

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

ARREST

**nr. 241.982 van 28 juni 2018
in de zaak A. 216.358/IX-8679**

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

tegen:

de VLAAMSE GEMEENSCHAP
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Aube Wirtgen en Toon Moonen
kantoor houdend te 1050 Brussel
Louizalaan 99
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 3 juli 2015, strekt tot de nietigverklaring van:

“- Het besluit van de secretaris-generaal van het departement Economie, Wetenschap en Innovatie van 30 april 2015 (gedateerd 4 mei 2015 en ontvangen op 5 mei 2015) betreffende de negatieve evaluatie van [...] Stijn Eeckhaut, waarbij voor het werkjaar 2014 de negatieve evaluatie van [...] Stijn Eeckhaut gegrond wordt bevonden en bevestigd [...];

- De evaluatie van het werkjaar 2014 met einduitspraak onvoldoende, daterend van 23 februari 2015 en ontvangen door [Stijn Eeckhaut] op 3 maart 2015 [...];

- De beslissing van de Raad van Beroep dd. 20 april 2015 waarin de Raad oordeelde over het beroep tegen de evaluatie onvoldoende het beroep ontvankelijk verklaart en adviseert aan de directieraad van het Departement Econo-

mie, Wetenschap en Innovatie dat de evaluatie onvoldoende van het werkjaar 2014 gegrond is.”

II. Verloop van de rechtspleging

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

Eerste auditeur Marijke Van Limbergen heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij en de verwerende partij hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 28 mei 2018.

Staatsraad Bert Thys heeft verslag uitgebracht.

De verzoekende partij en advocaat Toon Moonen, die tevens *loco* advocaat Aube Wirtgen verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Marijke Van Limbergen 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. Verzoeker is sinds 1 augustus 2007 als statutair ambtenaar met de graad van adjunct van de directeur werkzaam bij de afdeling Onderzoek van het departement Economie, Wetenschap en Innovatie (hierna: het departement EWI) van de Vlaamse overheid.

3.2. *Medio* 2014 dient verzoeker een klacht in bij de Vlaamse ombudsman met betrekking tot de behandeling van subsidiedossiers op zijn afdeling en de druk die hij ervaart op de werkvloer, waardoor hij overeenkomstig artikel 17*bis* van het decreet van 7 juli 1998 ‘houdende instelling van de Vlaamse ombudsdienst’ onder de bescherming van deze ombudsman wordt geplaatst.

3.3. Op 23 februari 2015 heeft verzoeker met zijn afdelingshoofd, die zijn eerste evaluator is, een evaluatiegesprek met betrekking tot zijn functioneren tijdens het werkjaar 2014.

Op 3 maart 2015 wordt verzoeker ervan in kennis gesteld dat hem voor het werkjaar 2014 de evaluatie ‘onvoldoende’ wordt toegekend.

Volgens het evaluatieverslag, ondertekend door beide evaluatoren, dat aan verzoeker wordt overhandigd, maar dat hij zelf weigert te ondertekenen, luidt de “[g]lobale beschrijvende evaluatie” als volgt:

“Stijn heeft in de loop van 2014 zoals gevraagd een controle uitgevoerd op de archiefstatus van de eigen beheerde dossiers, en dit in overleg met de administratieve ondersteuners in orde gezet, zowel elektronisch als in het rolarchief.

Hij heeft er dit jaar terecht op gewezen dat i.k.v. de IOF evaluatie werd aangetoond dat de gebruikte telmethodiek niet in overeenstemming was met de letter van het besluit en dat EWI daardoor de uitbetaling van de IOF subsidie niet kon regelen. Aangezien er binnen het ECOOM opvolgcomité onvoldoende rekening werd gehouden met zijn opmerkingen, voelde hij zich genoodzaakt om dit via de ombudsman aan te kaarten. Na een overleg bij de ombudsman werden de nodige afspraken gemaakt met alle betrokkenen, en werd

overeengekomen dat de wetgeving zal aangepast worden teneinde de telmethodiek te regulariseren.

Wat de beoordeling betreft van de strategische plannen IOF met de universiteiten, heeft hij regelmatig overleg gehad met de universiteiten om zijn resterende opmerkingen toe te lichten, en te trachten een oplossing uit te werken. De universiteiten deelden mee dat ze na de zoveelste versie van hun plan en de opmerkingen van Stijn daarover, niet meer wisten wat ze dienden aan te passen en wat de dossierbeheerder wou.

Stijn zou zich in dergelijk overleg meer flexibel mogen opstellen om samen tot een oplossing te kunnen komen, evenwel zonder in de plaats te treden van de instellingen. Voor een deel kan dit bewerkstelligd worden door zijn opmerkingen helder te formuleren en met voorbeelden te staven. Een eigen voorstel van oplossing kan in deze dikwijls verhelderend werken.

De samenwerking met zijn afdelingshoofd is er dit jaar zodanig op achteruit gegaan, dat er niet meer van een normale werksituatie kan gesproken worden. Het is zelfs dusdanig geëvolueerd dat dit afstraalt op de gehele afdeling en zelfs op de gehele werkvloer en niet langer houdbaar is.

Dit begon al in juni n.a.v. de moeilijke gesprekken met de universiteiten over de IOF plannen. Zo werd bv. het antwoord op een vraag vanuit UAntwerpen door het afdelingshoofd voorbereid en aan Stijn voorgelegd. Hij kon niet akkoord gaan met het voorstel, maar gaf op vraag van het afdelingshoofd ook geen eigen voorstel meer door. Uiteindelijk bleef de vraag daardoor onbeantwoord, wat helemaal niet klantvriendelijk kan genoemd worden.

Ondanks de bij de ombudsman gemaakte werkafspraken, werd een werkoverleg door hem geweigerd op 21/8. Nochtans was dit een van de afspraken tijdens het overleg op 9/7 om regelmatig werkoverleg te houden; deze datum was o.w.v. verloven de eerste mogelijke datum. De bedoeling was de stand van zaken en de prioritering van het takenpakket te bespreken. Enkel via tussenkomst van de secretaris-generaal van het departement is Stijn dan heel kort (enkele minuten) een stand van zaken komen meedelen. Verdere prioritering was naar zijn eigen zeggen niet verder nodig.

Begin september is er wel een werkoverleg over de rapportering van IOF en het advies daaromtrent naar het kabinet. De opmerkingen van het afdelingshoofd worden besproken, en er wordt afgesproken dat Stijn de opmerkingen in zijn nota zal herwerken. Dit gebeurt echter niet, en een ongewijzigde nota wordt ter ondertekening aan het afdelingshoofd voorgelegd. Uiteindelijk beslist het afdelingshoofd om de ongewijzigde nota met het kabinet te bespreken. Dit vindt plaats op 17/10. Kab wil de strategische plannen goedkeuren en vraagt om tegen volgende vrijdag 24/10 de brieven hiervoor klaar te maken. Opdracht hiervoor wordt aan Stijn gegeven op 20/10. Er wordt heel duidelijk meegedeeld en via mail bevestigd dat dit prioritair is, en desnoods de geplande internationale meetings die week niet kunnen bijgewoond worden. De brieven wordt echter nooit door Stijn opgeleverd, waardoor het afdelingshoofd genoodzaakt was deze zelf klaar te maken en aan het kabinet te bezorgen. Gezien het geplande verlof van Stijn op vrijdag 24 oktober, vraagt het afdelingshoofd op donderdagavond aan Stijn of hij hem de brieven nog zal doorsturen. Stijn antwoordt dat hij er volop aan bezig is. Vrijdagochtend werd er echter nog

steeds niets doorgestuurd. Op een mail van het afdelingshoofd om voor de middag (vrijdag 24/10) de ontwerpen door te sturen komt geen antwoord meer. Hierdoor was het afdelingshoofd genoodzaakt om zelf de brieven te ontwerpen op vrijdagmiddag 24/10 en nog diezelfde dag over te maken aan het kabinet. Echter, wegens het ontbreken van de detailgegevens over de concrete feiten die zouden aantonen dat de uniefs niet volgens de regelgeving zouden werken, konden deze niet in de ontwerpbriefen opgenomen worden. Het is duidelijk dat Stijn als dossierbeheerder zijn werk niet meer uitvoert en er totaal geen verantwoordelijkheid meer over wil nemen. In die mate zelfs dat het afdelingshoofd zichzelf als dossierbeheerder moet laten (cfr mail van Stijn op 18/11)/ laat noteren in de betrokken databanken.

Naar aanleiding van dit voorval krijgt Stijn via mail op 26/10 een eerste waarschuwing over zijn ontoelaatbare gedrag; een verzoek van zijn afdelingshoofd om het dossier verder samen te bespreken wordt door Stijn geweigerd (3/11). Een tweede poging de dag nadien wordt opnieuw door Stijn geweigerd. Gezien de IOF/Interface subsidie in 2014 een bedrag omvatte van afgerond 30 mio euro, welke voor het einde van het jaar, en rekening houdende met de verschillende processtappen en resp. timing ervoor, moest vastgelegd worden opdat de middelen niet verloren zouden gaan; wat meteen ook de omvang, de dringendheid en het belang van dit dossier binnen het wetenschapsbeleid aangeeft, is het afdelingshoofd bij Stijn geweest op 5/11 en heeft hij nogmaals (tot 3 keer toe) gevraagd om dezelfde moment nog samen te zitten. Hij bleef echter elke vorm van overleg weigeren en wenst niet meer met zijn directe chef samen te zitten voor werkoverleg.

Door de weigering op 4/11 is het afdelingshoofd genoodzaakt om dit dossier zelf verder te zetten, teneinde de timing niet verder in het gedrang te brengen en alsnog te proberen dit dossier tijdig vast te leggen.

Sindsdien is de situatie naar het jaareinde toe alleen maar verder verziekt en verslechterd, met duidelijke afstraling naar de werkvloer. Er wordt niet de minste vooruitgang gemerkt in het gedrag van Stijn. Zelfs bijkomende gesprekken bij de ombudsdienst leverden geen verbetering. Op de daar (21/11) door het afdelingshoofd gemaakte voorstellen van oplossing werd niet ingegaan door Stijn. Of dit voorstel voor hem goed is, kan of wil hij die moment zelf niet beantwoorden. 'Hij zal daarover in de loop van volgende week terugkoppelen.' Mogelijk alternatief dat kort werd aangehaald is een andere functie binnen de VO. Enkele dagen later vernemen wij via de ombudsdienst dat Stijn die piste wil volgen. Later weigert hij echter overleg met de adviseur hr & vorming die deze herplaatsingsprocedure in gang wil zetten. Een poging van de SG tot overleg hierover eindigt echter ook in een dovemansgesprek.

Intussen gaat het met het KVAB dossier ook helemaal de verkeerde kant op. Na herhaaldelijke vraag aan het kabinet naar een reactie op ons schrijven van augustus, komt uiteindelijk reactie. Kabinet reageert en meldt dat er telefonische afspraken werden gemaakt met Stijn over het aanpassen van het KVAB dossier. Stijn heeft hier nooit gewag van gemaakt naar het afdelingshoofd toe. Op 11/12 informeert die bij Stijn of hij al contact heeft opgenomen met kabinet i.v.m. het KVAB dossier. Er komt geen reactie. Daarna neemt Stijn verlof tot het eind van het jaar, terwijl er nog uitbetalingsdossiers moeten

afgewerkt worden op begroting 2014. Opnieuw blijkt dat de dossierbeheerder geen enkele verantwoordelijkszin meer heeft inzake zijn beheerde dossiers. En opnieuw is het afdelingshoofd genoodzaakt om zelf de nodige stappen te ondernemen om dit dossier nog tijdig in betaling te kunnen stellen.

Op 17/12 meldt de verantwoordelijke voor het themateam Efficiënte dienstverlening dat Stijn regelmatig afwezig was op het TT, waar hij eigenlijk de AOND moet vertegenwoordigen en deeltaken moet uitvoeren. Zelfs na de vraag om de taken dan samen uit te voeren, komt geen of onvoldoende respons.

Uit alles wat voorafgaat moet blijken dat er van een normale werkrelatie geen sprake meer is, noch met de directe chef, noch met de adviseur hr & vorming of het management. Verder is het duidelijk dat Stijn in 2014 onvoldoende zijn verantwoordelijkheid heeft opgenomen; geen klantvriendelijkheid heeft getoond; maar vooral zijn werk niet heeft uitgevoerd waardoor het tijdig betalen van gesubsidieerden zelfs in het gedrang kwam. Het is derhalve duidelijk dat dit herhaaldelijk en volgehouden gedrag totaal onacceptabel is, waardoor de einduitspraak voor deze evaluatie negatief luidt.”

Deze ongunstige evaluatiebeslissing maakt het tweede voorwerp uit van het voorliggende beroep.

3.4. Verzoeker stelt op 17 maart 2015 een beroep in tegen deze beslissing bij de raad van beroep voor de diensten van de Vlaamse overheid (hierna: de raad van beroep).

In zijn beroepschrift stelt hij dat de evaluatie die heeft plaatsgehad, “een uiting van machtsafwending” is en bekritiseert hij “paragraafsgewijs” de verschillende elementen die in het evaluatieverslag in aanmerking zijn genomen.

Op 7 april 2015 volgt een aanvullende nota van de raadsman van verzoeker waarin eveneens “[m]achtsafwending” wordt aangevoerd, evenals “[s]chending van de beginselen van onpartijdigheid en onafhankelijkheid”, “[i]nbreuk op de materiële motiveringsplicht”, “[i]nbreuk op het redelijkheidsbeginsel en zorgvuldigheidsbeginsel” en “[s]chending van de hoorplicht”.

3.5. Op 20 april 2015 verklaart de raad van beroep het beroep onvankelijk en adviseert hij aan de directieraad van het departement EWI, met zes stemmen voor en één stem tegen, dat de evaluatie ‘onvoldoende’ voor het werkjaar 2014 gegrond is.

Dit advies steunt op de volgende overwegingen:

“Overwegende dat de machtsafwending geenszins aangetoond werd; overwegende immers dat het evaluatieverslag zowel positieve als negatieve elementen bevat;

Overwegende dat uit het evaluatieverslag blijkt dat het volledige werkjaar in aanmerking werd genomen en dat de beperkte in aanmerkingneming van het eerste deel van het jaar het gevolg is van de beperkte aanwezigheid van verzoeker gedurende deze periode;

Overwegende dat evenmin een schending van het beginsel van onpartijdigheid en onafhankelijkheid bewezen werden; overwegende dat het door de verzoeker aangehaalde argument onjuist is, temeer uit de ter zitting overgelegde stukken volgt dat het onderzoek bij de ombudsdienst al afgesloten werd op 2 juli 2014;

overwegende dat ter loops uit de behandeling ter zitting gebleken is dat de verzoeker kennis heeft gekregen dat het dossier bij de ombudsdienst werd afgesloten, hetgeen hij betwist, nu uit stukken overgelegd ter zitting blijkt dat hij hiervan onmiddellijk in kennis werd gesteld en zich niet akkoord verklaarde met het afsluiten van het dossiers;

Overwegende dat evenmin inbreuk werd gepleegd op de materiële motiveringsplicht, zoals opgelegd in het klokkenluidersstatuut; dat de in het evaluatieverslag aangehaalde elementen geen betrekking hebben op de bij de ombudsdienst aanhangig gemaakte klacht en enkel betrekking heeft op de beoordeling van de prestaties geleverd door de verzoeker;

Overwegende dat evenmin tekortgekomen werd aan de hoorplicht, aangezien er op 23 februari 2015 een evaluatiegesprek heeft plaatsgevonden; dat bovendien gedurende het jaar verzoeker werd uitgenodigd op verschillende gesprekken en dat hij hierop niet inging;

Overwegende dat er meerdere pogingen plaatsvonden om twee persoonlijke nota's te overhandigen en dat verzoeker deze niet in ontvangst wenste te nemen;

Overwegende dat ten aanzien van de verzoeker geen negatieve maatregel werd genomen, daar het evaluatieverslag enkel de beoordeling is van de door verzoeker geleverde prestaties;

Overwegende dat de feitelijkheden en aantijgingen door de verzoeker geuit niet geschraagd worden met concrete bewijsstukken.”

Deze “beslissing” van de raad van beroep maakt het derde voorwerp uit van het voorliggende beroep.

3.6. Op 27 april 2015 spreekt de directieraad van het departement EWI zich definitief uit over de evaluatie van verzoeker voor het werkjaar 2014. Hij beslist, met unanimiteit, dat de evaluatie ‘onvoldoende’ behouden blijft.

3.7. Met een brief van 4 mei 2015 stelt de secretaris-generaal van het departement EWI verzoeker in kennis van deze beslissing van de directieraad.

Hij voegt een door hem ondertekend geformaliseerd besluit bij dat als volgt luidt:

“De secretaris-generaal van het departement Economie, Wetenschap en Innovatie

Gelet op het Vlaams personeelsstatuut van 13 januari 2006, deel IV, De evaluatie in de loopbaan

Overwegende dat de heer Stijn Eeckhaut op 23 februari 2015 werd geëvalueerd – via een evaluatiegesprek in de PLOEG-cyclus – met betrekking tot zijn prestaties voor het werkjaar 2014 en de wijze waarop deze werden geleverd, overeenkomstig de artikelen IV 1, IV 2 en IV 3 VPS;

Overwegende dat deze evaluatie, overeenkomstig artikel IV 5, § 1 VPS, werd vastgesteld in een verslag dat, ondertekend door de 2 evaluatoren, aan de heer Stijn Eeckhaut werd overhandigd op 3 maart 2015; dat de heer Eeckhaut geen opmerkingen heeft toegevoegd aan het definitieve beschrijvende evaluatieverslag, zoals voorzien in artikel IV 5, § 3 VPS; dat het evaluatieverslag niet door de heer Stijn Eeckhaut werd ondertekend;

Gelet op het feit dat het evaluatieverslag van de heer Stijn Eeckhaut voor het werkjaar 2014 wordt besloten met de einduitspraak ‘onvoldoende’; dat de heer Stijn Eeckhaut deze evaluatie betwist en op 17 maart 2015 beroep tegen de evaluatie onvoldoende voor het werkjaar 2014 heeft aangetekend bij de Raad van Beroep, overeenkomstig artikel IV 8, § 1 VPS;

Gelet op het feit dat de Raad van Beroep, tweede kamer, ter zitting van 20 april 2015 het beroep ontvankelijk verklaart; dat de Raad van Beroep aan de directieraad van het departement EWI, met zes stemmen vóór en één stem tegen, adviseert dat de evaluatie ‘onvoldoende’ voor het werkjaar 2014 gegrond is;

Gelet op het feit dat de Directieraad van EWI – als instantie bevoegd voor de definitieve beslissing – binnen de 15 kalenderdagen die volgen op de ont-

vangst van het advies van de Raad van Beroep moet beslissen of de evaluatie ‘onvoldoende’ wordt behouden, overeenkomstig artikel IV 8, § 3 VPS;

Gelet op het feit dat de Directieraad van EWI hiertoe vergadert op 27 april 2015; dat [P.V.A.] en [G.V.], die het departement hebben vertegenwoordigd in de Raad van Beroep, de vergadering voor de stemming verlaten; dat dit ook het geval is voor [P.V.], tweede evaluator van betrokkene aangezien de toelichting bij artikel IV 9 van het VPS bepaalt dat ‘de betrokken evaluatoren’ de vergadering dienen te verlaten;

Aangezien de meerderheid van de leden van de Directieraad omwille van deze situatie niet aanwezig is, vergadert de Directieraad in toepassing van art. 6 van het huishoudelijk reglement (dringende noodzakelijkheid), zodat geldig kan beslist worden; dat de stemming geheim is;

Gelet op het feit dat de Directieraad het volgende vaststelt:

Overwegende dat machtsafwending helemaal niet wordt aangetoond. Het evaluatieverslag bevat zowel positieve als negatieve elementen. Het volledige werkjaar is behandeld en niet slechts de periode volgend op de procedure bij de ombudsman.

Tijdens de eerste 6 maanden van het jaar was de aanwezigheid van de heer Eeckhaut op de werkvloer beperkt tot 62 werkdagen, wat verklaart dat deze periode minder aan bod kwam in het evaluatieverslag;

Overwegende dat het beginsel van onpartijdigheid en onafhankelijkheid niet geschonden is. Er werd overtuigend aangetoond dat het onderzoek bij de ombudsman al werd afgesloten op 2 juli 2014 en dat deze beslissing van de ombudsdienst aan de heer Stijn Eeckhaut werd meegedeeld door de ombudsman; dat tijdens de zitting van de Raad van Beroep hiervoor bewijsstukken zijn overgelegd; dat het dus niet zo is dat deze procedure nog loopt, wat de raadsman van de heer Eeckhaut in zijn pleidooi aanvoert;

Overwegende dat de materiële motiveringsplicht, zoals opgelegd in het klokkenluidersstatuut, niet werd geschonden. De in het evaluatieverslag aangehaalde elementen ter staving van de beoordeling ‘onvoldoende’ hebben geen enkel verband met de bij de ombudsdienst aanhangig gemaakte klacht. Deze klacht betreft immers slechts één onderdeel van het IOF-dossier (telmethode) en slaat niet op de andere onderdelen (strategische plannen, jaarlijkse subsidie via MB, jaarlijkse rapportering ..) die wel voorwerp uitmaken van de evaluatie; dat de evaluatie uitsluitend betrekking heeft op de wijze van functioneren van betrokkene (leveren van onvoldoende output, weigeren van werkoverleg, weigeren om door de evaluatieprocedure voorziene persoonlijke nota’s in ontvangst te nemen);

Overwegende dat aan de hoorplicht in ruime mate tegemoet werd gekomen; dat in de loop van 2014 aan de heer Eeckhaut geregeld en door meerdere instanties om overleg werd gevraagd, waarop hij niet inging. Op 23 februari 2015 heeft een evaluatiegesprek plaatsgevonden, waarvoor de heer Stijn Eeckhaut correct was uitgenodigd en werd gevraagd om zijn voorbereiding te maken. Tijdens het evaluatiegesprek heeft de heer Eeckhaut enkel geluisterd naar wat de evaluator aanhaalde en wenste hij niet te reageren. Ook achteraf werden geen opmerkingen geformuleerd op de daartoe voorziene bijlage aan het evaluatieverslag;

Overwegende dat er meerdere pogingen plaats vonden om de persoonlijke nota's over 2014 te overhandigen, wat door betrokkene werd geweigerd;

Overwegende dat naar de heer Stijn Eeckhaut toe geen negatieve maatregel werd genomen: het evaluatieverslag geeft een evenwichtig en door feiten gestaafd beeld van zijn functioneren in het evaluatiejaar 2014;

Overwegende dat de feitelijkheden en aantijgingen die door de heer Stijn Eeckhaut en zijn raadsman werden naar voor gebracht, tijdens de zitting van de Raad van Beroep met bewijsstukken werden weerlegd;

Besluit:

Artikel 1. De negatieve evaluatie van de heer Stijn Eeckhaut voor het werkjaar 2014 wordt door de Directieraad, in zitting van 27 april 2015, gegrond bevonden en bevestigd.

Artikel 2. Dit besluit zal aan de betrokkene worden via aangetekend schrijven meegedeeld.”

IV. Nadere precisering van het eerste voorwerp van het beroep

4. Verzoeker omschrijft het eerste voorwerp van zijn beroep als volgt in zijn inleidend verzoekschrift:

“Het besluit van de secretaris-generaal van het departement Economie, Wetenschap en Innovatie van 30 april 2015 (gedateerd 4 mei 2015 en ontvangen op 5 mei 2015) betreffende de negatieve evaluatie van [...] Stijn Eeckhaut, waarbij voor het werkjaar 2014 de negatieve evaluatie van [...] Stijn Eeckhaut gegrond wordt bevonden en bevestigd.”

5. Uit het hiervóór weergegeven feitenrelaas blijkt dat de eindbeslissing over verzoekers evaluatie voor het werkjaar 2014 werd genomen door de directieraad op 27 april 2015 en dat het zogenaamde besluit van de secretaris-generaal van het departement EWI van 4 mei 2015 weliswaar niet adequaat werd geformuleerd – formeel doet het zich immers voor als een beslissing van de secretaris-generaal, terwijl het dat niet is en overigens ook niet vermag te zijn – maar moeilijk anders kan worden begrepen dan als een kennisgeving van de voormelde eindbeslissing van de directieraad.

Die eindbeslissing van de directieraad van 27 april 2015 moet dan ook worden beschouwd als het eerste voorwerp van het beroep.

V. Ontvankelijkheid van het beroep

A. Eerste exceptie van de verwerende partij

Standpunt van de partijen

6. De verwerende partij werpt in haar memorie van antwoord vooreerst op dat het beroep voor zover het gericht is tegen de evaluatiebeslissing van 23 februari 2015 – de tweede bestreden beslissing – niet ontvankelijk is, omdat die beslissing geen eindbeslissing is en er nog een georganiseerde administratieve beroepsmogelijkheid tegen openstond die door verzoeker op 17 maart 2015 ook werd aangewend.

7. Verzoeker repliceert daarop in zijn memorie van wederantwoord dat hij “wordt geconfronteerd met de situatie waarin de negatieve evaluatie (tweede bestreden beslissing) en alle navolgende beslissingen dusdanig werden beïnvloed door de tweede bestreden beslissing die met manifeste onwettigheid is behept, dat voor de rechtszekerheid het noodzakelijk is dat alle geviseerde rechtshandelingen uit de rechtsorde zouden worden verwijderd”.

Hij voegt er nog aan toe dat “immers duidelijk [is] dat zowel de eerste als de derde bestreden beslissing slechts worden geformuleerd en gemotiveerd als een reactie op de onregelmatigheden die in de tweede bestreden [beslissing] door [hem] werden aangekaart”.

8. In zijn laatste memorie stelt verzoeker bijkomend dat “waar het beroep is ingesteld tegen de tweede bestreden beslissing, dit bij gebrek aan weerlegging van de feitelijke motieven in de eerste en derde bestreden beslissing, minstens gelezen dient te worden als een beroep tegen de (zo goed als volledig) ontbrekende of ongegronde motieven uit de eerste en derde bestreden beslissing”.

Beoordeling

9. Verzoeker heeft tegen de ongunstige evaluatiebeslissing die het tweede voorwerp uitmaakt van het voorliggende beroep een beroep ingesteld bij de raad van beroep. Deze raad heeft op 20 april 2015 aan de directieraad van het departement EWI geadviseerd dat de aan verzoeker toegekende evaluatie ‘onvoldoende’ voor het werkjaar 2014 gegrond is. Vervolgens heeft de voornoemde directieraad op 27 april 2015 de evaluatie ‘onvoldoende’ van verzoeker bevestigd. Deze eindbeslissing van de directieraad heeft de initiële evaluatiebeslissing van de evaluatoren opgeslorpt en is in de plaats daarvan gekomen.

Bijgevolg is het beroep niet ontvankelijk ingesteld tegen de tweede bestreden beslissing, die geen eindbeslissing is en derhalve niet voor vernietiging door de Raad van State vatbaar is.

Het standpunt van verzoeker dat “voor de rechtszekerheid het noodzakelijk is dat alle geviseerde rechtshandelingen uit de rechtsorde zouden worden verwijderd” kan niets daaraan veranderen. Overigens zou een eventuele nietigverklaring van de eindbeslissing over verzoekers evaluatie voor het werkjaar 2014 met zich brengen wat verzoeker beoogt, namelijk dat met betrekking tot zijn functioneren tijdens dat werkjaar er geen ongunstige evaluatiebeslissing meer zou bestaan.

10. Verzoekers bijkomende repliek in zijn laatste memorie is voor de Raad van State onbegrijpelijk en wordt dan ook niet in aanmerking genomen.

11. De eerste exceptie is gegrond.

B. Tweede exceptie van de verwerende partij

Standpunt van de partijen

12. De verwerende partij werpt voorts in haar memorie van antwoord op dat het beroep voor zover het gericht is tegen de beslissing van de raad van beroep van 20 april 2015 – de derde bestreden beslissing – evenmin ontvankelijk is, omdat deze “beslissing” slechts een niet-bindend advies betreft en als zodanig geen uitvoerbare kracht heeft en geen gevolgen voor de rechtstoestand van verzoeker.

13. Verzoeker repliceert op deze exceptie op dezelfde wijze als hiervóór *sub* 7 en 8 weergegeven ten aanzien van de eerst opgeworpen exceptie.

Beoordeling

14. Artikel I 9, § 1, 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) luidt als volgt:

“Voor de diensten van de Vlaamse overheid wordt een adviserende beroepscommissie opgericht, hierna te noemen raad van beroep.

In afwijking van het eerste lid wordt aan de raad van beroep, in geval van eenparigheid, een beslissende bevoegdheid toegekend.”

Bij deze raad van beroep kan overeenkomstig artikel IV 8, § 1, van het Vlaams personeelsstatuut een beroep worden ingesteld tegen de evaluatiebeslissing ‘onvoldoende’, zoals verzoeker in dit geval heeft gedaan.

Uit de aangehaalde bepaling blijkt dat de raad van beroep in beginsel een adviserende bevoegdheid heeft en dat hij alleen maar een beslissende bevoegdheid heeft wanneer zijn advies met eenparigheid wordt uitgebracht.

In casu heeft de raad van beroep op 20 april 2015, met zes stemmen voor en één stem tegen, geadviseerd dat de evaluatie ‘onvoldoende’ van verzoeker voor het werkjaar 2014 gegrond is. Dit advies is bijgevolg níet met eenparigheid uitgebracht, zodat het niet “beslissend” is. Bovendien blijkt uit niets dat een dergelijk advies de overheid die bevoegd is om vervolgens een eindbeslissing te nemen, op enigerlei wijze zou binden. Het advies is daarom te beschouwen als een louter voorbereidende handeling, waarvan de onwettigheid desgevallend wel kan worden aangevoerd tegen de eindbeslissing van de complexe administratieve verrichting die ze mee heeft voorbereid – in dit geval de eindbeslissing van de directieraad van 27 april 2015 – maar die zelf als zodanig niet ontvankelijk met een beroep tot nietigverklaring bij de Raad van State kan worden bestreden.

15. De tweede exceptie is eveneens gegrond.

C. Besluit wat de ontvankelijkheid van het beroep betreft

16. Het beroep is slechts ontvankelijk gericht tegen de beslissing van de directieraad van het departement EWI van 27 april 2015 waarbij de evaluatie ‘onvoldoende’ van verzoeker wordt bevestigd, die zoals hiervóór *sub* 5 vermeld, moet worden beschouwd als het eerste voorwerp van het beroep.

Het beroep wordt hierna slechts verder onderzocht voor zover het tegen die beslissing (hierna: de bestreden beslissing) is gericht.

VI. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

17. Verzoeker voert in een eerste middel de schending aan van de formele- en de materiële motiveringsplicht, de hoorplicht en de rechten van verdediging, het zorgvuldigheidsbeginsel, het evenredigheids- en het redelijkheidsbeginsel, alsook de schending van de bepalingen van deel IV van het Vlaams personeelsstatuut.

18.1. Hij ontleent een *eerste middelonderdeel* aan de schending van de formele motiveringsplicht, de hoorplicht en de rechten van verdediging.

Verzoeker betoogt in dit verband vooreerst dat op de verwerende partij een “verstrengde motiveringsplicht” rust ingevolge de bescherming die hij als klokkenluider geniet. Volgens verzoeker blijkt uit de evaluatiebeslissing die hem op 3 maart 2015 werd overhandigd, dat “op geen enkel ogenblik” daaraan is voldaan. Het advies van de raad van beroep gaat dan weer voorbij aan “de evaluatie zelf die een formeel motiveringsgebrek bevat”. De bestreden beslissing, ten slotte, “tracht [...] het formele motiveringsgebrek uit de aan de grondslag liggende negatieve evaluatie goed te praten in plaats van het overduidelijke motiveringsgebrek vast te stellen”.

Verzoeker stelt voorts dat een motivering “na de eigenlijke evaluatie” in strijd is met de hoorplicht en de rechten van verdediging, die minstens “nooit op een objectieve en onpartijdige wijze [...] uitgeoefend [konden] worden ten opzichte van de evaluator, die per definitie vooringenomen en partijdig was”. De klacht bij de ombudsman was immers ingediend tegen het afdelingshoofd dat “tegelijkertijd ook de evaluatie van verzoeker afnam”.

Volgens verzoeker blijkt uit het tijdsverloop dat hij “voor vol-
dongen feiten werd gesteld op het ogenblik dat de negatieve evaluatie hem werd
voorgesteld”. De tekst van de evaluatie was reeds “definitief en niet voor discus-
sie vatbaar” en dit was de reden waarom hij “weigerde voor ontvangst te tekenen
na het ‘evaluatiegesprek’ dat de facto een louter voorlezen van het opgestelde
document betrof”.

Verzoeker wijst er nog op dat de Raad van State “[i]n het ver-
leden” reeds heeft beslist dat bij gebrek aan een aanvaardbare verantwoording
voor de afwezigheid van een voorafgaand evaluatiegesprek, een dergelijke nega-
tieve evaluatie niet regelmatig tot stand is gekomen.

18.2. In zijn memorie van wederantwoord benadrukt verzoeker dat
de schending van de formelemotiveringsplicht in deze situatie voortkomt uit de
specifieke voorschriften van het protocol van 9 mei 2014 ‘tot regeling van de
bescherming van de klokkenluiders’ en van artikel II 4 van het Vlaams perso-
neelsstatuut. Indien een maatregel wordt genomen die nadelig is voor een perso-
neelslid dat het klokkenluidersstatuut geniet, rust op de overheid de bewijslast om
in de motivering duidelijk aan te geven dat de maatregel geen verband houdt met
de melding van de onregelmatigheid.

De raad van beroep vergenoegt zich volgens verzoeker met
“het kopiëren en plakken van een andere beslissing – zo blijkt uit de vermelding
van een naam van een andere persoon” en hij gaat voorbij aan “de evaluatie zelf
die een formeel motiveringsgebrek bevat”.

De bestreden beslissing beperkt zich dan weer tot een stijlfor-
mule, maar weerlegt niet afdoende de door hem aangevoerde grieven. Er wordt
een “minder dan marginale toetsing van aangehaalde motieven” uitgevoerd. Ver-
zoeker stelt niet te kunnen opmaken of al zijn argumenten effectief in overweging
zijn genomen.

Verzoeker houdt staande dat hij voor voldongen feiten werd geplaatst, aangezien de tekst van de evaluatie van meet af aan definitief was en niet meer vatbaar voor discussie. Het was volgens hem dan ook zinloos gebruik te maken van de mogelijkheid om te antwoorden op het evaluatieformulier. Hij stelt dat ook het overleg met de ombudsman een maat voor niets was, nu diens tussenkomst beperkt was tot de telmethodiek in het dossier betreffende de toekenning van middelen uit het Industrieel Onderzoeksfonds (hierna: het IOF-dossier) en niet werd ingegrepen in “de problematische situatie op de werkvloer”.

Verzoeker stelt ook dat het “niet correct uitoefenen van de hoorplicht doorheen het jaar 2014” doorwerkt naar de bestreden beslissing.

Hij betoogt dat hij meermaals heeft getracht een oplossing te vinden voor de situatie en talloze keren heeft aangegeven niet akkoord te gaan met de gang van zaken, maar dat hij steeds werd gedwongen zijn werk voort te zetten, ondanks de aangehaalde wettigheidsbezwaren. Het is volgens verzoeker tekenend dat in het najaar van 2014, niet lang nadat hij de procedure bij de ombudsman aanhangig had gemaakt, plots persoonlijke nota's werden opgesteld. Van een eerlijke dialoog of communicatie was evenwel geen sprake. Die nota's waren geen signaal bij wijze van waarschuwing, maar een uiting van partijdigheid en vooringenomenheid van het afdelingshoofd naar aanleiding van de verstoorde werkrelatie en veeleer een verkapte tuchtmaatregel.

De verwijzing door de verwerende partij naar artikel IV 3 van het Vlaams personeelsstatuut overtuigt volgens verzoeker niet, aangezien daaruit geenszins blijkt dat het afdelingshoofd als enige evaluator diende op te treden. Verzoeker meent dan ook dat de enig mogelijke optie erin bestond een andere evaluator dan het afdelingshoofd aan te duiden.

18.3. In zijn laatste memorie betwist verzoeker dat de rechten van verdediging *in casu* niet van toepassing zouden zijn, nu “een uiterst cruciaal deel

van de voorliggende evaluatie” mede het voorwerp is geweest van een tuchtprocedure die voor de Raad van State nog wordt aangevochten (zaak A. 217.505/IX-8748) en, bovendien, de rechten van verdediging onder meer ook van toepassing zijn op verkapte tuchtmaatregelen, zoals degene die thans wordt bestreden. De motivering van de evaluatiebeslissing en van de beslissing van de directieraad is immers “opgebouwd [...] in functie van het beweerd schuldig gedrag van verzoeker”.

Met betrekking tot de hoorplicht stelt hij dat dit “algemeen rechtsbeginsel met wettelijke waarde” primeert op de bepalingen van het Vlaams personeelsstatuut. Hij stelt in dit verband ook nog dat “minstens formele aanwijzingen moeten worden gegeven over een mogelijke negatieve evaluatie” en dat daarvan “geen sprake [was] in de huidige omstandigheden”.

Volgens verzoeker is het voorts niet juist dat zijn klacht bij de ombudsman geen betrekking zou hebben gehad op het afdelingshoofd. Achter het zogenaamde interpretatieverschil gaat immers een duidelijke onregelmatigheid schuil, die door de verwerende partij werd erkend aangezien er een decreetswijziging plaatsvond. Omdat hij geen gehoor kreeg bij zijn afdelingshoofd diende hij zich tot de ombudsman te wenden. Hierdoor werd hoe dan ook het disfunctioneren van het afdelingshoofd aangeklaagd.

19.1. Verzoeker ontleent een *tweede middelonderdeel* aan de schending van de materiële motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel.

Verzoeker betoogt dat “een beperkende motivatie [wordt] gegeven met het oog op het geven van het besluit ‘onvoldoende’”. Hij zet uiteen, aan de hand van “een puntsgewijze opgave” van de motieven van de evaluatiebeslissing van 23 februari 2015, waarom naar zijn opvatting die motieven niet deugdelijk zijn.

Hij doet dit als volgt:

“Stijn heeft in de loop van 2014 zoals gevraagd een controle uitgevoerd op de archiefstatus van de eigen beheerde dossiers en dit in overleg met de administratieve ondersteuners in orde gezet, zowel elektronisch als in het rolarchief”

Dit is feitelijk niet correct. De voormelde taken werden niet uitgevoerd door verzoeker, o.a. omdat de ICT-problemen van de voorbije maanden dit niet toelieten.

‘Hij heeft er dit jaar terecht op gewezen dat i.k.v. de IOF evaluatie werd aangetoond dat de gebruikte telmethodiek niet in overeenstemming was met de letter van het besluit en dat EWI daardoor de uitbetaling van de IOF subsidie niet kon regelen. Aangezien er binnen het ECOOM opvolgcomité onvoldoende rekening werd gehouden met zijn opmerkingen, voelde hij zich genooddaakt om dit via de ombudsman aan te kaarten. Na een overleg bij de ombudsman werden de nodige afspraken gemaakt met alle betrokkenen, en werd overeengekomen dat de wetgeving zal aangepast worden teneinde de telmethodiek te regulariseren.’

Het vermelde dossier zit op de brug tussen het klokkenluiderschap en de periode nadien. De weg tussen het ECOOM beheerscomité en de ombudsman telde, in tegenstelling tot wat de evaluator(en) laten uitschijnen, meerdere stationnetjes. Over de voorgestelde aanpassing van de wetgeving heerst de grootste onduidelijkheid. Tot op heden is hierover nog steeds geen uitsluitsel. Dat de klacht terecht was blijkt uit het schrijven van de Ombudsman. Toch kan de evaluator niet nalaten om er minstens op te alluderen dat verzoeker ‘zich genooddaakt voelde’ om de Ombudsman te contacteren. Aangezien de evaluator/afdelingshoofd zelf nooit iets wenste te ondernemen en de onwettige toestanden liet voortduren voelt hij zich ongetwijfeld aangesproken door het manoeuvre van verzoeker. Niettemin was het een wettig en bovendien noodzakelijk handelen waarvoor verzoeker overigens lof heeft gekregen van de ombudsdienst.

‘De samenwerking met zijn afdelingshoofd is er dit jaar zodanig op achteruit gegaan, dat er niet meer van een normale werksituatie kan gesproken worden. Het is zelfs dusdanig geëvolueerd dat dit afstraalt op de gehele afdeling en zelfs op de gehele werkvloer en niet langer houdbaar is.’

Eenmaal klokkenluider kan er sowieso nog moeilijk van een normale werksituatie gesproken worden. Reeds in september heeft verzoeker bij de ombudsdienst geïnformeerd naar de mogelijkheid inzake vrijwillige herplaatsing. Eind november werd nogmaals aangegeven door verzoeker dat een andere functie binnen de Vlaamse Overheid de voorkeur wegdroeg.

Dat er afstraling zou zijn op de gehele afdeling en zelfs op de gehele werkvloer kan verzoeker geenszins verweten worden. Het afdelingshoofd van verzoeker heeft de ombudsman vermeld in een gesprek aan het eiland waardoor de collega's op de hoogte werden gebracht. Verzoeker had bewust nooit collega's ingelicht over de procedure bij de Ombudsman. Door de evaluatie zodanig te formuleren dat de werksituatie/samenwerking met het afdelingshoofd er

zodanig op achteruit is gegaan, is een statement die waarheid bevat, doch verzoeker wordt onterecht verweten aan de oorsprong ervan te liggen. Het was integendeel het afdelingshoofd dat hier schuld treft.

‘Dit begon al in juni n.a.v. de moeilijke gesprekken met de universiteiten over de IOF plannen. Zo werd bv. het antwoord op een vraag vanuit UAntwerpen door het afdelingshoofd voorbereid en aan Stijn voorgelegd. Hij kon niet akkoord gaan met het voorstel, maar gaf op vraag van het afdelingshoofd ook geen eigen voorstel meer door. Uiteindelijk bleef de vraag daardoor onbeantwoord, wat helemaal niet klantvriendelijk kan genoemd worden.’

Ook de aangehaalde mail zit op de brug tussen het klokkenluidersschap en de periode nadien. Het antwoord van verzoeker op de mail van mijn afdelingshoofd luidde dan ook: ‘Niet akkoord. Ik verwijs o.a. naar eerdere mails en gesprekken voor wat opmerkingen bij de IOF-sleutel betreft. Wat de (beoogde afrondingsdatum voor de) strategische plannen betreft, wijs ik er onder meer op dat ik deeltijds aan de slag ben.’ Verzoeker werd ondanks halftijdse aanwezigheid wegens ziekte gedwongen de dossiers te behandelen die bij de Ombudsman aanhangig waren gemaakt. Het afdelingshoofd was hiervan op de hoogte maar koos er niettemin voor de druk op te voeren en verzoeker af te rekenen op het niet doorsturen van een aangepast voorstel. In dit argument vindt men een samenvatting van de ongeoorloofde druk die op verzoeker werd uitgeoefend: via mail werd verzoeker steeds onder druk gezet om bepaalde handelingen te stellen waarvan het afdelingshoofd wist dat verzoeker ze niet zou doen wegens strijdig met de regelgeving. Toch bleef men verzoeker voor vol-dongen feiten stellen.

‘Ondanks de bij de ombudsman gemaakte werkafspraken, werd een werkoverleg door hem geweigerd op 21/08. Nochtans was dit een van de afspraken tijdens het overleg op 9/7 om regelmatig werkoverleg te houden; deze datum was o.w.v. verlopen de eerste mogelijke datum. De bedoeling was de stand van zaken en de prioritering van het takenpakket te bespreken. Enkel via tussenkomst van de secretaris-generaal van het departement is Stijn dan heel kort (enkele minuten) een stand van zaken komen meedelen. Verdere prioritering was naar eigen zeggen niet verder nodig.’

Het was niet een van de afspraken tussen verzoeker, de ombudsdienst en het afdelingshoofd tijdens het overleg begin juli bij de ombudsdienst om regelmatig werkoverleg te houden. Integendeel, het oneigenlijk gebruik van werkoverleg, o.a. om druk uit te oefenen en te manipuleren, was/is een deel van het probleem, niet van de oplossing. De afspraak was dan ook om één en ander meer te formaliseren.

Paragraaf 3: *‘Wat de beoordeling betreft van de strategische plannen IOF met de universiteiten heeft hij regelmatig overleg gehad met de universiteiten om zijn resterende opmerkingen toe te lichten, en te trachten een oplossing uit te werken. De universiteiten deelden mee dat ze na de zoveelste versie van hun plan en de opmerkingen van Stijn daarover, niet meer wisten wat ze dienden aan te passen en wat de dossierbeheerder wou.[’]*

Paragraaf 7: *‘Begin september is er wel een werkoverleg over de rapportering van IOF en het advies daaromtrent naar het kabinet. De opmerkingen van het afdelingshoofd worden besproken, en er wordt afgesproken dat Stijn de*

opmerkingen in zijn nota zal herwerken. Dit gebeurt echter niet, en een ongewijzigde nota wordt ter ondertekening aan het afdelingshoofd voorgelegd. Uiteindelijk beslist het afdelingshoofd om de ongewijzigde nota met het kabinet te bespreken. Dit vindt plaats op 17/10. Kab wil de strategische plannen goedkeuren en vraagt om tegen volgende vrijdag 24/10 de brieven hiervoor klaar te maken. Opdracht hiervoor wordt aan Stijn gegeven op 20/10. Er wordt heel duidelijk meegedeeld en via mail bevestigd dat dit prioritair is, en desnoods de geplande internationale meetings die week niet kunnen bijgewoond worden. De brieven wordt echter nooit door Stijn opgeleverd, waardoor het afdelingshoofd genoodzaakt was deze zelf klaar te maken en aan het kabinet te bezorgen. Gezien het geplande verlof van Stijn op vrijdag 24 oktober, vraagt het afdelingshoofd donderdagavond aan Stijn of hij hem de brieven nog zal doorsturen. Stijn antwoordt dat hij er volop aan bezig is. Vrijdagochtend werd er echter nog steeds niet doorgestuurd. Op een mail van het afdelingshoofd om voor de middag (vrijdag 24/10) de ontwerpen door te sturen komt geen antwoord meer. Hierdoor was het afdelingshoofd genoodzaakt om zelf de brieven te ontwerpen op vrijdagmiddag 2/10 en nog diezelfde dag over te maken aan het kabinet. Echter, wegens het ontbreken van de detailgegevens over de concrete feiten die zouden aantonen dat de uniefs niet volgens de regelgeving zouden werken, konden deze niet in de ontwerpbriefven opgenomen worden.

Het is duidelijk dat Stijn als dossierbeheerder zijn werk niet meer uitvoert en er totaal geen verantwoordelijkheid meer over wil nemen. In die mate zelf dat het afdelingshoofd zichzelf als dossierbeheerder moet laten (cfr. mail van Stijn op 18/11)/laat noteren in de betrokken databanken.'

Ook hier kan bij uitstek worden verwezen naar de gemelde druk om positief advies te verlenen en/of foutief uit te betalen, o.a. door opmerkingen/vragen te formuleren. Voor een goed begrip: de goedkeuring van de strategische plannen is, als subsidiëringsvoorwaarde, onlosmakelijk verbonden met de uitbetaling van de IOF-subsidie (en de bijhorende IOF-sleutel). Het afdelingshoofd beschikte wel degelijk over detailgegevens.

Paragraaf 8: 'Naar aanleiding van dit voorval krijgt Stijn via mail op 26/10 een eerste waarschuwing over zijn ontoelaatbaar gedrag; een verzoek van zijn afdelingshoofd om het dossier verder samen te bespreken wordt door Stijn geweigerd (3/11). Een tweede poging de dag nadien wordt opnieuw door Stijn geweigerd. Gezien de IOF/Interface subsidie in 2014 een bedrag omvatte van afgerond 30 mio euro, welke voor het einde van het jaar, en rekening houdende met de verschillende processtappen en resp. timing ervoor, moest vastgelegd worden opdat de middelen niet verloren zouden gaan; wat meteen ook de omvang, de dringendheid en het belang van dit dossier binnen het wetenschapsbeleid aangeeft, is het afdelingshoofd bij Stijn geweest op 5/11 en heeft hij nogmaals (tot 3 keer toe) gevraagd om dezelfde moment nog samen te zitten. Hij bleef echter elke vorm van overleg weigeren en wenst niet meer met zijn directe chef samen te zitten voor werkoverleg.

Door de weigering op 4/11 is het afdelingshoofd genoodzaakt om dit dossier zelf verder te zetten, teneinde de timing niet verder in het gedrang te brengen en alsnog te proberen dit dossier tijdig vast te leggen.'

Het vermelde verzoek op datum van 3/11 lijkt feitelijk onjuist. Gezien het geplande overleg bij de ombudsdienst op 7/11, antwoordde verzoeker op de verzoeken van 4/11: 'De stand van zaken van het IOF-dossier wordt besproken bij de Vlaamse Ombudsdienst. Wat je overleg met IF betreft wil ik vragen mij per mail op de hoogte te brengen, conform de gemaakte afspraak bij de Vlaamse Ombudsdienst.'

Het antwoord van mijn afdelingshoofd hierop luidde (cf. mail 5/11, 18u10): 'Ik heb je gisteren tot 3 maal toe gevraagd om dit werkoverleg te hebben, gezien het belang om dit dossier tijdig af te ronden. Maar je bleef dit weigeren en je bevestigde dat je aan je onderstaande mail vasthield. Dit is opnieuw een onaanvaardbare werkwijze, en bijgevolg zal ik ook hierover een persoonlijke nota opmaken, welke deel zal uitmaken van je persoonlijk dossier.'

Hoe men hierin kan lezen dat dit duidt op kwade wil vanwege verzoeker is niet duidelijk. Het is net omwille van het geschil dat aanhangig is bij de ombudsman naar aanleiding van het IOF-dossier dat de samenwerking spaak loopt, en waardoor bovendien verzoeker niet alleen persoonlijke nota's maar tevens een negatieve evaluatie te verwerken krijgt. Het draait hier niet om een negatieve attitude, doch wel om een dispuut omtrent het bewuste IOF-dossier. Als hiervoor de klokkenluidersbescherming niet in werking zou treden om verzoeker van negatieve maatregelen [te vrijwaren], dan heeft deze geen enkele bestaansreden.

'Sindsdien is de situatie naar het jaareinde toe alleen maar verder verziekt en verslechterd, met duidelijke afstraling naar de werkvloer. Er wordt niet de minste vooruitgang gemerkt in het gedrag van Stijn. Zelfs bijkomende gesprekken bij de ombudsdienst leverden geen verbetering. Op de daar (21/11) door het afdelingshoofd gemaakte voorstellen van oplossing werd niet ingegaan door Stijn. Of dit voorstel voor hem goed is, kan of wil hij die moment zelf niet beantwoorden. 'Hij zal daarover in de loop van volgende week terugkoppelen. Mogelijk alternatief dat kort werd aangehaald is een andere functie binnen de VO. Enkele dagen later vernemen wij via de ombudsdienst dat Stijn die piste wil volgen. Later weigert hij echter overleg met de adviseur hr & vorming die deze herplaatsingsprocedure in gang wil zetten. Een poging van de SG tot overleg hierover eindigt echter ook in een dovemansgesprek.'

In september had verzoeker geïnformeerd naar de mogelijkheden inzake vrijwillige herplaatsing. Zijn vragen werden afgeleid naar een herplaatsing via Werkwijzer. Verzoeker kon zichzelf echter niet aanmelden, hij moest aangemeld worden. Dat nadien nog weken gewacht is met aanmelding en dat er, eindelijk aangemeld, plots een negatieve evaluatie volgde lijkt geen toeval te zijn.

Over welke voorstellen van oplossing het afdelingshoofd het heeft, met in de achtergrond de bewuste persoonlijke nota's, is voor verzoeker niet duidelijk.

'Intussen gaat het met het KVAB dossier ook helemaal de verkeerde kant op. Na herhaaldelijke vraag aan het kabinet naar een reactie op ons schrijven van augustus, komt uiteindelijk reactie. Kabinet reageert en meldt dat er telefonische afspraken werden gemaakt met Stijn over het aanpassen van het KVAB dossier Stijn heeft hier nooit gewag van gemaakt naar het afdelings-

hoofd toe. Op 11/12 informeert die bij Stijn of hij al contact heeft opgenomen met kabinet i.v.m. het KVAB dossier. Er komt geen reactie. Daarna neemt Stijn verlof tot het eind van het jaar, terwijl er nog uitbetalingsdossiers moeten afgewerkt worden op begroting 2014. Opnieuw blijkt dat de dossierbeheerder geen enkele verantwoordelijkheidszin meer heeft inzake zijn beheerde dossiers. En opnieuw is het afdelingshoofd genoodzaakt om zelf de nodige stappen te ondernemen om dit dossier nog tijdig in betaling te kunnen stellen.’

Dit is een bewust foutieve weergave van de feiten. Verzoeker heeft deze meermaals weerlegd, zowel naar het afdelingshoofd toe als naar de secretaris-generaal van het departement. Verzoeker verwijst eveneens naar de gemelde druk om foutief uit te betalen. Vanaf 11/12 heeft verzoeker effectief verlof genomen. Dit gebeurde in stappen, telkens met goedkeuring door het afdelingshoofd. Dat later dan het nemen van vakantie wordt verweten om aan te kunnen tonen dat afspraken niet zouden zijn nageleefd is in die context onbegrijpelijk en onaanvaardbaar.”

Verzoeker bekritiseert tevens de motieven van de bestreden beslissing die volgens hem “een integrale herneming [blijken] van de argumenten zoals aangehaald in [het advies van de raad van beroep] met enkele kleine wijzigingen of aanvullingen”.

Hij betoogt in dit verband:

“Overwegende dat machtsafwending helemaal niet wordt aangetoond. Het evaluatieverslag bevat zowel positieve als negatieve elementen. Het volledige werkjaar is behandeld en niet slechts de periode volgend op de procedure bij de ombudsman. Tijdens de eerste 6 maanden van het jaar was de aanwezigheid van de heer Eeckhaut op de werkvloer beperkt tot 62 dagen, wat verklaart dat deze periode minder aan bod kwam in het evaluatieverslag;’

De bestreden beslissing spreekt zich door dergelijke motivering niet uit over de voorliggende machtsafwending. Geen enkele van de voorwaarden die aan machtsafwending worden gesteld worden getoetst. De aangehaalde motieven voor machtsafwending zoals aangehaald door verzoeker zijn ernstig en gedragen. Ze omvatten niet louter de periode die in de evaluatie wordt betrokken, maar eveneens de andere overeenstemmende vermoedens die wijzen op machtsafwending: de ingediende klacht tegen het afdelingshoofd/evaluator en de verstoorde werkverhouding. De motivatie van de eerste en derde beslissing blijken dan ook onvoldoende en bovendien manifest foutief.

‘Overwegende dat het beginsel van onpartijdigheid en onafhankelijkheid niet geschonden is. Er werd overtuigend aangetoond dat het onderzoek bij de ombudsman al werd afgesloten op 2 juli 2014 en dat deze beslissing van de ombudsdienst aan de heer Stijn Eeckhaut werd meegedeeld door de ombuds-

man; dat het dus niet zo is dat deze procedure nog loopt, wat de raadsman van de heer Eeckhaut in zijn pleidooi aanvoert.'

Ook hier ligt een schending van de materiële motiveringsplicht voor, aangezien men in de eerste en derde bestreden beslissing duidelijk het onderscheid niet (kan) maken tussen onpartijdigheid en het al dan niet lopen van een onderzoek van de ombudsdienst. Het is verzoeker onduidelijk wat men hiermee wenst aan te tonen. De aangehaalde schending van het onpartijdigheidsbeginsel heeft betrekking op de evaluator, die het voorwerp uitmaakte van een klacht bij de Ombudsman en van een klacht bij de preventieadviseur vanwege verzoeker. Het loutere feit dat het onderzoek niet meer lopende zou zijn laat de argumenten van verzoeker aldus onverlet. Dergelijke motivatie is dan ook nietszeggend.

'Overwegend dat de materiële motiveringsplicht, zoals opgelegd in het klokkenluidersstatuut, niet werd geschonden. De in het evaluatieverslag aangehaalde elementen ter staving van de beoordeling 'onvoldoende' hebben geen enkel verband met de bij de ombudsdienst aanhangig gemaakte klacht. Deze klacht betreft immers slechts één onderdeel van het IOF-dossier (telmethode) en slaat niet op de andere onderdelen (strategische plannen, jaarlijkse subsidie via MB, jaarlijkse rapportering..) die wel voorwerp uitmaken van de evaluatie; dat de evaluatie uitsluitend betrekking heeft op de wijze van functioneren van betrokkene (leveren van onvoldoende output, weigeren van werkoverleg, weigeren om door de evaluatieprocedure voorziene persoonlijke nota's in ontvangst te nemen)'

Net in deze alinea blijkt dat de eerste bestreden beslissing resoluut de zienswijze van de evaluator wenst te ondersteunen. Voor de volledigheid wordt verwezen naar bovenstaande weerlegging van de argumenten die de evaluator had aangehaald. Daarbij is het vooral van belang op te merken dat ondanks de poging om te argumenteren dat de evaluatie geen enkel verband houdt met de bij de ombudsdienst aanhangig gemaakte klacht, de evaluatie zich feitelijk heeft beperkt tot de dossiers die het voorwerp van de klacht uitmaken. Dat verzoeker niet akkoord ging met de gang van zaken over die dossiers is geen geheim, en zijn de aanleiding waarom hij ook na het indienen van de klacht heeft geweigerd mee te werken aan de onwettige behandeling ervan. Stellen dat de evaluatie geen verband vertoont met de ingediende klacht is volstrekt verkeerd. Verzoeker zag en ziet geen andere mogelijkheid dan de werkwijze die hij heeft gevolgd, met name consequent en conform de geldende correcte regelgeving zijn job uitoefenen."

Samengevat stelt verzoeker dat "de waarheid doelbewust werd verdraaid om [hem] af te schilderen als een slecht functionerend persoon die nalatig zou zijn in de taken die hem worden opgelegd", terwijl "[h]et tegendeel blijkt onder meer uit de mailcommunicatie met het afdelingshoofd". Hij vervolgt dat "[z]onder tussentijdse evaluatiemomenten in de loop van het jaar 2014 noch eni-

ge inspraak of een correcte toepassing van de hoorplicht [hem] op 23 februari 2015 een document [werd] voorgelezen dat in strijd bleek met de feiten, en aldus werd gesteund op ondeugdelijke en onjuiste motieven”.

19.2. In zijn memorie van wederantwoord verwijst verzoeker “integraal” naar de argumentatie die hij in zijn inleidend verzoekschrift heeft uitgewerkt met betrekking tot de schending van de materiële motiveringsplicht.

Op het verwijt dat hij op 11 december 2014 niet heeft gereageerd op de vraag van het afdelingshoofd naar de stand van het zogenaamde KVAB-dossier en hij in staat moet zijn om zijn werk zelfstandig te plannen, antwoordt verzoeker dat op de voormelde datum zijn goedgekeurd verlof reeds was ingegaan en dat hem dan pas de vraag is gesteld naar de gang van zaken. Hij stelt geen opdracht te hebben kunnen uitvoeren waarvan hij geen kennis had en hij voegt eraan toe dat voor zover de bestreden beslissing uitgaat van het tegendeel, een motiveringsgebrek voorligt dat volstaat om tot de nietigverklaring van die beslissing over te gaan.

19.3. In zijn laatste memorie benadrukt verzoeker nog met betrekking tot “de controle van de archiefstatus van de eigen beheerde dossiers” dat de bewijslast niet op hem mag worden gelegd. Hij stelt voorts dat hij *in concreto* heeft toegelicht op welke wijze op hem druk werd uitgeoefend en dat hij die druk tijdens de uitoefening van zijn functie voortdurend heeft ondervonden. Volgens verzoeker mag hem niet ten kwade worden geduid dat hij niet is ingegaan op de vraag naar een vrijwillige herplaatsing op grond van het klokkenluidersstatuut, aangezien hem was voorgespiegeld dat het onderzoek niet lang zou duren en hij bovendien “totaal geen inkijk kreeg in de mogelijkheden”. De rol van de adviseur HR & Vorming in het kader van een mogelijke herplaatsing noemt hij “dubieus”. Hij betwist ook uitvoerig dat uit het KVAB-dossier kan worden afgeleid dat hij geen enkele verantwoordelijkheidzin heeft ten aanzien van de door hem beheerde dossiers.

20.1. Verzoeker ontleent een *derde middelonderdeel* aan de schending van het zorgvuldigheidsbeginsel, het redelijkheidsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel.

Hij betoogt dat in de bestreden beslissing wordt uitgegaan van een zeer beperkte periode en niet van de hele evaluatieperiode, wat nochtans de bedoeling is van een evaluatie, en dat in hoofddorde slechts rekening is gehouden met één dossier, namelijk het IOF-dossier. Volgens verzoeker is een beoordeling die uitgaat van een dergelijke artificiële beperking van tijd en onderwerp, in strijd met de beginselen van redelijkheid en zorgvuldigheid die bij het nemen van een dergelijke beslissing in acht moeten worden genomen. Hij stelt dat het kennelijk onredelijk is om een evaluatiebeslissing hoofdzakelijk te steunen op één of hooguit twee dossiers waarover discussie en grote onenigheid bestaan, zoals ten overvloede wordt aangetoond door de procedure bij de ombudsman. De betwiste evaluatiebeslissingen en de manier waarop ze werden opgesteld, duiden volgens verzoeker op de wil van de evaluator om hem te raken vanwege de ingediende klacht bij de ombudsman.

Verzoeker acht daarnaast het zorgvuldigheidsbeginsel ook geschonden “aangezien onmiskenbaar blijkt uit de feiten dat elke zorgvuldige, voorzichtige en redelijk handelende overheid een [negatieve] evaluatie niet kan motiveren op basis van partiële, eenzijdig opgestelde en bovendien foutieve argumenten”.

20.2. In zijn memorie van wederantwoord laat verzoeker nog gelden dat diverse elementen waarop de bestreden beslissing steunt, niet overeenstemmen met de realiteit. Hij verwijst in dit verband “[s]pecifiek” op het feit dat hem wordt verweten zijn opdracht niet te hebben vervuld op 11 december 2014, terwijl hij op die datum met verlof was.

20.3. In zijn laatste memorie stelt verzoeker dat hij “alle argumenten reeds kon weerleggen in zijn memorie van wederantwoord”, waarnaar hij “integraal” verwijst.

Beoordeling

21. Met de verwerende partij dient te worden vastgesteld dat in geen van de drie aangevoerde middelonderdelen wordt uiteengezet op welke wijze de bepalingen van deel IV van het Vlaams personeelsstatuut geschonden zijn.

Dat de verwerende partij, zoals verzoeker opmerkt, in haar memorie van antwoord zelf een aantal bepalingen van deel IV van het Vlaams personeelsstatuut ter sprake brengt, verandert niets daaraan.

Het middel is derhalve niet ontvankelijk voor zover het de schending van de bepalingen van deel IV van het Vlaams personeelsstatuut aanvoert.

22.1. Het eerste middelonderdeel is ontleend aan de schending van de formelemotiveringsplicht, de hoorplicht en de rechten van verdediging.

22.2. Behoudens in het geval van een uitdrukkelijk andersluidend voorschrift zijn de rechten van verdediging in louter administratieve aangelegenheden slechts van toepassing in tuchtzaken. De thans bestreden beslissing betreft evenwel de evaluatie van verzoekers functioneren tijdens het werkjaar 2014 en is derhalve als zodanig géén tuchtbeslissing. Anders dan verzoeker, overigens laat-tijdig, in zijn laatste memorie aanvoert, blijkt bovendien uit niets dat de thans bestreden beslissing verzoeker op een verdoken wijze tuchtrechtelijk zou beogen te straffen. De omstandigheid dat sommige van de aan verzoeker verweten tekortkomingen in zijn functioneren mede aanleiding zouden hebben gegeven tot een tuchtprocedure die tegen hem is gevoerd en waarvan het resultaat door ver-

zoeker met een afzonderlijk beroep tot nietigverklaring bij de Raad van State wordt bestreden, maakt van de thans bestreden evaluatiebeslissing nog geen (verdoken) tuchtbeslissing.

De rechten van verdediging zijn in dit geval derhalve niet van toepassing.

Het eerste middelonderdeel is dan ook niet ontvankelijk voor zover het de schending van verzoekers rechten van verdediging aanvoert.

22.3. De hoorplicht als beginsel van behoorlijk bestuur houdt in dat een administratieve overheid tegen niemand een maatregel mag nemen die van aard is de belangen van de betrokkene ernstig aan te tasten, zonder dat hem vooraf de gelegenheid wordt geboden om zijn standpunt daarover op een nuttige wijze ter kennis te brengen van het bestuur.

Dit beginsel is evenwel slechts van toepassing in de mate dat de regelgeving de rechten die de betrokkene op dat vlak ten aanzien van het bestuur kan laten gelden, niet heeft geregeld.

In dit geval is in de artikelen IV 2 en IV 4 van het Vlaams personeelsstatuut op het ogenblik van het nemen van de bestreden beslissing het volgende bepaald:

“Art. IV 2. De evaluatie gebeurt door een gesprek en een verslag waaraan een tegensprekelijke procedure is gekoppeld, zoals bepaald in dit deel.

[...]

Art. IV 4. De evaluatie gebeurt na een gesprek tussen de geëvalueerde en ten minste één evaluator.

Op verzoek van de geëvalueerde of een evaluator gebeurt het evaluatiegesprek met twee evaluatoren.

Indien de geëvalueerde afwezig is tijdens de evaluatieperiode, gebeurt de evaluatie indien mogelijk mondeling of anders schriftelijk.

[...].”

De Raad van State overwoog reeds in zijn arrest nr. 229.090 van 7 november 2014 dat hieruit lijkt te moeten worden afgeleid dat een onderscheid moet worden gemaakt tussen het tot stand komen van de evaluatie enerzijds en de betwisting ervan anderzijds. De Raad overwoog in dit verband in het voormelde arrest:

“Dat onderscheid lijkt aangegeven in het Vlaams personeelsstatuut zelf, waarvan artikel IV 2, eerste lid, onder het hoofdstuk ‘Basisprincipes van de evaluatie’ bepaalt dat de evaluatie gebeurt door een gesprek en een verslag waaraan een tegensprekelijke procedure is gekoppeld. In de toelichting bij het voornoemde statuut, waarnaar de verwerende partij verwijst, wordt enerzijds gesteld dat de ‘[b]asisprincipes van de evaluatie blijven het gesprek en het verslag’ en dat ‘[a]lles [...] derhalve vermeden [moet] worden om enkel een schriftelijke evaluatie af te leveren zonder dialoog’. Anderzijds wordt erop gewezen dat ‘[h]et tegensprekelijk karakter bestaat uit de mogelijkheid om opmerkingen te maken op het verslag (en uit beroep bij onvoldoende voor de ambtenaar)’.

Het evaluatieproces van een ambtenaar, dat ertoe strekt het functioneren van de betrokkene te optimaliseren in het belang van de dienst, veeleer dan de betrokkene te sanctioneren voor de tekortkomingen in zijn functioneren, steunt wezenlijk op een interactieve verhouding tussen het personeelslid en zijn evaluatoren – twee functionele chefs – die bevoorrechte getuigen zijn van zijn functioneren, onder meer door plannings- en functioneringsgesprekken. Zo ook wordt het evaluatiegesprek in het Vlaams personeelsstatuut een ‘basisprincipe’ van de evaluatie genoemd, zonder hetwelk van een evaluatie in de zin van artikel IV 2 van het Vlaams personeelsstatuut geen sprake lijkt te kunnen zijn.”

De Raad van State ziet geen reden om thans anders te oordelen en bevestigt dit oordeel, ten gronde, voor de voorliggende zaak.

Verzoeker betwist niet dat hij werd uitgenodigd voor een evaluatiegesprek op 23 februari 2015. Verzoeker beweert weliswaar dat hij toen voor een voldongen feit werd geplaatst en dat de tekst van zijn evaluatie op het ogenblik van het gesprek reeds vaststond. Dit is evenwel niet meer dan een bewering die door verzoeker niet in het minst aannemelijk wordt gemaakt. Integendeel moet worden vastgesteld dat hij zelf in het document dat hem werd bezorgd ter voorbereiding van de evaluatie, niet verder is gekomen dan de laconieke vermel-

ding: “Stijn werd in 2014 in de gracht gereden. Werken op een normale wijze werd hem onmogelijk gemaakt”. Niet ten onrechte heeft de verwerende partij in deze benadering van het evaluatiegesprek door verzoeker geen uiting gezien van bereidwilligheid ten aanzien van een open evaluatiegesprek.

Verzoeker heeft bovendien bij het verslag over het evaluatiegesprek geen enkele schriftelijke opmerking gemaakt over de gang van zaken, niet-tegenstaande hij daartoe de mogelijkheid had. Voorts heeft verzoeker bij de raad van beroep een beroep kunnen instellen tegen de hem toegekende evaluatie ‘onvoldoende’ en heeft hij voor deze raad de gelegenheid gehad om zijn standpunt ten volle daarover te laten gelden, alvorens de directieraad dienaangaande een eindbeslissing heeft genomen.

Verzoeker toont niet aan dat aldus zou zijn tekortgedaan aan de artikelen IV 2 en IV 4 van het Vlaams personeelsstatuut betreffende de totstandkoming van de evaluatie, krachtens welke hij zijn standpunt over zijn functioneren tijdens een evaluatiegesprek diende te kunnen laten gelden, of aan de mogelijkheid tot betwisting van de evaluatie middels het toevoegen van opmerkingen of het instellen van een beroep waarbij hij zijn bezwaren diende te kunnen uiteenzetten ten aanzien van de raad van beroep. Hij overtuigt er evenmin van dat de hoorplicht als beginsel van behoorlijk bestuur hem méér garanties zou bieden om zijn standpunt te laten gelden dan hetgeen dienaangaande in het statuut is bepaald en dat daaraan in dit geval is tekortgedaan.

Dat in de loop van het werkjaar “minstens formele aanwezigingen moeten worden gegeven over een mogelijke negatieve evaluatie”, zoals verzoeker beweert, heeft als zodanig niets te maken met het beginsel van de hoorplicht, waarvan verzoeker de schending aanvoert, maar veeleer met het wezenlijke oogmerk van de evaluatie, namelijk het betrokken personeelslid de mogelijkheid te bieden zijn functioneren alsnog bij te sturen. In dit verband blijkt overi-

gens uit het administratief dossier dat verzoeker meermaals is gewaarschuwd met betrekking tot de ontoelaatbaarheid van zijn gedrag.

Voor zover verzoeker laat gelden dat hij zijn hoorrecht onmogelijk kon uitoefenen ten aanzien van de evaluator die vooringenomen en partijdig was, gelet op de door verzoeker tegen hem ingediende klacht bij de ombudsman, zal hierna uit de beoordeling van het tweede middel blijken dat, anders dan verzoeker meent, géén schending kan worden vastgesteld van het aangevoerde onafhankelijkheidsbeginsel en onpartijdigheidsbeginsel.

22.4.1. De artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ verplichten de overheid ertoe in de akte de juridische en feitelijke overwegingen op te nemen die aan de beslissing ten grondslag liggen, en dit 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 deze formelemotiveringsplicht bestaat erin dat de betrokkene in de hem aanbelangende beslissing zelf de motieven moet kunnen aantreffen op grond waarvan ze werd genomen, op zodanige wijze 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, zodat de betrokkene met kennis van zaken zou kunnen uitmaken of het aangewezen is de beslissing met een annulatieberoep te bestrijden.

22.4.2. De bestreden beslissing is afdoende formeel gemotiveerd door de motieven die bij brief van de secretaris-generaal van het departement EWI van 4 mei 2015 – hiervóór *sub* 3.7 aangehaald – aan verzoeker ter kennis werden ge-

bracht en die de directieraad ertoe hebben gebracht de evaluatie ‘onvoldoende’ van verzoekers functioneren gegrond te bevinden.

De directieraad gaat daarbij in op de door verzoeker in zijn beroepschrift van 17 maart 2015 geformuleerde grieven tegen de ongunstige evaluatiebeslissing van 23 februari 2015, die hij verwerpt. Met zijn bevestiging van de evaluatie ‘onvoldoende’ sluit de directieraad zich bovendien aan bij de motieven van de evaluatiebeslissing van 23 februari 2015.

Deze motieven van de bestreden beslissing zijn draagkrachtig. Ze vermogen immers, alvast louter beschouwd vanuit formeel oogpunt, de bestreden beslissing te verantwoorden.

22.4.3. Verzoeker betoogt voorts dat de bestreden beslissing niet voldoet aan de verhoogde motiveringsplicht die is voorgeschreven door het protocol van 9 mei 2014 ‘tot regeling van de bescherming van de klokkenluiders’ en artikel II 4 van het Vlaams personeelsstatuut. Volgens verzoeker blijkt uit de bestreden beslissing niet dat de aangehaalde feiten geen uitstaans hebben met de door hem gedane melding als klokkenluider, maar beperkt ze zich tot een stijlformule zonder de motieven van de evaluator expliciet te toetsen.

Artikel II 4, § 1, van het Vlaams personeelsstatuut bepaalt het volgende:

“Tijdens de beschermingsperiode, bedoeld in artikel II 3, § 2, kan het personeelslid niet onderworpen zijn aan een tuchtstraf of een andere open of verboden maatregel om redenen die verband houden met de melding van de onregelmatigheid. De bewijslast hiervoor berust bij de bevoegde overheid.

Als de bevoegde overheid tijdens de beschermingsperiode een tuchtstraf oplegt of andere maatregelen neemt ten aanzien van het personeelslid moet de overheid in de motivering duidelijk aangeven dat er geen verband is tussen de tuchtstraf of de maatregel en de melding van de onregelmatigheid.”

De motiveringsplicht waarvan sprake in deze statutaire bepaling, is ook vermeld in artikel 3, eerste lid, van het zo-even vermelde protocol.

Uit de bestreden beslissing blijkt dat aan deze specifieke motiveringsplicht is voldaan, nu daarin uitdrukkelijk wordt overwogen:

“De in het evaluatieverslag aangehaalde elementen ter staving van de beoordeling ‘onvoldoende’ hebben geen enkel verband met de bij de ombudsdienst aanhangig gemaakte klacht. Deze klacht betreft immers slechts één onderdeel van het IOF-dossier (telmethode) en slaat niet op de andere onderdelen (strategische plannen, jaarlijkse subsidie via MB, jaarlijkse rapportering..) die wel voorwerp uitmaken van de evaluatie; dat de evaluatie uitsluitend betrekking heeft op de wijze van functioneren van betrokkene (leveren van onvoldoende output, weigeren van werkoverleg, weigeren om door de evaluatieprocedure voorziene persoonlijke nota’s in ontvangst te nemen).”

De omstandigheid dat dit een motivering is die niet voorkomt in de initiële evaluatiebeslissing van 23 februari 2015, is niet dienstig. Het gaat immers om een antwoord van de directieraad op een grief die verzoeker in het kader van zijn beroep tegen de initiële evaluatiebeslissing heeft aangevoerd. Zoals hiervóór *sub* 9 is vermeld, is de beslissing van de directieraad van 27 april 2015 waarbij de evaluatie ‘onvoldoende’ van verzoeker wordt bevestigd, in de plaats gekomen van die initiële evaluatiebeslissing.

22.4.4. Nog daargelaten of de formelemotiveringsplicht waarvan de schending in het middelonderdeel wordt aangevoerd, ook geldt voor het advies van de raad van beroep, moet alleszins worden opgeworpen dat verzoeker aan dat advies niet dienstig “het kopiëren en plakken van een andere beslissing” kan verwijten. Het eenmalige vermelden van de naam van een ander persoon dan verzoeker in het advies is immers kennelijk niet meer dan een materiële misslag, zonder verdere gevolgen voor de wettigheid van het advies dat voor het overige onmiskenbaar op de grieven en de situatie van verzoeker is toegespitst.

22.5. Het eerste middelonderdeel is niet gegrond.

23.1. Het tweede middelonderdeel is ontleend aan de schending van de materiële motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel.

23.2. De materiële motiveringsplicht houdt in dat iedere administratieve rechtshandeling moet steunen op motieven waarvan het feitelijk bestaan naar behoren bewezen is en die in rechte ter verantwoording van die handeling in aanmerking kunnen worden genomen.

Bij de beoordeling van de naleving van de materiële motiveringsplicht vermag de Raad van State zijn oordeel omtrent de feiten niet in de plaats te stellen van het oordeel van het bestuur. Hij vermag enkel na te gaan of het bestuur is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of het die correct heeft beoordeeld en of het op grond daarvan in redelijkheid tot zijn besluit is kunnen komen.

23.3. Zoals zo-even reeds werd vastgesteld, wordt in de bestreden beslissing uiteengezet op grond van welke motieven de directieraad besluit tot de gegrondheid van de evaluatie ‘onvoldoende’ van verzoeker. De directieraad weerspreekt daarbij de grieven van verzoeker en sluit zich tevens aan bij de bevindingen van het evaluatieverslag.

Blijkens het evaluatieverslag steunt verzoekers evaluatie ‘onvoldoende’ voor het werkjaar 2014 op de vaststelling dat “er van een normale werkrelatie geen sprake meer is, noch met de directe chef, noch met de adviseur hr & vorming of het management”, dat verzoeker “in 2014 onvoldoende zijn verantwoordelijkheid heeft opgenomen”, “geen klantvriendelijkheid heeft getoond”, “maar vooral zijn werk niet heeft uitgevoerd waardoor het tijdig betalen van gesubsidieerden zelfs in het gedrang kwam”.

23.4.1. Verzoeker bekritiseert in zijn inleidend verzoekschrift de deugdelijkheid van de verschillende elementen die in het evaluatieverslag in aanmer-

king zijn genomen om tot een evaluatie ‘onvoldoende’ te besluiten. Uit zijn uiteenzetting blijkt dat hij vaak een eigen interpretatie aan de feiten geeft of ze in een ander daglicht poogt te stellen en dat hij zijn eigen versie van de feiten wenst te laten prevaleren op deze van de verwerende partij.

In dit verband dient te worden herinnerd aan de *sub* 23.2 reeds ter sprake gebrachte toetsingsbevoegdheid van de Raad van State waarbij alleen een onredelijke beoordeling door het bestuur zou kunnen leiden tot een nietigverklaring van de bestreden beslissing.

Daarbij komt nog dat een eenzijdige administratieve rechtshandeling van het bestuur, zoals de bestreden beslissing er één is, een vermoeden van wettigheid geniet, óók wat de eraan ten grondslag liggende motieven betreft. Het staat dan ook aan de verzoekende partij voor de Raad van State om aan de hand van overtuigende argumenten de ondeugdelijkheid van die motieven aan te tonen. De bewijslast op dit vlak rust op de verzoekende partij. Loutere beweringen of verwijzingen zonder meer naar neergelegde stukken zijn daartoe bovendien ontoereikend en leiden ertoe, in dit geval, dat verzoeker ten onrechte meent “een dovemansgesprek” te voeren.

Het is mede vanuit die optiek dat hierna verzoekers grieven worden onderzocht.

23.4.2. Verzoeker betwist vooreerst dat hij, zoals gevraagd, in de loop van 2014 een controle heeft uitgevoerd op de archiefstatus van de eigen beheerde dossiers en dit “in orde [heeft] gezet”. Hij stelt dat ICT-problemen dit niet toelieten.

Het valt evenwel niet in te zien welk belang verzoeker heeft bij het in vraag stellen van dit positieve element van zijn evaluatie. De desbetreffen-

de passus van het evaluatieverslag ligt immers niet aan de grondslag van zijn evaluatie ‘onvoldoende’ en kan dan ook niet tot de nietigverklaring ervan leiden.

23.4.3. Verzoeker formuleert voorts bedenkingen bij de verwijzing in het evaluatieverslag naar het probleem in verband met een gebruikte telmethodiek in het IOF-dossier dat hij bij de ombudsman heeft aangekaart.

Ook wat deze bedenkingen betreft, kan niet worden ingezien welk belang verzoeker erbij heeft, aangezien de wijze waarop dit element in het evaluatieverslag is geformuleerd, veeleer wijst op een positief aspect van de evaluatie. De evaluator stelt immers vast dat verzoeker “er dit jaar terecht op [heeft] gewezen dat i.k.v. de IOF evaluatie werd aangetoond dat de gebruikte telmethodiek niet in overeenstemming was met de letter van het besluit en dat EWI daarvoor de uitbetaling van de IOF subsidie niet kon regelen”. Dit element moet also worden begrepen dat het dankzij verzoeker is dat de nodige afspraken werden gemaakt met alle betrokkenen en dat werd overeengekomen dat de wetgeving zou worden aangepast om de telmethodiek te regulariseren. Uit de bewoordingen van het evaluatieverslag dat verzoeker “zich genoodzaakt [voelde]” om dit aan te kaarten bij de ombudsman, kan niet worden afgeleid dat de evaluator zich “ongetwijfeld aangesproken [voelde]”. Het verslag laat er immers aan voorafgaan dat verzoeker daartoe kwam omdat “er binnen het ECOOM opvolgcomité onvoldoende rekening werd gehouden met zijn opmerkingen”.

23.4.4. Verzoeker stelt voorts dat hem geen schuld treft aan de achteruitgang van de samenwerking met het afdelingshoofd en de afstraling daarvan op de gehele afdeling en zelfs de gehele werkvloer, maar dat het afdelingshoofd zelf daaraan ten grondslag ligt en dat van een normale werksituatie sowieso nog moeilijk sprake kan zijn zodra men het statuut van klokkenluider heeft.

Uit het e-mailverkeer tussen verzoeker en zijn afdelingshoofd blijkt dat verzoekers afdelingshoofd en later ook de secretaris-generaal van het

departement EWI herhaalde pogingen hebben ondernomen om werkafspraken met verzoeker te maken of om de communicatie met verzoeker te bewerkstelligen of te herstellen, maar dat verzoeker daar niet op inging en daarbij soms manifest weigerde te overleggen, dan wel zich in stilzwijgen hulde. Het is niet onredelijk dat de verwerende partij hieruit afleidt dat de samenwerking met verzoeker er zodanig op is achteruitgegaan dat van een normale werkrelatie geen sprake meer is. Verzoeker overtuigt er allerminst van dat dit aan het afdelingshoofd te wijten was of aan zijn statuut van klokkenluider.

23.4.5. Verzoeker stelt met betrekking tot “de moeilijke gesprekken met de universiteiten over de IOF plannen” dat hij niettegenstaande zijn “half-tijdse aanwezigheid wegens ziekte” werd gedwongen de dossiers te behandelen die bij de ombudsman aanhangig waren gemaakt en dat zijn afdelingshoofd ervoor koos de druk op te voeren en hem af te rekenen op het niet doorsturen van een aangepast voorstel.

Verzoeker betwist niet dat het IOF-dossier een belangrijk deel van zijn takenpakket uitmaakte en dat dit ook zo gebleven is nadat hij een klacht indiende bij de ombudsman. Het blijkt niet dat verzoeker van zijn taken dienaangaande werd ontheven naar aanleiding van de voormelde klacht. Verzoeker betwist evenmin dat hij met betrekking tot een vraag van de Universiteit Antwerpen geen voorstel van oplossing bezorgde, ondanks het uitdrukkelijke verzoek daartoe vanwege het afdelingshoofd, en dat de vraag van de universiteit daardoor onbeantwoord bleef. Het is niet onredelijk dat de evaluator daaruit tot klantonvriendelijkheid besluit. De enkele omstandigheid dat verzoeker een klacht aanhangig had gemaakt bij de ombudsman doet daaraan geen afbreuk. Verzoeker maakt niet aannemelijk dat het indienen van die klacht gevolgen had voor de taken die hij alsnog diende te vervullen en dat hij vanwege die klacht vermocht te weigeren gevolg te geven aan hetgeen hem door het afdelingshoofd was opgedragen, in dit geval het bezorgen van een eigen voorstel. Verzoeker brengt evenmin concrete

elementen of stukken bij waaruit onomstotelijk blijkt dat ongeoorloofde druk op hem werd uitgeoefend.

23.4.6. Wat de hem verweten weigering van werkoverleg op 21 augustus 2014 betreft, werpt verzoeker op dat het niet één van de afspraken was tussen hem, het afdelingshoofd en de ombudsdienst om regelmatig werkoverleg te houden, maar wel om “één en ander meer te formaliseren”. Hij voegt eraan toe dat oneigenlijk gebruik wordt gemaakt van werkoverleg “o.a. om druk uit te oefenen en te manipuleren”.

Luidens het evaluatieverslag was het de bedoeling van het werkoverleg om “de stand van zaken en de prioritering van het takenpakket te bespreken”. Dit is zeker niet meer dan wat verzoeker beschouwt als “[d]e afspraak [...] om één en ander meer te formaliseren”. Niettemin kon verzoeker blijkbaar slechts door de tussenkomst van de secretaris-generaal van het departement EWI ertoe worden gebracht zeer kort een stand van zaken te komen meedelen en stelde hij toen dat “[v]erdere prioritering” niet nodig was. Verzoeker blijft bovendien helemaal in gebreke duidelijk te maken op welke wijze de beoogde werkafspraken oneigenlijk werden gebruikt en hij brengt helemaal geen gegevens of stukken bij die concreet zijn bewering kunnen staven dat deze werkafspraken zouden zijn aangewend om ongeoorloofde druk op hem uit te oefenen.

23.4.7. Wat de vaststellingen in het evaluatieverslag betreft omtrent “de beoordeling [...] van de strategische plannen IOF met de universiteiten” en het “werkoverleg over de rapportering van IOF en het advies daaromtrent naar het kabinet”, beperkt verzoeker zich tot vage verwijzingen naar “de gemelde druk om positief advies te verlenen en/of foutief uit te betalen” en naar het feit dat het afdelingshoofd “wel degelijk over detailgegevens [beschikte]”, zonder evenwel zijn argumentatie te staven en *in concreto* toe te lichten op welke wijze druk werd uitgeoefend en over welke detailgegevens zijn afdelingshoofd dan wel beschikte.

Uit de concrete vaststellingen in het evaluatieverslag dat verzoeker zich “meer flexibel [zou] mogen opstellen om samen tot een oplossing te kunnen komen, evenwel zonder in de plaats te treden van de instellingen”, dat dit “[v]oor een deel kan [...] bewerkstelligd worden door zijn opmerkingen helder te formuleren en met voorbeelden te staven” en dat “[e]en eigen voorstel van oplossing [...] in deze dikwijls verhelderend [kan] werken”, kan geenszins worden afgeleid dat op verzoeker druk werd uitgeoefend om positieve adviezen te verlenen of foutieve betalingen te verrichten.

23.4.8. Voor zover verzoeker voorts zijn herhaalde weigering tot werkoverleg begin november 2014 toeschrijft aan de spaak gelopen samenwerking vanwege het bij de ombudsman aanhangig gemaakte geschil naar aanleiding van het IOF-dossier, maakt hij andermaal niet aannemelijk dat het indienen van die klacht gevolgen had voor de taken die hij alsnog diende te vervullen en dat hij wegens die klacht vermocht te weigeren gevolg te geven aan hetgeen hem door het afdelingshoofd werd opgedragen.

23.4.9. Wat zijn aanmelding met het oog op een herplaatsing via Werkwijzer betreft, stelt verzoeker dat het geen toeval lijkt dat daarmee weken werd gewacht. Ook stelt hij dat het hem niet duidelijk is welke voorstellen van oplossing het afdelingshoofd voor ogen heeft.

Het valt evenwel niet in te zien hoe een eventuele vertraging bij die aanmelding of een eventuele onduidelijkheid over de voorstellen van het afdelingshoofd op dit vlak, de wettigheid van de toegekende evaluatie ‘onvoldoende’ zou aantasten.

23.4.10. Met betrekking tot het zogenaamde KVAB-dossier beperkt verzoeker zich ertoe te stellen dat de feiten bewust foutief worden weergegeven en hij deze meermaals heeft weerlegd, zonder dit evenwel *in concreto* aan te to-

nen. Hij verwijst ook hier opnieuw naar “de gemelde druk om foutief uit te betalen”, maar ook dit is niet meer dan een loutere bewering.

Verzoekers argument dat hij vanaf 11 december 2014 verlof heeft genomen met goedkeuring van zijn afdelingshoofd, waardoor hij hoe dan ook het KVAB-dossier niet meer kon afhandelen, doet geen afbreuk aan de vaststelling dat tussen het kabinet en verzoeker reeds eerder telefonische afspraken werden gemaakt over het aanpassen van dit dossier, maar dat verzoeker daarvan geen melding heeft gemaakt aan zijn afdelingshoofd en hij over dit dossier ook geen feedback heeft gegeven aan het kabinet. Bovendien betwist verzoeker niet dat er nog uitbetalingsdossiers moesten worden afgewerkt op de begroting van 2014. Het kan dan ook niet onredelijk worden genoemd dat de verwerende partij hieruit afleidt dat verzoeker geen blijk meer geeft van verantwoordelijkheidszin ten aanzien van de door hem beheerde dossiers.

23.5. Verzoeker stelt voorts dat de directieraad in de bestreden beslissing niet ingaat op de door hem opgeworpen grieven.

Wat de aangevoerde machtsafwending betreft, heeft verzoeker in het kader van zijn beroep aangevoerd dat slechts één dossier en een beperkte tijdspanne in aanmerking werden genomen om zijn functioneren te beoordelen.

De directieraad geeft daarop het volgende antwoord, waarvan verzoeker niet in het minst aantoonde waarom het niet deugdelijk zou zijn:

“Overwegende dat machtsafwending helemaal niet wordt aangetoond. Het evaluatieverslag bevat zowel positieve als negatieve elementen. Het volledige werkjaar is behandeld en niet slechts de periode volgend op de procedure bij de ombudsman.

Tijdens de eerste 6 maanden van het jaar was de aanwezigheid van de heer Eeckhaut op de werkvloer beperkt tot 62 werkdagen, wat verklaart dat deze periode minder aan bod kwam in het evaluatieverslag.”

Verzoeker gaat ervan uit dat hij in de eerste jaarhelft lang genoeg aanwezig was om daarover te worden beoordeeld, maar hij laat na *in concreto* aan te geven welke taken, die hij in die periode uitoefende, ten onrechte niet in de evaluatie werden betrokken.

Op verzoekers argument dat slechts één dossier, waarvoor hij een klacht bij de ombudsman had ingediend, in aanmerking werd genomen om zijn functioneren te beoordelen, wordt in de bestreden beslissing eveneens genoegzaam geantwoord als volgt:

“De in het evaluatieverslag aangehaalde elementen ter staving van de beoordeling ‘onvoldoende’ hebben geen enkel verband met de bij de ombudsdienst aanhangig gemaakte klacht. Deze klacht betreft immers slechts één onderdeel van het IOF-dossier (telmethode) en slaat niet op de andere onderdelen (strategische plannen, jaarlijkse subsidie via MB, jaarlijkse rapportering..) die wel voorwerp uitmaken van de evaluatie; dat de evaluatie uitsluitend betrekking heeft op de wijze van functioneren van betrokkene (leveren van onvoldoende output, weigeren van werkoverleg, weigeren om door de evaluatieprocedure voorziene persoonlijke nota’s in ontvangst te nemen).”

Wat de door verzoeker aangevoerde schending van het onpartijdigheids- en het onafhankelijkheidsbeginsel betreft, wijst de bestreden beslissing erop dat het onderzoek bij de ombudsman was afgesloten op 2 juli 2014 en dat dit door de ombudsman ook aan verzoeker werd meegedeeld. Hierna zal bij de beoordeling van het tweede middel overigens blijken dat geen schending van het onafhankelijkheidsbeginsel in aanmerking kan worden genomen en dat geen partijdigheid in hoofde van verzoekers evaluator kan worden vastgesteld.

23.6. Het tweede middelonderdeel is evenmin gegrond.

24.1. Het derde middelonderdeel is ontleend aan de schending van het zorgvuldigheidsbeginsel, het redelijkheidsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel.

Verzoeker acht de voornoemde beginselen geschonden doordat bij zijn evaluatie slechts een zeer beperkte periode in aanmerking werd genomen en slechts rekening werd gehouden met één of hooguit twee dossiers, waaromtrent hij een klacht bij de ombudsman had ingediend.

Het middelonderdeel valt aldus samen met het tweede middelonderdeel, waarnaar het ook verwijst en waarin de deugdelijkheid van de materiële motieven van de bestreden beslissing wordt betwist. Dat middelonderdeel werd reeds niet gegrond bevonden.

In de vermeende tekortkomingen van de bestreden beslissing kan dan ook geen schending van de in het derde middelonderdeel aangevoerde beginselen worden onderkend.

24.2. Het derde middelonderdeel is evenmin gegrond.

25. Het eerste middel is in geen van zijn onderdelen gegrond.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

26. Verzoeker voert in een tweede middel de schending aan van het onafhankelijkheids- en het onpartijdigheidsbeginsel. Hij voert tevens machtsafwending aan.

27.1. Het *eerste middelonderdeel* spitst hij toe op de schending van het onafhankelijkheids- en het onpartijdigheidsbeginsel.

Volgens verzoeker blijkt uit de feiten dat het afdelingshoofd die zijn evaluator was, mede het voorwerp was van een door hem ingediende klacht

bij de ombudsman, evenals het voorwerp van een eerder door hem ingediende klacht wegens schending van zijn welzijn en integriteit. Daarnaast is het afdelingshoofd, zo stelt verzoeker, tevens verantwoordelijk voor het uitoefenen van ongeoorloofde druk op hem om *contra legem* adviezen te verlenen en voor miljoenen euro's subsidies uit te keren, onder meer in het IOF-dossier. Verzoeker leidt daaruit af dat de evaluator een direct persoonlijk belang heeft bij zijn negatieve evaluatie, aangezien deze zich zonder verzoekers klacht niet zou moeten verantwoorden voor het jarenlang gevoerde (wan)beleid.

Uit zijn navolgende uiteenzetting omtrent de machtsafwendings blijkt volgens verzoeker dat het afdelingshoofd er met het oog op zijn eigen carrière en functioneren alle belang bij heeft dat verzoeker zo veel mogelijk in diskrediet wordt gebracht en liefst van al uit zijn functie wordt verwijderd. Zo is het volgens verzoeker geen toeval dat hij pas twee dagen vóór het evaluatiegesprek werd aangemeld bij Werkwijzer, niettegenstaande de aanvraagprocedure al veel langer liep. Dat de procedure tot herplaatsing wordt herleid tot een maat voor niets, blijkt volgens verzoeker ook uit het opstarten van een tuchtprocedure, die hij beschouwt als een “doelbewuste sabotage van elke mogelijkheid of toekomstperspectief bij de Vlaamse overheid”.

Van enige objectieve, onpartijdige of onafhankelijke evaluatie kan op deze manier geen sprake zijn, zo stelt verzoeker. Volgens hem duiden de feiten er integendeel op dat de evaluatie werd gekleurd door een evaluator die, gelet op de lopende procedure bij de ombudsman, bewust één dossier heeft uitgekozen om hem in diskrediet te brengen. Verzoeker stelt dat noch de raad van beroep, noch “de beslissing van de secretaris-generaal” op dit argument is ingegaan.

Dat het onderzoek van de ombudsman reeds zou zijn afgerond – hetgeen nooit per formele brief werd meegedeeld – is volgens verzoeker in beginsel niet relevant voor de beoordeling van de partijdigheid. Er ligt geen enkele

motivering voor omtrent de onpartijdigheid, waardoor de beslissing in elk geval met een ernstig formeel en materieel motiveringsgebrek te kampen heeft.

Wegens de klacht bij de ombudsman, het gegrond bevinden daarvan en de ernstig verstoorde werkverhouding, mede veroorzaakt door de nasleep van de klacht, kan volgens verzoeker redelijkerwijze niet worden aangenomen dat het afdelingshoofd zijn rol als evaluator onpartijdig en onafhankelijk heeft kunnen uitoefenen.

Volgens verzoeker kan ook op het niveau van de directieraad en de secretaris-generaal niet anders dan worden vastgesteld dat de beginselen van onpartijdigheid en onafhankelijkheid niet zijn nageleefd. Verzoeker betoogt dat de directieraad klaarblijkelijk op de hoogte was van hetgeen voor de raad van beroep werd bepleit, maar nochtans niet werd geacteerd. Aangezien alleen het afdelingshoofd en G.V. dit konden weten en noch verzoeker, noch zijn raadsman door de directieraad werden gehoord, kan het volgens hem niet anders dan dat de personen die volgens de bestreden beslissing beweerdelijk de vergadering hadden verlaten ofwel de vergadering toch hebben bijgewoond, ofwel “de beslissing van de secretaris-generaal” hebben geschreven.

27.2. In zijn memorie van wederantwoord stelt verzoeker dat de omstandigheid dat de evaluatie door twee evaluatoren gebeurt, niet wegneemt dat de evaluatie steeds wordt geschreven door het afdelingshoofd en dat de tweede evaluator *de facto* slechts mee ondertekent.

Verzoeker kan zich voorts niet van de indruk ontdoen dat de leden van de directieraad die aanwezig waren op de hoorzitting van de raad van beroep en zich dienden te onthouden bij het daaropvolgende overleg, toch hun relaas hebben gedaan en op die manier de bestreden beslissing minstens hebben beïnvloed.

Hij benadrukt ten slotte dat hij geenszins gratuite beschuldigingen uit. Hij stelt dat een collega “in gelijklopende omstandigheden” werd ontslagen.

28.1. In een *tweede middelonderdeel* laat verzoeker gelden dat uit de negatieve evaluatie twee elementen blijken die onmiskenbaar op machtsafwijding wijzen.

Vooreerst handelt de evaluatie voor het overgrote deel slechts over één dossier, namelijk het IOF-dossier, niettegenstaande verzoeker diverse dossiers opvolgt en beheert, zoals blijkt uit zijn functiebeschrijving. Verzoeker wijst erop dat specifiek voor het voornoemde dossier een klacht werd ingediend bij de ombudsman, die “tot op heden” geen concreet resultaat heeft opgeleverd. Bij de opmaak van de evaluatie werd volgens verzoeker dan ook bewust één enkel element van zijn functioneren uit de context getrokken om een negatief beeld te scheppen, terwijl het logisch is dat hij in dit dossier niets onderneemt zolang de procedure bij de ombudsman loopt.

Voorts is de periode die in de negatieve evaluatie wordt behandeld volgens verzoeker slechts fragmentarisch en uiterst beperkt. Het is volgens hem niet toevallig dat deze periode integraal de tijdsperiode betreft vanaf het ogenblik dat de klacht bij de ombudsman werd ingediend. Volgens verzoeker voelde het afdelingshoofd zich vanaf dat ogenblik duidelijk geïmponeerd en aangetast in zijn functioneren, reden waarom hij verzoeker in een slecht daglicht wenst te stellen.

28.2. In zijn laatste memorie stelt verzoeker dat hij “steeds heeft aangegeven dat het onderzoek dat op zijn initiatief bij de Ombudsman werd opgestart nooit werd afgesloten, en hij minstens niet op de geïjkte manier in kennis werd gesteld van de formele beëindiging hiervan”.

Beoordeling

29.1. Anders dan de verwerende partij opwerpt, is in het eerste middelonderdeel voldoende duidelijk uitgelegd waarom verzoeker de schending van het onafhankelijkheids- en het onpartijdigheidsbeginsel inroept.

29.2. Wat het door verzoeker ingeroepen onafhankelijkheidsbeginsel betreft, moet wel worden opgemerkt dat, buiten de gevallen waarin uit de regelgeving zelf blijkt dat een bepaald orgaan is opgevat als een “onafhankelijk” orgaan, het bedoelde beginsel binnen het bestuur slechts een beperkte draagwijdte kan hebben. Ambtenaren zijn in de regel niet onafhankelijk, in die zin dat zij georganiseerd zijn in een hiërarchische structuur, waarin zij onderworpen zijn aan de orders van hun hiërarchische oversten en van de personen die de politieke verantwoordelijkheid dragen voor de werking van de dienst.

Waar kan worden aangenomen dat het onafhankelijkheidsbeginsel inhoudt dat de overheid die bevoegd is om een bepaalde beslissing te nemen, die beslissing ook zelf moet nemen, zonder ongeoorloofde druk van buitenaf, moet in dit geval worden vastgesteld dat verzoeker niet aantoonde dat de bestreden beslissing onder dergelijke druk werd genomen.

De aangevoerde schending van het onafhankelijkheidsbeginsel faalt.

29.3.1. Wat de door verzoeker aangevoerde partijdigheid, in het bijzonder van de eerste evaluator, betreft, blijkt dat verzoeker medio 2014 in een brief aan de Vlaamse ombudsman een onregelmatigheid meldde, waarvoor een procedure werd opgestart die verzoeker onder de bescherming van de ombudsman plaatste. Deze klacht van verzoeker hield in dat de telmethode voor de toekenning van subsidies aan “de Industriële Onderzoeksfondsen van de Vlaamse associaties” aan de kaak werd gesteld, evenals de situatie op de werkvloer. Uit

die klacht blijkt dat verzoekers kritiek op zijn afdelingshoofd erop neerkwam dat verzoeker onder meer hem “op de hoogte bracht van het feit dat de aangeleverde cijfers niet in overeenstemming waren met het besluit (en het ontwerpbesluit) van de Vlaamse Regering”, maar dat niet corrigerend werd opgetreden en enkel “(verdere) druk op [hem werd] uitgeoefend om de toegezonden cijfers als correct te bevestigen”.

Uit een brief van 23 juni 2014 van de Vlaamse ombudsman aan de verwerende partij blijkt dat de ombudsman, wat de door verzoeker gemelde onregelmatigheid betreft, voorlopig concludeerde dat werd gehandeld “in strijd [...] met de voorwaarden van het BVR”. Hij voegde de bedenking eraan toe “dat de onregelmatigheid louter betrekking heeft op de verdeling van de middelen tussen de associaties onderling, maar zonder invloed is op het totaalbedrag van de subsidie lastens de Vlaamse begroting”. Voorts vermeldde hij dat verzoeker onder zijn bescherming valt vanaf 23 juni 2014 en stelde hij overleg voor met de verwerende partij opdat hij zich zou kunnen uitspreken over de beweerde onregelmatigheid en de situatie op de werkvloer.

Na het bedoelde overleg stelde de Vlaamse ombudsman in een brief van 2 juli 2014 aan de verwerende partij vast dat hij het met de bestuursinstantie erover eens was dat het aanbeveling verdiende om de vastgestelde onregelmatigheid te regulariseren “via een begrotingsruiter” en dat, wat de bescherming van verzoeker als klokkenluider en de situatie op de werkvloer betrof, een medewerker van de ombudsdienst het overleg zou faciliteren tussen verzoeker en zijn afdelingshoofd over de communicatie en het vertrouwen op de werkvloer.

Aldus werd vooreerst een oplossing gevonden voor de door verzoeker aangekaarte onregelmatigheid. Verzoeker toont niet aan dat daarna, tijdens de tweede helft van het jaar 2014 waarop de thans bestreden evaluatie slaat, nog steeds een verkeerde toepassing zou zijn gemaakt van de regelgeving en druk op hem zou zijn uitgeoefend.

Voorts, wat de door verzoeker in zijn klacht bij de ombudsman aangekaarte situatie op de werkvloer betreft, blijkt uit niets dat de ombudsman van oordeel zou zijn geweest dat het afdelingshoofd dan wel enig ander persoon van het departement EWI schuld trof aan die situatie. Uit het administratief dossier blijkt bovendien dat de ombudsdienst tussen verzoeker en zijn afdelingshoofd het overleg poogde te vergemakkelijken over de communicatie en het vertrouwen op de werkvloer, maar dat dit overleg – althans voor verzoeker – niet het gewenste resultaat opleverde. Uit het e-mailverkeer dat daarover tussen de ombudsdienst en de verwerende partij werd gevoerd en uit het e-mailverkeer van de verwerende partij zelf, kan alleen worden opgemaakt dat deze partij steeds haar volledige medewerking heeft verleend aan het zoeken naar een oplossing.

Alzo is er dan ook geen reden om aan te nemen dat verzoekers afdelingshoofd, onder wiens gezag verzoeker tijdens het werkjaar 2014 heeft gefunctioneerd, wegens verzoekers klacht bij de Vlaamse ombudsman niet op een onbevooroordeelde wijze een oordeel heeft kunnen vellen over dit functioneren.

In dit verband dient er overigens op te worden gewezen dat de Vlaamse ombudsman met betrekking tot de evaluatie ‘onvoldoende’ die aan verzoeker werd toegekend voor het werkjaar 2014 en de later aan verzoeker opgelegde tuchtstraf stelde dat hij “na onderzoek geen verband [kon] vaststellen tussen de negatieve evaluatie en de voorgestelde tuchtstraf en de melding van de onregelmatigheid”.

Verzoeker mag dan al wel beweren dat hij dit standpunt van de Vlaamse ombudsman betwist, de Raad van State ziet geen enkele reden waarom het zou moeten worden opzijgezet.

Daarbij komt nog dat de ongunstige evaluatie van verzoekers functioneren tijdens het werkjaar 2014 bijval heeft gekregen van de tweede eva-

luator en helemaal niet blijkt dat daarover enig meningsverschil tussen de evaluatoren zou hebben bestaan.

Ten slotte heeft de raad van beroep op 20 april 2015 verzoekers evaluatie voor het werkjaar 2014 opnieuw beoordeeld en heeft hij diens evaluatie ‘onvoldoende’ gegrond bevonden met zes stemmen voor en één stem tegen. Ook de directieraad, als instantie bevoegd voor de definitieve beslissing, heeft de evaluatie ‘onvoldoende’ gegrond bevonden en bevestigd. Verzoeker maakt niet aannemelijk dat de beweerde partijdigheid van zijn afdelingshoofd zou hebben afgekleurd op het advies van de raad van beroep en de daaropvolgende definitieve beslissing van de directieraad. Dat de directieraad alleen via zijn afdelingshoofd of G.V. op de hoogte kon zijn van verzoekers argument dat het onderzoek nog lopende was, wordt tegengesproken door het aanvullende verweerschrift dat verzoeker bij de raad van beroep indiende en waarin hij zelf aanvoert dat het onderzoek nog lopende is. De directieraad heeft daarvan vanzelfsprekend kennis kunnen nemen.

29.3.2. Voor zover verzoeker verwijst naar zijn klacht van 3 mei 2011 betreffende de schending van het welzijn en de integriteit op het werk, maakt hij – nog buiten beschouwing gelaten dat deze klacht dateert van 2011, terwijl de bestreden beslissing betrekking heeft op het evaluatiejaar 2014 – in zijn inleidend verzoekschrift niet in het minst duidelijk welk gevolg werd gegeven aan deze klacht en wat het resultaat daarvan was ten aanzien van hem of zijn afdelingshoofd.

Dat verzoeker één en ander zou hebben uitgelegd in het verzoekschrift tot nietigverklaring dat hij heeft ingediend tegen de hem opgelegde tuchtschorsing, zoals verzoeker in zijn laatste memorie beweert, verandert niets daaraan. Er mag immers van hem worden verwacht dat hij zijn grieven tegen de bestreden beslissing op een volledige en begrijpelijke wijze uiteenzet in het inleidend verzoekschrift dat hij heeft ingediend in de voorliggende zaak. Zijn argu-

mentatie in een ander verzoekschrift, ook al heeft verzoeker dat verzoekschrift alsnog bij zijn memorie van wederantwoord in de voorliggende zaak gevoegd, kan niet zonder meer in aanmerking worden genomen.

29.3.3. Voor zover verzoeker ter adstructie van de partijdigheid van de verwerende partij verwijst naar de tuchtprocedure die zij tegen hem heeft ingeleid, beperkt hij zich tot de loutere bewering dat ze werd opgestart met als enige bedoeling elke opportuniteit of toekomstperspectief bij de Vlaamse overheid te saboteren. Hij maakt deze bewering op geen enkele wijze aannemelijk.

29.3.4. Zoals reeds uit de beoordeling van het eerste middel is gebleken, steunt de verwerende partij, anders dan verzoeker laat gelden, de bestreden beslissing niét op één enkel dossier.

29.3.5. Dat verzoeker slechts kort voor de evaluatie werd aangemeld bij Werkwijzer, toont allerm minst aan dat deze evaluatie niet op een onpartijdige wijze tot stand zou zijn gekomen.

29.3.6. Verzoeker kan ten slotte niet worden bijgeval len in zijn standpunt dat het voor de beoordeling van de aangevoerde partijdigheid niet relevant is dat het onderzoek van de ombudsman reeds op 2 juli 2014 werd afgerond, nu dit onderzoek juist bevestigt dat er met het bestuur eensgezindheid was om de vastgestelde onregelmatigheid te regulariseren. Er is dan ook geen reden om daarin de oorsprong te zien van de beweerde partijdigheid van verzoekers afdelingshoofd.

Dat omtrent de onpartijdigheid en onafhankelijkheid afdoende werd gemotiveerd, blijkt genoegzaam uit de beoordeling van het eerste middel.

Ook de aangevoerde schending van het onpartijdigheidsbeginsel faalt.

29.3.7. Het eerste middelonderdeel is niet gegrond.

30.1. Er is sprake van machtsafwending wanneer een overheid de bevoegdheid die haar tot het bereiken van een bepaald oogmerk van algemeen belang is gegeven, gebruikt voor het nastreven van een ander doel. Om tot een nietigverklaring te kunnen leiden, moet het ongeoorloofde oogmerk het enige doel van de bestreden handeling zijn. In dit geval zou dit betekenen dat de verwerende partij haar evaluatiebevoegdheid heeft uitgeoefend met als enig oogmerk verzoeker te treffen vanwege de klacht die hij bij de ombudsman indiende.

30.2. Volgens verzoeker blijkt machtsafwending vooreerst uit het feit dat de evaluatie grotendeels slechts over één dossier handelt en voorts uit de zeer beperkte periode waarop de evaluatie betrekking heeft, namelijk de periode na de indiening van de klacht bij de ombudsman.

Wat het eerstgenoemde aspect betreft, blijkt uit het verslag van het planningsgesprek van 12 februari 2014 dat het IOF-dossier een zeer belangrijk onderdeel van verzoekers takenpakket uitmaakte. Uit de bestreden beslissing blijkt bovendien dat de evaluatie niet alleen betrekking heeft op het IOF-dossier. Verzoeker geeft niet aan welke van de andere taken die hij uitvoerde, door de evaluatoren ten onrechte niet bij de evaluatie zouden zijn betrokken.

Wat het laatstgenoemde aspect betreft, betwist verzoeker niet dat hij in de eerste helft van het jaar langdurig afwezig was en laat hij evenzeer na aan te geven welke taken die hij tijdens zijn aanwezigheid in de eerste jaarhelft heeft uitgevoerd, niet zouden zijn geëvalueerd. Verzoeker overtuigt er niet van dat de hem toegekende evaluatie ‘onvoldoende’ louter een gevolg is van de klacht die hij eerder bij de Vlaamse ombudsman heeft ingediend. In dit verband zij overigens herhaald dat de Vlaamse ombudsman geen verband heeft vastgesteld tussen de voornoemde klacht en de ongunstige evaluatie van verzoekers functioneren tijdens het werkjaar 2014.

Voor zover verzoeker stelt dat “het logisch [is] dat net in het IOF-dossier door [hem] geen daden worden ondernomen zo lang de procedure bij de Ombudsman lopende is”, blijkt dat de procedure reeds begin juli 2014 afgehandeld was en dat, zoals reeds werd opgemerkt bij de beoordeling van het eerste middel, niet blijkt dat verzoeker van zijn taken ontheven was vanwege zijn klacht bij de ombudsman.

30.3. Verzoeker maakt aldus niet aannemelijk dat de verwerende partij haar evaluatiebevoegdheid heeft uitgeoefend met als enig oogmerk hem te treffen vanwege de klacht die hij bij de ombudsman indiende.

Het tweede middelonderdeel is derhalve evenmin gegrond.

31. Het tweede middel is in geen van zijn onderdelen gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 28 juni 2018,
door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Geert Van Haegendoren,	kamervoorzitter,
Bruno Seutin,	staatsraad,
Bert Thys,	staatsraad,
bijgestaan door	
Tiny Temmerman,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Tiny Temmerman

Geert Van Haegendoren