

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 240.023 van 28 november 2017
in de zaak A. 220.186/X-16.720.**

In zake : Johan VANHOUTTE
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Gitte Laenen
 kantoor houdend te 2800 Mechelen
 Antwerpsesteenweg 16 - 18
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

 de STAD KORTRIJK
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Dirk Van Heuven en Maïté Bultheel
 kantoor houdend te 8500 Kortrijk
 Beneluxpark 27B
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van de vordering

1. De vordering, ingesteld op 17 november 2017, strekt tot de schorsing van de tenuitvoerlegging bij uiterst dringende noodzakelijkheid van de beslissing van het evaluatiecomité van de stad Kortrijk van 27 juni 2016 om de financieel beheerder ongunstig te beoordelen over de periode van 1 april 2014 tot 31 maart 2016.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een nota en een administratief dossier ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 24 november 2017, om 10.45 uur.

Kamervoorzitter Johan Lust heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Gitte Laenen, die verschijnt voor verzoeker, en advocaat Günther L'Heureux, die *loco* advocaten Dirk Van Heuven en Maïté Bultheel verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Diane Mareen heeft een met dit arrest andersluidend 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. Verzoeker is financieel beheerder van de stad Kortrijk.

In het kader van zijn evaluatie vanaf 1 april 2014 heeft op 16 mei 2014 een planningsgesprek plaats waarbij, naast verzoeker, ook de burgemeester en de voorzitter van de gemeenteraad aanwezig zijn, evenals een externe deskundige. Het gesprek leidt tot een planningsdocument dat op 16 juli 2014 is opgesteld en op 18 juli 2014 besproken.

Er hebben functioneringsgesprekken tussen verzoeker en het evaluatiecomité, bestaande uit het college van burgemeester en schepenen en de voorzitter van de gemeenteraad, plaats op 17 december 2014 en 25 augustus 2015. Volgens verzoeker is er ook op 8 september 2015 een functioneringsgesprek gehouden.

In juni 2016 wordt door de externe deskundige een voorbereidend verslag opgesteld. Het vat de resultaten samen van 1° het onderzoek dat de externe deskundige voerde aan de hand van een vragenlijst die werd ingevuld door verzoeker en zeventien anderen, en 2° een individueel

gesprek – “voorbereidend evaluatiegesprek” – tussen de externe deskundige en verzoeker. De samenvattende conclusie van het voorbereidend verslag vermeldt:

“Over het geheel kunnen we stellen dat er zowel op het niveau van de competenties als resultaatsgebieden een ernstige discrepantie is tussen het verwachte niveau van invulling van competenties en taken en het daadwerkelijke functioneren van de heer Vanhoutte. Opvallend is hierbij eveneens dat er een aanzienlijk verschil is tussen de zelfbeoordeling en de beoordelingen van de overige respondenten.

De open commentaren geven vooral pijnpunten/aandachtspunten weer op de indicatoren proactiviteit, communicatie, doorstroming van informatie, vertalen van financiële informatie naar beleidsadviezen en de moeizame samenwerking, zowel met het MAT [managementteam] inclusief secretaris alsmede het CBS [college van burgemeester en schepenen].”

Het evaluatiecomité beslist op 27 juni 2016 tot een ongunstige evaluatie over de periode van 1 april 2014 tot 31 maart 2016. Met een brief van 5 juli 2016 wordt verzoeker erop gewezen dat de functiehouder die het evaluatieresultaat “ongunstig” behaalt, kan worden ontslagen wegens beroepsongeschiktheid, maar slechts als na de afspraken voor verbetering van de wijze van functioneren, gedurende een periode van minstens twaalf maanden volgend op het afsluitend evaluatiegesprek, uit een bijzondere evaluatie blijkt dat hij nog steeds niet voldoet.

Verzoeker stelt tegen de ongunstige evaluatie van 27 juni 2016 op 5 september 2016 een beroep tot nietigverklaring in (zaak gekend onder nr. A. 220.186/X-16.720).

4. Vanaf 27 juni 2016 gaat een bijzondere-evaluatieperiode lopen, tot 30 september 2017. Ze resulteert op 23 oktober 2017 in een ongunstige evaluatie van verzoeker.

De vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid van die tweede ongunstige evaluatie wordt bij arrest nr. 239.910 van 17 november 2017 verworpen.

V. Schorsingsvoorwaarden

5. Krachtens artikel 17, §§ 1 en 4, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kan slechts tot schorsing van de tenuitvoerlegging bij uiterst dringende noodzakelijkheid worden besloten onder de dubbele voorwaarde dat minstens één ernstig middel wordt aangevoerd dat de nietigverklaring van de akte of het reglement *prima facie* kan verantwoorden en dat een uiterst dringende noodzakelijkheid voorhanden is die onverenigbaar is met de behandelingstermijn van de gewone vordering tot schorsing.

V. Voorwaarde van een ernstig middel

A. Vooraf

6. In zijn verzoekschrift wijst verzoeker erop dat, aangezien het beroep tot nietigverklaring eerder al werd ingediend, geen uiteenzetting van ernstige of gegronde middelen meer nodig is. Hij verwijst ter zake naar zijn beroep met nr. A. 220.186/X-16.720.

7. In dat beroep worden drie middelen aangevoerd. Ze worden hierna onderzocht zoals ze in het verzoekschrift zijn aangevoerd en niet zoals ze nadien eventueel een bijkomende en onontvankelijke invulling hebben gekregen in de memorie van wederantwoord.

B. Eerste middel

Standpunt van verzoeker

8. Verzoeker leidt een eerste middel af “uit de schending van de artikelen 1, 2, 4, 5, 6, 7, 10 en 11 van het Evaluatiereglement en van artikel 115 Gemeentedecreet, uit de schending van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder het ‘*patere legem quam ipse fecisti*’-beginsel, het

zorgvuldigheidsbeginsel, het ‘*fair play*’-beginsel en het vertrouwens- en rechtszekerheidsbeginsel”.

Concreet voert verzoeker zeven grieven aan:

- “Inzake het voorwerp van de evaluatie” – De evaluatie mag gelet op artikel 1 van het evaluatiereglement niet slaan op taken die de financieel beheerder in volle onafhankelijkheid dient te kunnen uitvoeren. Nochtans is dat wel het geval geweest, zoals duidelijk blijkt uit het opgestelde planningsdocument en sommige de daarin vermelde resultaatsgebieden die “ook effectief doch ten onrechte in de evaluatie van verzoeker werden betrokken”.
- “Inzake de evaluatiecriteria en het verslag van het planningsgesprek” – Verzoeker heeft volkomen het raden naar de evaluatiecriteria waarop hij werd beoordeeld. Vermoedelijk werden deze criteria niet, zoals vereist door artikel 1 van het evaluatiereglement, vooraf door de gemeenteraad vastgesteld; in weerwil van artikel 4 van het evaluatiereglement is verzoeker ook niet door de burgemeester over die criteria geïnformeerd. Bovendien werd bij de evaluatie “onverwachts !!” zeer groot belang gehecht aan een aantal competenties. Als de verwerende partij die competenties bij de evaluatie wou betrekken, had zij verzoeker er op ondubbelzinnige wijze van in kennis dienen te stellen. Hetzelfde geldt voor “de zgn. ‘kernwaarden’ genoemd in de afsprakennota”. Ten slotte zijn het verslag van het planningsgesprek en het planningsdocument niet ondertekend noch ter kennisgeving voorgelegd aan het college van burgemeester en schepenen.
- “Inzake de samenstelling van de ‘evaluator’ tijdens de functioneringsgesprekken en inzake de verslagen opgesteld n.a.v. deze functioneringsgesprekken” – Verzoeker heeft geen kopie ontvangen van het verslag van het derde functioneringsgesprek. Het verslag van het tweede functioneringsgesprek kreeg hij pas maanden later. Niet alle schepenen van de stad Kortrijk waren aanwezig tijdens het eerste functioneringsgesprek. Tijdens het tweede functioneringsgesprek was de voorzitter van de gemeenteraad afwezig ofschoon zijn aanwezigheid uitdrukkelijk wordt voorgeschreven door artikel 10 van het evaluatiereglement.

- “Inzake de bevroagde personen in het kader van de ‘360 graden feedback’-methode” – In strijd met artikel 6 van het evaluatiereglement zijn ook de leden van het college van burgemeester en schepenen bevroagd over het functioneren van verzoeker.
- “Inzake het ontbreken van een deugdelijk voorbereidend evaluatiegesprek en -verslag” – Er heeft wel een voorbereidend evaluatiegesprek plaatsgehad “maar van enige ‘verdieping’ [in de zin van artikel 7 van het evaluatiereglement] van de resultaten van het onderzoek, of van een echt ‘gesprek’ was in het geheel geen sprake”. De externe deskundige hechtte geen waarde aan wat verzoeker tijdens het gesprek zegde. Dit blijkt duidelijk uit het rapport: van de voornaamste bezwaren van verzoeker wordt geen melding gemaakt; het rapport verdiept in wezen slechts de negatieve scores.
- “Inzake de samenstelling van het evaluatiecomité” – Het evaluatiecomité was niet volledig. Ook maakten er schepenen deel van uit die niet al de functioneringsgesprekken of zelfs geen enkel ervan hadden bijgewoond. De beginselen van behoorlijk bestuur houden in dat al wie zich wenst uit te spreken over het functioneren van verzoeker “volstrekt op de hoogte dient te zijn van alle gegevens die daarbij in aanmerking moeten worden genomen, en meer bepaald alle functioneringsgesprekken van verzoeker had dienen bij te wonen”.
- “Inzake de systematisch manifest laattijdige verwittiging van verzoeker” – Verzoeker werd systematisch manifest laattijdig in kennis gesteld van de geplande functioneringsgesprekken. Hierdoor werd hem de mogelijkheid ontnomen deze gesprekken naar behoren voor te bereiden.

Beoordeling

9.1. Luidens artikel 1, § 1, tweede lid, van het evaluatiereglement slaat de evaluatie niet op de taken van de financieel beheerder vermeld in artikelen 94, 162, 165 en 166 van het gemeentedecreet. Die taken voert de financieel beheerder “in volle onafhankelijkheid” uit.

Het sluit niet uit dat de mate waarin de financieel beheerder zich voor de uitvoering van die taken inzet wél een aandachtspunt bij de evaluatie

mag zijn (artikel 51, § 3, van het besluit van de Vlaamse regering van 7 december 2007 ‘houdende de minimale voorwaarden voor de personeelsformatie, de rechtspositieregeling en het mandaatstelsel van het gemeentepersoneel en het provinciepersoneel en houdende enkele bepalingen betreffende de rechtspositie van de secretaris en de ontvanger van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn’).

9.2. Ter staving dat de verwerende partij artikel 1 van het evaluatiereglement geschonden heeft, verwijst verzoeker in de eerste plaats naar passussen in het planningsdocument van juli 2014 dat “een verzameling is van de punten van [verzoeker] en van het beleid”, dat door verzoeker zelf is herwerkt en dat door hem mee is ondertekend. Het vermelde artikel 1 heet voorts geschonden in de mate dat verzoeker “tevens zou worden beoordeeld” op grond van zijn rapportering aan de gemeenteraad over de voorafgaande controle van de wettigheid en regelmatigheid van de voorgenomen verbintenissen. Dat de schending zich ook effectief heeft voorgedaan, ten slotte, moet volgens het verzoekschrift blijken uit de bestreden beslissing en “het rapport van Hudson (stuk 10)”.

Nog daargelaten dat stuk 10 niet een rapport van Hudson betreft, verzuimt verzoeker aan te geven waar precies in de vermelde stukken de beweerde schending kan worden gevonden. Hij lijkt ten onrechte van mening dat de verwerende partij en de Raad van State dat zelf maar moeten uitzoeken.

9.3. De eerste grief is niet ernstig.

10. Met het oog op het planningsgesprek van 16 mei 2014 is aan verzoeker een document bezorgd waarin met zoveel woorden staat:

“In de stad Kortrijk zal deze evaluatie van de financieel beheerder uiteindelijk gebaseerd zijn op 2 elementen die tijdens het planningsgesprek input geven:

1. De functiebeschrijving met competenties en resultaatgebieden
2. Het uitgewerkt planningsdocument dat tijdens het eerste planningsgesprek wordt uitgewerkt en vastgelegd.”

De bedoelde functiebeschrijving werd, na overleg met verzoeker, door de gemeenteraad vastgesteld op 7 april 2014. Ze doet ervan blijken dat de financieel beheerder een belangrijke rol te spelen heeft in het managementteam.

Tussen dit managementteam en het schepencollege werd, in overleg, een afsprakennota voor de bestuursperiode 2013-2018 opgesteld, die op 24 februari 2014 door het college van burgemeester en schepennota werd goedgekeurd en die in punt 12 vier “kernwaarden” opsomt “waardoor we ons laten inspireren om Kortrijk verder te laten groeien”. Deze afsprakennota wordt in – artikel 6, § 1, van – het evaluatiereglement uitdrukkelijk vermeld als één van de toetsstenen bij de evaluatie.

Speciaal ter voorbereiding van het eerste functioneringsgesprek van 17 december 2014 bezorgde bovendien de externe deskundige aan verzoeker en de leden van het schepencollege met een e-mail van 15 december 2014 een kopie van de functiebeschrijving – die dient “als uitgangspunt voor de [evaluatie]cyclus” – en van de opgestelde planningsdocumenten.

Het planningsdocument van 16 juli 2014, waarin het planningsgesprek finaal resulteerde, blijkt wel degelijk ondertekend door alle betrokkenen.

De tweede grief is in zijn geheel niet ernstig.

11.1. Dat verzoeker tot op heden nog geen verslag van het (derde) functioneringsgesprek van 8 september 2015 heeft ontvangen, is niet verwonderlijk. Dat functioneringsgesprek heeft op het eerste gezicht niet plaatsgehad. Vooralsnog tevergeefs wil verzoeker de Raad van State het tegendeel doen geloven met zijn stuk 12B, zijnde een e-mail van 7 september 2015 met als onderwerp “FW: Voorbereidende documenten voor functioneringsgesprek van morgen”.

Deze e-mail is echter de uitloper van een reeks heen en weer gestuurde e-mails, aan de oorsprong waarvan een e-mail van de externe deskundige van 24 augustus 2015 aan verzoeker ligt met als onderwerp “Vorbereidende documenten voor functioneringsgesprek van morgen”. Het daarin bedoelde “functioneringsgesprek van morgen” refereert kennelijk aan het (tweede) functioneringsgesprek van 25 augustus 2015.

11.2. Dat verzoeker het verslag van het tweede functioneringsgesprek pas maanden nadien heeft ontvangen, is laakbaar, maar hij maakt op het eerste gezicht niet aannemelijk dat en hoe dit hem geschaad heeft.

11.3. Volgens artikel 10, derde lid, van het evaluatiereglement is het functioneringsgesprek een gesprek tussen de betrokken functiehouder en het college van burgemeester en schepenen en de voorzitter van de gemeenteraad.

Het loutere feit dat er van de tien gesprekspartners van verzoeker “maar” acht (eerste functioneringsgesprek) of negen (tweede functioneringsgesprek) aanwezig waren, lijkt niet van aard de wettigheid van die functioneringsgesprekken te hebben kunnen aantasten, laat staan nog op doorslaggevende wijze.

11.4. De derde grief is niet ernstig.

12.1. Gelet op artikel 6, § 1, van het evaluatiereglement gebeurt de evaluatie van de financieel beheerder “volgens de methode van de 360 graden feedback, waarbij op gestructureerde wijze informatie wordt opgevraagd over het functioneren van de betrokken functiehouder”. De informatie wordt, aldus paragraaf 2, opgevraagd “bij de burgemeester, de leden van het managementteam en de voorzitter van de gemeenteraad”.

12.2. Te dezen zijn alle leden van het college van burgemeester en schepenen bevraagd, en dus niet alleen de burgemeester.

De bestreden beslissing vermeldt daarover:

“De respondenten van de 360° evaluatie werd uitgebreid tot alle leden van het CBS om de legitimiteit van het evaluatietraject te vergroten. De functiehouder werd daarvan ingelicht en heeft geen bezwaren gemaakt.”

De juistheid hiervan wordt door verzoeker niet betwist.

12.3. Voorts wordt voorlopig met de verwerende partij aangenomen dat artikel 6 “de minimale evaluatiemethode” bepaalt en dat er “geen wettelijk verbod [is] om verder te gaan”.

De betrokken bepaling van artikel 6 van het evaluatiereglement sluit aan bij het voorschrift in artikel 115 van het gemeentedecreet (zoals vervangen door het decreet van 29 juni 2012 ‘tot wijziging van het Gemeentedecreet van 15 juli 2005’) dat het voorbereidend rapport, opgesteld door externe deskundigen in het personeelsbeleid, wordt opgemaakt onder meer “op basis van een onderzoek over de wijze van functioneren van de functiehouder, waarbij de burgemeester, de leden van het managementteam en de voorzitter van de gemeenteraad betrokken worden”. Die tekst komt voort uit een amendement waarvoor als “verantwoording” onder meer werd aangevoerd (*Parl. St. Vl.Parl. 2011-2012, nr. 1467-10, 2*):

“De evaluatie van de decretale graden gebeurt door het college aangevuld met de voorzitter van de raad. De externe deskundige bereidt een evaluatierapport voor op basis van een evaluatiegesprek met de functiehouder en *bijvoorbeeld* een interview met de burgemeester, managementteamleden en de voorzitter van de raad.” (cursivering door de Raad van State)

12.4. De vierde grief is niet ernstig.

13.1. Naar eis van artikel 7 van het evaluatiereglement wordt de evaluatie voorafgegaan door een voorbereidend evaluatiegesprek tussen de externe deskundige(n) en de functiehouder; tijdens dit voorbereidend evaluatiegesprek “worden de resultaten van het onderzoek verdiept en wordt de

zelfevaluatie van de functiehouder besproken”; de externe deskundige(n) maken een verslag op van het voorbereidend evaluatiegesprek.

13.2. De neerslag van het voorbereidend evaluatiegesprek tussen de externe deskundige en verzoeker lijkt vervat te zitten in het voorbereidend verslag van de externe deskundige. In dit voorbereidend verslag komen op verschillende plaatsen verzoekers reacties aan bod op de resultaten van het onderzoek volgens de 360 graden feedbackmethode.

Dat er van verzoekers voornaamste bezwaren geen melding zou zijn gemaakt, lijkt onjuist. Naar het zich op het eerste gezicht laat aanzien, bedoelt verzoeker met zijn klacht te verwijzen naar zijn argumentatie met betrekking tot “het gewijzigde organigram” en het nieuwe “samenwerkingsmodel”. Die argumentatie is nochtans wel degelijk vermeld geworden, zoals verzoeker ten andere zelf uitdrukkelijk aangeeft en toelicht op de bladzijden 39 tot 42 van het verzoekschrift (in verband met het derde middel).

Verzoekers kritiek dan weer dat de “verdieping” van de resultaten van het onderzoek, tijdens het voorbereidend evaluatiegesprek, “slechts” de negatieve scores betreft, laat zich niet goed begrijpen. Op het eerste gezicht beoordeelden de respondenten die de vragenlijsten invulden nu eenmaal quasi alle competenties en resultaatsgebieden als “onvoldoende” of “totaal onvoldoende”.

13.3. De vijfde grief is niet ernstig.

14.1. Het evaluatiecomité bestaat, overeenkomstig artikel 2, eerste lid, van het evaluatiereglement uit het college van burgemeester en schepenen en de voorzitter van de gemeenteraad.

14.2. De bestreden beslissing werd, na geheime stemming, unaniem door de negen aanwezige leden van het evaluatiecomité genomen.

Volgens verzoeker waren er twee leden afwezig, volgens de verwerende partij slechts één, wegens vakantie in het buitenland.

Zonder nadere toelichting, die verzoeker niet geeft, is niet duidelijk waarom het evaluatiecomité geacht moet worden onvoldoende in getal te zijn geweest om geldig te kunnen beraadslagen.

14.3. Wat de deelname aan de beraadslaging betreft van (twee) leden die niet alle functioneringsgesprekken hebben bijgewoond, wordt er voorlopig mee volstaan op te merken dat van de functioneringsgesprekken verslagen werden opgesteld, waarvan die leden niet alleen kennis kónden nemen, maar die blijkens de formele motivering van de bestreden beslissing ook effectief bij het nemen van de bestreden beslissing in aanmerking zijn genomen.

14.4. De zesde grief is niet ernstig.

15. Voor zoveel verzoeker effectief pas erg laat van de voorgenomen functioneringsgesprekken op de hoogte werd gebracht, blijkt vooralsnog niet dat hij daar gepast tegen geprotesteerd heeft en om een uitstel heeft gevraagd. Ten minste in de huidige stand van de procedure lijkt de besproken tekortkoming niet van die aard dat ze verzoeker betekenisvol zou hebben benadeeld.

Wat het zogenaamde “derde functioneringsgesprek” aangaat dat zou zijn “doorgegaan nog vóórdát verzoeker kennis kreeg van het verslag van het voorgaande functioneringsgesprek” volgt uit wat hiervoor, *sub* 11.1, is geoordeeld dat verzoeker de Raad van State ogenschijnlijk wil misleiden.

Ook de zevende grief doet niet aannemen dat de in het middel aangevoerde rechtsregels op het eerste gezicht een nietigverklaring kunnen verantwoorden.

C. Tweede middel

Standpunt van verzoeker

16. Verzoeker voert in een tweede middel de schending van de hoorplicht en van het zorgvuldigheidsbeginsel aan doordat hij ongunstig werd geëvalueerd zonder door het evaluatiecomité te zijn gehoord en zonder dat er zelfs maar een deugdelijk voorbereidend evaluatiegesprek plaatsvond.

Beoordeling

17. Het is vooralsnog niet genoegzaam aannemelijk gemaakt dat het voorbereidend evaluatiegesprek verzoeker geen voldoende gelegenheid zou hebben geboden om op te komen voor zijn standpunt met betrekking tot de resultaten van het onderzoek van zijn functioneren door de externe deskundige.

Wat de rapportering van dit horen betreft, bevestigt verzoeker zelf, op bladzijde 39 van het verzoekschrift, dat de verschillende opmerkingen die hij bij de beoordeelde competenties en resultaatsgebieden formuleerde “terug te vinden zijn” in het voorbereidend verslag van de externe deskundige.

Dit voorbereidend verslag maakt op het eerste gezicht de basis van de bestreden beslissing uit.

18. Het tweede middel is niet ernstig.

D. Derde middel

Standpunt van verzoeker

19. Een derde middel is afgeleid “uit de schending van de artikelen 2 en 3 van de Wet 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen [...], van artikel 8 Evaluatiereglement en van de formele en

materiële motiveringsplicht, het evenredigheidsbeginsel, het beginsel *patere legem quam ipse fecisti*, het redelijkheidsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel als beginselen van behoorlijk bestuur”.

Toegelicht wordt dat een motivering op basis van evaluatiecriteria die niet vooraf zijn meegedeeld, onaanvaardbaar is. Ook schendt het de formele- en materiële motiveringsplicht dat geen rekening wordt gehouden met het functioneringsgesprek van 8 september 2015 en verzoekers voorbereiding erop. Het evaluatiecomité valt de samenvattende conclusie van de externe deskundige bij, maar gaat in het geheel niet in op de diverse opmerkingen die verzoeker bij de beoordeelde competenties en resultaatsgebieden formuleerde en die eveneens in het rapport van de externe deskundige terug te vinden zijn.

Het mag duidelijk zijn, aldus verzoeker, dat de vermeende gebreken in zijn functioneren “alle voortvloeien uit één en hetzelfde probleem, m.n. het manifest onwerkbaar ‘samenwerkingsmodel’ dat door verweerster wordt gehanteerd”. Dit model is “niet alleen in strijd met de overeengekomen functiebeschrijving van de Financieel Beheerder, maar maakt het laatstgenoemde ook absoluut onmogelijk zijn taken naar behoren waar te nemen, dit ondanks alle inspanningen ter zake van verzoeker”. Een nota van de beroepsfederatie van de Vlaamse lokale financieel beheerders van 8 september 2014 zou dat bevestigen. In deze omstandigheden, gelet op het “samenwerkingsmodel” waarin verzoeker en de andere medewerkers gewrongen werden, gaat het kennelijk de grenzen van de redelijkheid te buiten om hem op grond van de in aanmerking genomen motieven ongunstig te evalueren.

Ten slotte is het leugenachtig te beweren dat verzoeker geen van de drie doelstellingen in het planningsdocument ten volle heeft gerealiseerd. Ook van de vier aandachtspunten waarvan sprake in het functioneringsgesprek van 17 december 2014 heeft verzoeker wel degelijk werk gemaakt.

Beoordeling

20. Uit de bespreking van het eerste middel volgt dat vooralsnog moet worden aangenomen dat verzoeker kennis had of moest hebben van de elementen waarop de evaluatie gesteund zou zijn en dat er op 8 september 2015 geen functioneringsgesprek is geweest.

21. De bestreden beslissing voert onder meer de volgende formele motivering aan:

“ [...] In het voorbereidend verslag worden 2 groepen van respondenten onderscheiden, nl. enerzijds, de responderende leden van het managementteam (dus zonder de burgemeester, samen MAT genoemd) en anderzijds de responderende burgemeester en schepenen, vermeerderd met de voorzitter van de gemeenteraad (in het voorbereidend verslag CBS genoemd).

Uit het voorbereidend rapport blijkt dat de heer Vanhoutte onvoldoende dan wel totaal onvoldoende scoort voor alle competenties en resultaatsgebieden, op één na (resultaatsgebied externe contacten), en dan nog enkel bij het MAT. De externe deskundige concludeert dat er zowel op het niveau van de competenties als resultaatsgebieden een ernstige discrepantie is tussen het te verwachten niveau van invulling van competenties en taken en het daadwerkelijke functioneren van de heer Vanhoutte. Opvallend is hierbij dat er een aanzienlijk verschil is tussen de zelfbeoordeling van de heer Vanhoutte en de beoordelingen van de respondenten.

De open commentaren van de respondenten van de groepen van het CBS en van het MAT geven vooral pijnpunten/aandachtspunten weer op de indicatoren proactiviteit, communicatie, doorstroming van informatie, vertalen van financiële informatie naar beleidsadviezen en de moeizame samenwerking, zowel met het MAT inclusief secretaris alsmede het CBS.

Het Evaluatiecomité treedt deze conclusie ten volle bij. Het is dan ook niet te verwonderen dat er zich nogal wat incidenten hebben voorgedaan tijdens de evaluatie-periode (bijv. De jaarrekening en beginbalans 2014). De heer Vanhoutte geeft een zeer passieve indruk in zijn handelen als financieel beheerder, hetgeen tot een vertrouwensdeficit leidt, zowel bij de politieke mandatarissen als bij de administratie. De heer Vanhoutte mist veelal ‘de goesting en de drive’. Het is ontgoochelend dat hij zijn intrinsieke kwaliteiten en intellect niet inzet in zijn dagdagelijkse werking als financieel beheerder. De heer Vanhoutte is van goede wil, maar vertoont te weinig verantwoordelijkheidszin en pro-activiteit. Daardoor is hij geïsoleerd en zelfs gemarginaliseerd binnen de gemeentelijke organisatie, positie waarin hij zichzelf heeft laten drummen (ook al door zijn introvert karakter en de slachtofferrol die hij al te gemakkelijk inneemt). Het wordt sterk betreurd dat de bemiddeling door de provinciegriffier geen einde heeft

kunnen brengen aan het conflict tussen de financieel beheerder en de gemeentesecretaris. Uit het voorbereidend rapport blijkt dat de heer Vanhoutte te weinig inzicht heeft in zijn eigen functioneren en de schuld voor zijn falen te gemakkelijk bij anderen legt.

In de afsprakennota wordt als kernwaarden benoemd, het lef om beleid te voeren en betreden paden te verlaten en de moed om moeilijke situaties te overwinnen met een gepast doorzettingsvermogen en grote inzet, een professionele attitude om optimale dienstverlening aan te bieden en optimaal samen te werken en de wens om, elkaar te versterken, elk vanuit zijn unieke kracht. De financieel beheerder beantwoordt veel te weinig aan de nieuwe wind die door de stad waait en profileert zich als een man van het verleden. Hij lijkt niet de kracht te hebben om zich aan de nieuwe tijden aan te passen.

Het Evaluatiecomité moet vaststellen dat geen van de 3 doelstellingen waarvan sprake in het planningsdocument van 16 mei 2014 ten volle gerealiseerd zijn, met name het strategisch plan lokale belastingen, het nieuwe schuldmodel en de beheersing van het conflict met de secretaris.

Het Evaluatiecomité moet tenslotte vaststellen dat geen van de 4 aandachtspunten (het tijdig uitvoeren van de doelstellingen in de planningsovereenkomst, een meer pro-actieve aanpak, het gebruik van het financieel comité als overlegorgaan en de optimalisering van de samenwerking met de secretaris), geformuleerd ter gelegenheid van het functioneringsgesprek van 17 december 2014 gerealiseerd werden. Vandaar dat in het functioneringsgesprek van 25 augustus 2015 dezelfde aandachtspunten aan bod kwamen, in het bijzonder de nood aan een meer pro-actieve houding. Het actieplan van de functiehouder heeft geen verbetering gebracht in zijn functioneren.”

22. Het is op het eerste gezicht niet vereist opdat aan de formelemotiveringsplicht wordt voldaan dat de verwerende partij elke opmerking of tegenwerping van verzoeker in het voorbereidend evaluatiegesprek, expliciet in de bestreden beslissing tegenspreekt en beantwoordt. Het lijkt te volstaan dat zij in de motivering laat begrijpen waarom zij in weerwil van verzoekers opmerkingen toch tot haar beslissing is gekomen.

Inzonderheid verwijt verzoeker de motieven die in de formele motivering worden aangevoerd dat ze, eensdeels, feitelijk onjuist zijn en, anderdeels, “manifest onredelijk”.

23. Feitelijk onjuist zou zijn dat hij geen van de drie doelstellingen in het planningsdocument “ten volle gerealiseerd” heeft.

Vooralsnog doet verzoeker die beweerde onjuistheid niet aannemen.

Het “strategisch plan lokale belastingen” moest resulteren in een “globaal voorstel aan het college van burgemeester en schepenen [...] tegen juni 2015”. Het “nieuwe schuldmodel” zou volgens de planning “worden uitgewerkt tegen medio september 2015”.

Geen van de drie stukken die verzoeker in dit verband aanvoert, wijzen op het eerste gezicht overtuigend uit dat de betrokken doelstellingen geheel en al gerealiseerd zijn.

Wat de doelstelling in verband met het conflict met de secretaris betreft, geeft verzoeker zelf toe dat het doeleinde niet bereikt is: de samenwerking “ging [...] de goede richting uit”.

24. Eveneens zou het onjuist zijn dat geen van de vier aandachtspunten geformuleerd ter gelegenheid van het functioneringsgesprek van 17 december 2014 “gerealiseerd” werd.

Ook dit wordt in de huidige stand van zaken niet bijgevallen.

Een gebrek aan proactieve houding wordt door verzoeker juist toegegeven, maar als onvermijdelijk voorgesteld vanwege “de functioneel onhoudbare situatie waarin hij door verweerster werd geplaatst”.

De samenwerking met de stadssecretaris gaat beweerdelijk de goede richting uit, maar is dus nog niet “geoptimaliseerd”.

Wat het gebruik van het financieel comité als overlegorgaan betreft, zegt verzoeker “een zeer constructief voorstel” te hebben uitgewerkt ter voorbereiding van het functioneringsgesprek van 8 september 2015. Feit is wel dat dit functioneringsgesprek een hersenspinsel van verzoeker lijkt.

In verband met het aandachtspunt van het tijdig uitvoeren van de doelstellingen in de planningsovereenkomst, ten slotte, heet het, op het eerste gezicht verhullend en veelbetekenend, dat verzoeker elke doelstelling ter harte heeft genomen “in de mate van het mogelijke” en dat hij zijn uiterste beste heeft gedaan om “een en ander” gerealiseerd te krijgen.

Het is niet, zo lijkt, omdat verzoeker zegt van de vier aandachtspunten “wel degelijk werk gemaakt” te hebben, dat ze ook “gerealiseerd” mogen of moeten worden genoemd.

25. Het “manifest onwerkbaar ‘samenwerkingsmodel’”, of organogram, waarin verzoeker zich gedrongen en gewrongen noemt, is blijkbaar al sinds 2010 in werking op proef en sinds 2013 officieel in voege. Het is beweerdelijk van die aard dat het onredelijk zou zijn verzoeker onder meer te verwijten een zeer passieve indruk te geven, een gebrek aan goesting, drive, verantwoordelijkheidszin en proactiviteit te vertonen, of gemarginaliseerd te zijn geraakt in de gemeentelijke organisatie.

De Raad van State gaat daar vooralsnog niet in mee. Alleszins in de huidige stand van de procedure overtuigt verzoeker er niet van dat het samenwerkingsmodel of organogram een toereikend excuus is ter vergoelijking dat hij niet de autoriteit, het elan, de proactiviteit en de daadkracht vertoont die van hem, op het eerste gezicht niet onterecht, verwacht mag worden.

Verzoeker erkent die verwachting overigens zelf als gewettigd, zoals bijvoorbeeld bleek toen hij tijdens het tweede functioneringsgesprek door de burgemeester geïnterpelleerd werd over “problemen rond het budget, fouten in de boekhouding en problemen bij de rechtzetting”. Verzoeker gaf toe “dat de zaken beter georganiseerd moeten worden en dat hij zijn autoriteit moet opnemen”.

Ook het op de bestreden beslissing gevolgde bijzondere-evaluatietraject heeft ervan doen blijken dat verzoeker er zich goed rekenschap

van gaf dat het met zijn performantie en proactiviteit beduidend beter kon (zie arrest nr. 239.910 van 17 november 2017, *sub* 19).

26. Verzoeker mag dan wel vinden dat het zogenaamd nieuwe samenwerkingsmodel of organogram een voldoende reden vormt om hem niet al te negatief te evalueren, vooralsnog wordt niet aangenomen dat de verwerende partij de redelijkheidsgrenzen van haar appreciatiebevoegdheid te buiten is gegaan door daar anders over te denken.

27. De in het middel aangevoerde rechtsregels lijken niet geschonden. Het derde middel is niet ernstig.

E. Slotsom

28. Uit wat voorafgaat volgt dat geen ernstige middelen worden aangevoerd. Dit volstaat om de vordering tot schorsing te verwerpen.

BESLISSING

De Raad van State verwerpt de vordering tot schorsing.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van achtentwintig november 2017, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
bijgestaan door	
Silvan De Clercq,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Silvan De Clercq

Johan Lust.