht zou opstellen van de rapporteringsbehoefte voor de huursubsidies. Dit diende in overleg te gebeuren met de verantwoordelijken van de afdeling wonen. Geen enkel resultaat werd hiervan voorgelegd. Erger, op een bepaald ogenblik werd de afdeling Wonen gealarmeerd door de ICT leverancier die de mainframetoepassing beheert van een exorbitante vraag naar data waarvan de beantwoording niet alleen zeer tijdrovend, maar bovendien ook zeer kostelijk zou zijn geweest. Deze kost kon slechts vermeden worden dankzij de voorafgaande melding door de ICT-leverancier en vraag tot bevestiging van de opdracht.

Het autonoom en op eigen initiatief invullen van de verantwoordelijkheid inzake het beheer van Domus Flandria vormde reeds een aandachtspunt bij de vorige evaluatie. Marc staat in voor de in het kader van het beheer van de dienst met afzonderlijk beheer Urgentiefonds te nemen stappen (rapporteringen van uitvoering, jaarverslaggeving, prognoses ...). Marc is niet in staat om deze opdracht autonoom uit te voeren. Stipte opvolging en tijdig de nodige initiatieven nemen zijn hier basisfunctioneringsvoorwaarden. Ondanks eerdere waarschuwingen diende ook in 2010 in herinnering te worden gebracht dat het dotatiebesluit nog moest opgemaakt worden. Erger was dat de verplichte jaarverslaggeving aan het Vlaams Parlement uit het oog werd verloren. Dit had tot gevolg dat naar aanleiding van de controle op de jaarrekening 2009 door het Rekenhof moest vastgesteld worden dat er eind september 2010 nog geen jaarverslaggeving was opgesteld. Eén en ander had tot gevolg dat de

rapporteringsverplichting met maanden vertraging ten opzichte van de decretaal verplichte datum werd nagekomen.

In de loop van 2010 werd de afdeling geconfronteerd met een langdurige afwezigheid van de collega die de premie-aanvragen in het kader van Domus Flandria behandelt.

Om het verwerven van meer inhoudelijk inzicht te ondersteunen werd aan Marc gevraagd een beschrijving van het subsidiesysteem op te stellen en de nodige gegevens te verzamelen noodzakelijk voor het bepalen van de toekomstige kredietbehoefte in het kader van Domus Flandria. Dit werd op 31 maart gevraagd, op 2 juni en 4 september in herinnering gebracht. Ondanks deze waarschuwingen en het extra toeleveren van een beschrijvende nota rond het stelsel opgemaakt door het afdelingshoofd naar aanleiding van een vraag vanwege de nieuwe Inspecteur van Financiën, werd hier tot op heden geen resultaat voorgelegd.

Competenties:

Zoals reeds bij vorige evaluaties gesteld: van een niveau A wordt binnen de afdeling een voorbeeldfunctie verwacht. Marc blijft het moeilijk hebben om zich meer open en communicatief op te stellen en geeft geen blijk van betrokkenheid.

Marc stelt zich helemaal niet teamgericht op, zoals mag blijken uit de bespreking van de resultaatsgebieden. Ook naar aanleiding van de verhuis in de loop van september 2010 bleek dat de afspraken niet werden nageleefd. Noodgedwongen was Marc verplicht om zijn bureau te ontruimen. Ondanks herhaald aandringen, zowel van het afdelingshoofd als van de verantwoordelijke voor de verhuis, werd naderhand vastgesteld dat archiefdozen in de leeg te maken archiefruimte werden aangetroffen. Ondanks het feit dat alle overige collega's een zeer belangrijke inspanning hebben geleverd om de zeer zware werkdruk op te vangen verbonden aan de behandeling van de verzekeringsaanvragen, bleef Marc ondermaats presteren. Ook het feit dat zijn collega's op meerdere momenten noodgedwongen dienden te worden ingeschakeld om de door hem veroorzaakte achterstand op te halen, scheen hem op geen enkele wijze te raken. Het probleem blijft zich herhalen.

Hij legt geen zin voor initiatief aan de dag maar wacht zelfs af tot hij gewezen wordt op deadlines die dreigen te verstrijken of soms al verstreken zijn.

Mits de nodige begeleiding en mits nauwgezette controle op het opgeleverde werk is Marc in staat om een welomschreven opdracht tot een goed einde te brengen. Hij neemt echter geen initiatief om zijn kennis op een aanvaardbaar peil te brengen, zodat een basisniveau van zelfstandig werken kan worden bereikt. Een en ander heeft tot gevolg dat de lat reeds heel laag wordt gelegd wat de basisopdrachten betreft. Wanneer dan moet worden vastgesteld dat er geen enkele verbetering optreedt en het opgeleverd aantal premieberekeningen nog lager is dan bij de vorige evaluatie, dan rest er enkel de spijtige conclusie dat Marc op onvoldoende wijze tegemoetkomt aan de hem gevraagde bijdrage tot het takenpakket van de afdeling”.

3.8. Op 27 maart 2011 stelt de verzoeker tegen zijn evaluatie “onvoldoende” beroep in bij de raad van beroep.

In een nota van 6 april 2011 aan de raad van beroep voert hij onder meer aan dat in strijd met artikel IV 6 van het besluit van de Vlaamse regering van 13 januari 2006 houdende vaststelling van de rechtspositie van het personeel van de diensten van de Vlaamse overheid (hierna: het Vlaams personeelsstatuut) geen functioneringsgesprek met hem werd gevoerd en hij geen persoonlijke nota's heeft ontvangen.

3.9. Op 19 april 2011 behandelt de raad van beroep het door de verzoeker ingestelde beroep. In zijn advies overweegt de raad van beroep dat niet werd voldaan aan de voorschriften van artikel IV 6 van het Vlaams personeelsstatuut aangezien noch persoonlijke nota's werden opgesteld, noch een opvolgingsgesprek werd gevoerd, dat de verzoeker niet ontkent dat tijdens het evaluatiegesprek 2009 duidelijk werd gesteld dat het voor hem de laatste kans was, dat de verzoeker daaruit heeft begrepen dat indien hij het vooropgestelde aantal dossiers niet zou behalen dit zou resulteren in een evaluatie “onvoldoende”, dat de verzoeker immers ter zitting heeft verklaard dat hij als opmerking op het evaluatieverslag 2009 heeft vermeld dat “men spreekt van een laatste kans en dat het niet prettig is te werken met het zwaard van Damocles boven het hoofd” en dat de verzoeker zelf verklaart dat hij geen initiatief heeft genomen om bij zijn collega, die meestal wel het vooropgezette aantal dossiers behaalde, te rade te gaan hoe hij zijn rendement kon verbeteren. De raad van beroep adviseert met vier stemmen tegen drie dat de evaluatie “onvoldoende” gegrond is.

3.10. Op 26 april 2011 vraagt de verzoeker aan het directiecomité van het Agentschap Wonen-Vlaanderen – dat overeenkomstig artikel IV 8, § 3, van het Vlaams personeelsstatuut binnen de 15 kalenderdagen na de ontvangst van het advies van de raad van beroep definitief over de evaluatievermelding moet beslissen – om hem in de plaats van de evaluatie “onvoldoende” een loopbaanvertraging op te leggen. Hij voert aan dat zulks billijker zou zijn en dat in

het advies van de raad van beroep ten onrechte uit zijn reactie op het evaluatieverslag 2009 wordt afgeleid dat hij wist dat hem een evaluatie “onvoldoende” zou worden opgelegd indien hij het vereiste aantal dossiers niet zou afwerken. Hij voegt eraan toe dat in het evaluatieverslag 2009 misschien werd verwezen naar een eventuele sanctie, maar zeker niet werd vermeld dat het om een evaluatie “onvoldoende” zou gaan.

3.11. Op 2 mei 2011 beslist het directiecomité unaniem dat de evaluatie “onvoldoende” wordt behouden. Dit is de bestreden beslissing. Ze is als volgt gemotiveerd:

“Overwegende dat de eindconclusie van de Raad van Beroep van 19 april 2011 luidt dat de evaluatie ‘onvoldoende’ gegrond is;

Overwegende dat Marc De Rouck geen opmerkingen heeft geformuleerd op het evaluatieverslag, behoudens ‘niet akkoord’;

Overwegende dat uit het evaluatieverslag blijkt dat de afgesproken doelstellingen en deadlines herhaaldelijk niet werden gehaald;

Overwegende dat reeds met betrekking tot het evaluatiejaar 2009 duidelijk was dat het voor hem de laatste kans was en dat een verhoging van het aantal afgehandelde dossiers noodzakelijk was, wat blijkt uit zijn reactie: ‘dat het niet prettig is om te werken met het zwaard van Damocles boven het hoofd’;

Overwegende dat naar dit gegeven nogmaals gerefereerd werd in het planningsdocument voor 2010;

Overwegende dat ondanks het bovenstaande geen stijging van zijn inzet bleek;

Overwegende dat Marc De Rouck geen initiatief heeft genomen om bij zijn collega, die meestal wel het vooropgezette aantal dossiers behaalt, te rade te gaan om zijn rendement te verbeteren”.

Deze beslissing van het directiecomité wordt op 5 mei 2011 aan de verzoeker ter kennis gebracht.

IV. Onderzoek van het enige middel

Standpunt van de partijen

4. De verzoeker voert in een enig middel de schending aan van artikel IV 6 van het Vlaams personeelsstatuut en van het zorgvuldigheidsbeginsel.

Hij betoogt dat artikel IV 6 van het Vlaams personeelsstatuut het bestuur ertoe verplicht om over ongunstige feiten die aanleiding kunnen geven tot een evaluatie “onvoldoende”, hetzij een persoonlijke nota op te stellen, hetzij een opvolgingsgesprek te voeren, en dat ook het zorgvuldigheidsbeginsel dit vereist. Hij stelt dat in 2010 met hem geen enkel opvolgingsgesprek werd gevoerd en dat hij evenmin persoonlijke nota's heeft ontvangen, zoals ook door de raad van beroep is vastgesteld. Hij besluit hieruit dat zijn evaluatie met schending van artikel IV 6 van het Vlaams personeelsstatuut en van het zorgvuldigheidsbeginsel is tot stand gekomen en dat de bestreden beslissing, waarin de bevindingen van het evaluatieverslag worden bijgevalen, hierdoor is aangetast.

5. De verwerende partij antwoordt dat de verzoeker de materiële motieven die de bestreden beslissing dragen, en de evaluatie “onvoldoende” inhoudelijk niet betwist, maar slechts aanvoert dat bij gemis aan persoonlijke nota's zoals hij ze opvat, en aan een geformaliseerd opvolgingsgesprek, de evaluatie strijdig is met artikel IV 6 van het Vlaams personeelsstatuut en het zorgvuldigheidsbeginsel. De vraag die volgens de verwerende partij dienvolgens rijst, is of een negatieve evaluatie, waarvan de redelijkheid door de verzoeker als zodanig niet wordt betwist, mogelijk is als deze tot stand is gekomen zonder dat een aantal formaliteiten, waaronder persoonlijke nota's of een opvolgingsgesprek, zijn gerespecteerd.

Volgens de verwerende partij laat de noodzaak aan persoonlijke nota's zich gevoelen indien bepaalde geïsoleerde feiten kunnen leiden tot een minder gunstige evaluatie, maar niet wanneer het gaat over een blijvend disfunctioneren ondanks diverse aansturingen, zoals in het geval van de verzoeker blijkt uit het evaluatieverslag over het werkjaar 2009 en het verslag van het planningsgesprek voor het werkjaar 2010. Uit deze verslagen blijkt afdoende dat aan de verzoeker is meegedeeld op welke vlakken verbetering werd gewenst. Dit blijkt ook uit de reactie van de verzoeker op het evaluatieverslag over het werkjaar 2009, namelijk dat het niet prettig is te werken met het zwaard van Damocles boven het hoofd. Volgens de verwerende partij is deze werkwijze veel duidelijker,

richtinggevender en eerlijker dan het schrijven van nota's of andere opmerkingen in de loop van het jaar. De verzoeker kende afdoende het verwachtingspatroon, wist perfect op welke terreinen hij te kort kwam en is in 2010 niet ten goede geëvalueerd.

Voorts vraagt de verwerende partij zich af waarom de evaluatie “onvoldoende”, die gesteund is op het dossier en op het evaluatieverslag, enkel zou kunnen worden onderbouwd met nota's, temeer daar artikel IV 6 van het Vlaams personeelsstatuut volgens haar geen substantiële vormvoorwaarde betreft en niet bepaalt wat precies als een nota kan worden beschouwd en wat niet. In dit verband verwijst zij naar de in het administratief dossier opgenomen e-mails waarin de verzoeker door zijn afdelingshoofd keer op keer op zijn verplichtingen werd gewezen en waaruit duidelijk blijkt dat de verzoeker telkens weer achterstand opliep met betrekking tot de dossiers “premieberekening”, zijn weekplanning niet bezorgde, enz. Volgens de verwerende partij zijn ook deze e-mails nota's in de zin van artikel IV 6 van het Vlaams personeelsstatuut, aangezien ze een schriftelijke weergave zijn van een als negatief omschreven actie of feit waarvan de verzoeker wist dat het een negatieve weerslag kon hebben op zijn evaluatie en waartegen hij zijn verweer kon naar voor brengen. Geplaatst naast het evaluatieverslag over het werkjaar 2009 en het verslag van het planningsgesprek voor het werkjaar 2010, blijkt uit die e-mails duidelijk dat de verzoeker zijn prioriteiten niet legde waar ze behoorden te liggen.

6. In zijn memorie van wederantwoord verwijst de verzoeker naar het arrest nr. 209.281 van 29 november 2010 van de Raad van State, waaruit hij afleidt dat persoonlijke nota's niet enkel nodig zijn in geval van geïsoleerde feiten en dat een evaluatie over een vorig werkjaar per definitie niet kan worden beschouwd als een persoonlijke nota of een functioneringsgesprek in de zin van artikel IV 6 van het Vlaams personeelsstatuut, omdat ze niets zegt over het functioneren tijdens het betwiste werkjaar zelf. Hij voegt eraan toe dat “mutatis mutandis” hetzelfde geldt voor een planningsgesprek, waarin bovendien niet wordt geëvalueerd maar gepland. Nog met verwijzing naar het voormelde arrest van de

Raad van State betoogt de verzoeker dat artikel IV 6 van het Vlaams personeelsstatuut wel degelijk een substantiële vormvereiste betreft, vermits de vorm die door dit artikel is voorgeschreven, in het belang van het geëvalueerde personeelslid is ingesteld. Voorts stelt de verzoeker dat de e-mails waarnaar de verwerende partij verwijst, niet beantwoorden aan de omschrijving van een persoonlijke nota zoals die in het voormelde arrest wordt gegeven, aangezien in deze e-mails geen nauwkeurig feitenrelaas over zijn functioneren is opgenomen waaruit kan worden opgemaakt dat het een persoonlijke nota betreft. In deze e-mails wordt enkel gesteld dat hij op een bepaald moment niet het vooropgestelde aantal dossiers heeft behandeld. Er blijkt niet uit dat hij afstevent op een evaluatie “onvoldoende”, noch wat hij precies fout doet en hoe hij eraan kan remediëren. Ten slotte stelt de verzoeker dat nu uit de voormelde e-mails allesbehalve kon worden opgemaakt dat het ging om persoonlijke nota’s in de zin van artikel IV 6 van het Vlaams personeelsstatuut, hij ook niet in de gelegenheid is gesteld om effectief tegenspraak te voeren. Weliswaar heeft hij op de e-mails geantwoord, maar hij wist niet – en kon ook niet geacht worden te weten – dat het om een persoonlijke nota ging waarop hij best voldoende uitgebreid en diepgaand moest reageren omdat de erin behandelde feiten tot een evaluatie “onvoldoende” zouden leiden.

7. In haar laatste memorie plaatst de verwerende partij zich op het standpunt dat door de jobdoelstellingen die zijn geformuleerd in het verslag van het planningsgesprek voor het werkjaar 2007, in combinatie met alle evaluatieverslagen, gesprekken en e-mails van het afdelingshoofd aan de verzoeker, wel degelijk voldaan is aan de doelstelling van artikel IV 6 van het Vlaams personeelsstatuut, met name het op een juiste, nauwkeurige en tegensprekelijke wijze vaststellen van de feiten die de aanleiding vormen voor de ongunstige evaluatie vormen, alsook het tijdig inlichten van de geëvalueerde over zijn tekortkomingen, zodat deze nog in staat is om zijn functioneren bij te sturen.

Wat de juistheid en de nauwkeurigheid van de vaststelling van de feiten betreft die aan de basis van de evaluatie “onvoldoende” liggen, betoogt de

verwerende partij dat de verzoeker zeer duidelijk op de hoogte was van de tekortkomingen die hem werden verweten. Dit blijkt onder meer uit de opmerkingen die hij op het einde van iedere evaluatie heeft gemaakt. Bovendien waren verzoekers tekortkomingen bij iedere evaluatie exact dezelfde. Deze tekortkomingen werden nogmaals aangehaald in de e-mails van het afdelingshoofd aan de verzoeker, waarbij correct werd weergegeven op welke punten een nieuwe ongunstige evaluatie zou volgen. Voorts merkt de verwerende partij op dat de verzoeker ook mondeling op de hoogte werd gesteld van zijn gebrekkig presteren en dat hij ook een aantal keren zelf in antwoord op de e-mails van zijn afdelingshoofd heeft aangegeven dat hij niet het vereiste aantal dossiers had behandeld. Ten slotte wijst de verwerende partij erop dat de verzoeker nooit de materiële grondslag van zijn evaluatie “onvoldoende” heeft betwist en dit ook niet doet in het kader van de huidige procedure.

Met betrekking tot het vereiste dat de feiten op een tegensprekelijke wijze dienen te worden vastgesteld, merkt de verwerende partij op dat de doelstelling van artikel IV 6 van het Vlaams personeelsstatuut bestaat in de mogelijkheid tot het voeren van een tegensprekelijk debat en niet in het voeren van een tegensprekelijk debat als zodanig. Het tegendeel aannemen zou betekenen dat een onwillige geëvalueerde eenzijdig deze doelstelling zou kunnen blokkeren. De verwerende partij stelt dat de verzoeker de mogelijkheid had om de diverse e-mails van zijn afdelingshoofd, waarin hij op zijn tekortkomingen werd gewezen, te beantwoorden en dat hij die mogelijkheid in bepaalde gevallen ook heeft benut. In dit verband benadrukt zij dat e-mailverkeer een veel gebruikt overleg- en communicatiemiddel tussen de verzoeker en zijn overste is, dat men in de huidige maatschappij niet meer om het gebruik ervan heen kan en dat het versturen van opmerkingen per e-mail de betrokkene nog meer toelaat om zijn opmerkingen te formuleren dan het gebruik van een brief. Voorts werd volgens de verwerende partij ook een tegensprekelijk debat gevoerd toen de verzoeker mondeling op de hoogte werd gebracht van zijn gebrekkig presteren. Zij besluit hieruit dat de feiten die tot de ongunstige evaluatie aanleiding hebben gegeven wel degelijk tegensprekelijk werden vastgesteld.

Ten slotte betoogt de verwerende partij dat de verzoeker ook tijdig van zijn tekortkomingen op de hoogte is gesteld. Door de e-mails die hij heeft ontvangen, had de verzoeker volgens haar voldoende de mogelijkheid om zijn functioneren bij te sturen.

Beoordeling

8. Artikel IV 6 van het Vlaams personeelsstatuut luidt als volgt:

“Alle personeelsleden of personen onder wiens functioneel gezag het te evalueren personeelslid prestaties heeft verricht, kunnen gunstige of ongunstige feiten met betrekking tot het presteren van het personeelslid vaststellen.

Als ongunstige feiten worden vastgesteld, wordt daarover hetzij een persoonlijke nota opgesteld, hetzij een opvolgingsgesprek gevoerd. Het te evalueren personeelslid kan opmerkingen toevoegen aan de persoonlijke nota of het verslag van het opvolgingsgesprek. Het personeelslid bezorgt de persoonlijke nota of het verslag met zijn opmerkingen ondertekend terug binnen de 15 kalenderdagen na het ontvangen van de persoonlijke nota of het verslag”.

9. In tegenstelling tot hetgeen de verwerende partij laat gelden, is het opstellen van een persoonlijke nota of het voeren van een opvolgingsgesprek in geval van ongunstige feiten een verplichting, ook wanneer het niet gaat om geïsoleerde feiten maar om weerkerende tekortkomingen. Hoewel het nakomen van deze verplichting niet op straffe van nietigheid is voorgeschreven, dient ze wel te worden beschouwd als een substantiële vormvereiste, omdat ze in het belang van de betrokken ambtenaar is ingesteld.

Vormvereisten moeten evenwel niet omwille van zichzelf worden vervuld, maar omwille van het doel dat zij moeten dienen, zodat wanneer in een concreet geval blijkt dat het niet vervullen van een niet op straffe van nietigheid voorgeschreven formaliteit het bereiken van het normdoel van het voorschrift niet in de weg heeft gestaan, het niet vervullen van die formaliteit niet kan leiden tot de nietigheid van de beslissing die daarop is gesteund.

10. De verplichting voor het bestuur, die in artikel IV 6 van het Vlaams personeelsstatuut is vervat, om wanneer met betrekking tot het presteren van het personeelslid ongunstige feiten worden vastgesteld, daarover hetzij een persoonlijke nota op te stellen, hetzij een opvolgingsgesprek te voeren, waarna het personeelslid opmerkingen kan maken, strekt ertoe te waarborgen dat feiten die als grondslag voor een ongunstige evaluatie in aanmerking zouden kunnen komen, juist, nauwkeurig en tegensprekelijk worden vastgesteld. Een persoonlijke nota of een opvolgingsgesprek beoogt voorts de geëvalueerde nog tijdens de evaluatieperiode tijdig in te lichten over de tekortkomingen in zijn functioneren, zodat de betrokkene nog tijdens de evaluatieperiode zijn functioneren kan bijsturen.

Sedert de toevoeging – bij besluit van de Vlaamse regering van 29 mei 2009 tot wijziging van het Vlaams personeelsstatuut van 13 januari 2006, wat betreft inhoudelijke en technische aanpassingen – van de laatste zin van artikel IV 6 van het Vlaams personeelsstatuut, blijkt dat een persoonlijke nota en een verslag van een opvolgingsgesprek aan een bepaalde vorm moeten voldoen. Ze moeten de ambtenaar met name doen weten dat hij de nota of het verslag samen met zijn opmerkingen ondertekend moet terugbezorgen binnen de 15 kalenderdagen na ontvangst. Hieruit blijkt dat een dergelijke nota of verslag niet alleen tot doel heeft de betrokkene te verwittigen van bepaalde negatieve feiten opdat hij zijn houding zou kunnen aanpassen, maar ook hem op een geformaliseerde wijze de mogelijkheid te bieden daarop te reageren. Tegelijkertijd wordt de betrokkene aldus erop gewezen dat deze feiten van aard zijn om zijn evaluatie te bepalen.

11. De toepassing van het zorgvuldigheidsbeginsel op de besluitvorming over de evaluatie van een personeelslid, houdt onder meer in dat de feiten waarop de evaluatiebeslissing steunt, zorgvuldig moeten worden vastgesteld.

12. Met de bestreden beslissing wordt de aan de verzoeker toegekende evaluatie “onvoldoende” bevestigd. Deze evaluatie werd aan de verzoeker toegekend naar aanleiding van verscheidene aan de verzoeker toegeschreven tekortkomingen in zijn functioneren tijdens het evaluatiejaar 2010, onder meer het herhaaldelijk niet halen van de afgesproken doelstellingen en deadlines.

Het aangevoerde middel doet de vraag rijzen of deze evaluatie al dan niet zorgvuldig en met inachtneming van artikel IV 6 van het Vlaams personeelsstatuut is tot stand gekomen. Het antwoord op deze vraag staat geheel los van de vaststelling van de verwerende partij dat de evaluatie inhoudelijk in het middel niet wordt betwist.

13. Te dezen moet worden vastgesteld dat met de verzoeker in 2010 geen opvolgingsgesprek is georganiseerd en dat geen persoonlijke nota's in de zin van artikel IV 6 van het Vlaams personeelsstatuut werden opgesteld.

14. De verwerende partij plaatst zich echter op het standpunt dat toch voldaan is aan de doelstelling van artikel IV 6 van het Vlaams personeelsstatuut dat de aan de betrokkene verweten tekortkomingen juist en nauwkeurig worden vastgesteld en hem tijdig worden meegedeeld zodat hij nog tijdens de evaluatieperiode in de gelegenheid is om zijn functioneren bij te sturen. Zij wijst erop dat de verzoeker, gelet op zijn evaluatieverslag over het werkjaar 2009, het verslag van zijn planningsgesprek voor het werkjaar 2010 en de talrijke e-mails van zijn afdelingshoofd, wist welke tekortkomingen hem precies werden verweten en dat hij zijn functioneren moest bijsturen om bij zijn volgende evaluatie niet in de problemen te komen.

Deze opvatting kan worden bijgevalen. In het evaluatieverslag over het werkjaar 2009 werd immers reeds gesteld dat het volume van de door de verzoeker uitgevoerde premieberekeningen ondermaats was, dat het autonoom en op eigen initiatief invullen van de verantwoordelijkheid inzake het beheer van

Domus Flandria een aandachtspunt bleef en dat er omtrent de geplande en uitgevoerde werkzaamheden moest worden gerapporteerd aan het afdelingshoofd. Voorts werd besloten dat een verbetering van de prestaties en de globale opstelling van de verzoeker een absolute noodzaak was om zijn ondermaats presteren recht te zetten, dat de verzoeker meer initiatief moest nemen en dat 2010 de laatste kans was om zijn prestatieniveau aanzienlijk te verbeteren. Deze opmerkingen werden voorts ook als doelstellingen opgenomen in het verslag van het planningsgesprek voor het werkjaar 2010. Daarenboven heeft verzoekers afdelingshoofd hem in de loop van 2010 middels verscheidene e-mails concreet op tekortkomingen in zijn prestaties gewezen. In die omstandigheden moest het voor de verzoeker dan ook duidelijk zijn dat indien hij negatieve gevolgen voor zijn volgende evaluatie wenste te vermijden, hij zijn functioneren diende bij te sturen.

15. Zoals hiervóór onder randnummer 10 evenwel is uiteengezet, heeft de regelgever voorzien in de substantiële vorm van een persoonlijke nota of een opvolgingsgesprek om de betrokkene een georganiseerde mogelijkheid tot schriftelijke reactie te bieden.

Anders dan de verwerende partij voorhoudt, is deze doelstelling van artikel IV 6 van het Vlaams personeelsstatuut te dezen niet bereikt. De aan de verzoeker gerichte e-mails werden immers op een dermate informele wijze opgesteld dat ze bij hem niet moesten overkomen als toegezonden persoonlijke nota's waarover hij binnen de 15 kalenderdagen zijn opmerkingen kon laten gelden en die deel uitmaakten van zijn evaluatiedossier. De omstandigheid dat de verzoeker de mogelijkheid had om de aan hem gerichte e-mails te beantwoorden en in bepaalde gevallen die mogelijkheid ook heeft benut, doet aan deze vaststelling geen afbreuk.

16. Het voorgaande noopt tot het besluit dat verzoekers evaluatie tot stand is gekomen op een wijze die hem niet alle door artikel IV 6 van het Vlaams personeelsstatuut ingestelde waarborgen heeft gegeven. De bestreden beslissing, waarmee deze evaluatie wordt behouden, is hierdoor aangetast.

Het middel is gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt de beslissing van het directiecomité van het Agentschap Wonen-Vlaanderen van 2 mei 2011 waarbij de aan Marc De Rouck voor het jaar 2010 toegekende evaluatie “onvoldoende” wordt behouden.

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 22 oktober 2012, 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