

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 250.058 van 10 maart 2021
in de zaak A. 223.121/IX-9132**

In zake : Kristiaan BAEYENS
woonplaats kiezend te 2861 Sint-Katelijne-Waver
Leemstraat 79

tegen :

de REGIE DER GEBOUWEN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Emmanuel Jacobowitz en Anthony Poppe
kantoor houdend te 1160 Brussel
Tedescolaan 7
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1.1. Het beroep, ingesteld op 12 september 2017, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van 17 maart 2017 tot onmiddellijke stopzetting van het telewerk van Kristiaan Baeyens.

1.2. Met een verzoekschrift ingediend op 1 februari 2020 vordert de verzoekende partij tevens een schadevergoeding tot herstel.

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 Melissa Celis heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft een verzoek tot voortzetting ingediend en de verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 12 oktober 2020.

Staatsraad Bruno Seutin heeft verslag uitgebracht.

De verzoekende partij en advocaat Daisy Daniels, die *loco* advocaten Emmanuel Jacobowitz en Anthony Poppe verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Melissa Celis heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

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

III. Feiten

3.1. Verzoeker is bij de verwerende partij tewerkgesteld geweest als industrieel ingenieur elektriciteit tot 1 mei 2018.

3.2. Op 6 oktober 2015 wordt door de verwerende partij de ‘personeelshandleiding telewerk’ van 21 september 2015 definitief goedgekeurd.

Onder titel 1 ‘Context en doel’ van deze ‘personeelshandleiding telewerk’ wordt onder meer het volgende bepaald:

“Met de invoering van telewerk wil de Regie de motivatie van zijn medewerkers vergroten en zo, vanuit een resultaatgerichte visie, het rendement en de kwaliteit van de gepresteerde arbeid verhogen. Tegelijk wil de Regie haar medewerkers de mogelijkheid bieden privé- en beroepsleven

beter op elkaar af te stemmen.”

Onder titel 2 ‘Welke medewerkers komen in aanmerking voor telewerk?’ wordt onder meer het volgende bepaald:

“2.1. Zowel statutaire als contractuele personeelsleden komen in aanmerking voor telewerk.

[...]

2.2. Telewerk is noch een verplichting, noch een recht. Het is een functionele mogelijkheid die aan de medewerker wordt voorgesteld. Wanneer een telewerker tijdens zijn telewerkdag op het werk aanwezig moet zijn, bijvoorbeeld voor een vergadering, dan kan hij het feit dat hij op die dag normaal telewerkt, niet inroepen om zich hieraan te onttrekken. Er is ook geen automatische wijziging van de telewerkdag.

2.3. Het telewerk mag geen impact hebben op de werking van een dienst en op de dienstverlening aan de klanten. Goede afspraken over de aanwezigheid, de communicatie, het teamwerk, de inhoud van het werk, ... zijn onontbeerlijk.

De kandidaat-telewerker moet zichzelf de vraag stellen of het telewerk voor hem een geschikte arbeidsvorm is. De telewerker moet in staat zijn om de hem toegekende vrijheid doeltreffend te beheren. Telewerken vereist inderdaad planning en discipline.

Het is aangewezen een overzicht bij te houden van de knelpunten bij telewerken. Deze kunnen dan achteraf besproken en aangepakt worden samen met de functionele chef.”

Onder titel 3 ‘Organisatie van het telewerk voor het contractueel en statutair personeel’ wordt onder meer het volgende bepaald:

“3.2. Verplichte vermeldingen

De bijlage of het besluit moet minstens de volgende gegevens bevatten:

[...]

3° de ogenblikken of periodes waarop de telewerker bereikbaar moet zijn.

Telewerken vereist geen permanentie op bepaalde uren, maar wel dat de telewerker steeds telefonisch bereikbaar is tijdens de normale openingsuren, dit is van 9u00 tot 17u00. [...]

Verder moet de telewerker zijn elektronische post tijdens de dag geregeld lezen en de berichten die spoed vereisen zo snel mogelijk behandelen.

[...]

4° de manier waarop het diensthoofd aan de telewerker de te verwezenlijken taken in de vorm van telewerk opgeeft, alsook de methode waarmee het werk, geleverd door de telewerker, gemeten wordt.

De telewerker moet reeds zijn planningsgesprek in het kader van de evaluatiecyclus gehad hebben. Bij deze gelegenheid worden de doelstellingen en de prestatie-indicatoren van de telewerker bepaald.

De telewerker moet overleg plegen met de functionele chef over de meest gepaste manier om zijn geplande telewerktaken kenbaar te maken en de resultaten te meten. Dit overleg moet ook deel uitmaken van de werkingsafspraken binnen het team, om voor transparantie en samenwerking te zorgen.

De telewerker kan bijvoorbeeld de planning van de taken die hij zal vervullen tijdens de telewerkdag vooraf in een gedeelde agenda in Outlook zetten en zijn functionele chef en zijn diensthoofd toegang tot deze agenda geven.

[...]

8° de voorwaarden en modaliteiten voor de schorsing, verbreking en hernieuwing in de toekomst

a) Stopzetting van het telewerk

[...]

Indien het belang van de dienst dit vereist of wanneer er zich herhaaldelijk technische problemen of problemen met betrekking tot de bereikbaarheid voordoen, of als de telewerker zijn doelstellingen niet haalt, kan het diensthoofd de onmiddellijke stopzetting van het telewerk voorstellen. De beslissing tot onmiddellijke stopzetting dient genomen door de houder van de managementfunctie die het dichtst bij de aanvrager staat.”

3.3. Op 28 januari 2016 dient verzoeker bij waarnemend diensthoofd M.V.G. een voorstel tot telewerk in. Dezelfde dag ondertekent waarnemend diensthoofd M.V.G. voor akkoord en op 4 februari 2016 de manager, adviseur-generaal afdelingshoofd Vlaanderen F.D. Er wordt gestipuleerd dat de te verrichten taken worden afgesproken via e-mail, telefoon of agenda in overleg met de rechtstreekse overste en dat de uitgevoerde taken worden doorgegeven door middel van e-mail.

3.4. Op 18 februari 2016 deelt de administrateur-generaal van de verwerende partij aan verzoeker mee dat zijn voorstel tot telewerk voor één dag per week (vrijdag) werd aanvaard door zijn hiërarchische meerderen.

3.5. Op 12 januari 2017 stuurt adviseur-generaal F.D. onder meer aan verzoeker een e-mail met als onderwerp “5 stock dossiers – kort verslag van bespreking op 11/1/2017”. Daarin wordt onder andere het volgende vermeld:

“Onderwerp

Bespoediging uitblijven afhandeling van 5 dossiers uit audit KPMG.

[...]

Aanwezig

Kristiaan Baeyens, [N.S.], [M.V.G.], [F.D.]

Verslag van de bespreking en to do's

1. Deze 5 dossiers moeten zo spoedig mogelijk tot een afhandeling komen. Bedoeling is een voorstel tot afhandeling/afrekening op te maken en deze voor te leggen aan KPMG.

2. Kristiaan heeft zijn dossiers niet in Antwerpen. Kristiaan heeft ook geen bundels voorbereid voor [N.]. [F.D.] bezorgt kopies van mails met bewijsstukken van Fabricom. [F.D.] zal ook de mails van [N.L.] en Kristiaan over deze dossiers doormailen aan [N.S.].

3. 3 van deze dossiers zijn al meerdere keren besproken geworden in interne overlegvergadering [...].

Echter tot vandaag is er geen voorstel tot afhandeling/afrekening opgesteld.

[...]

5. De dossiers van [...] en [...] zijn ‘gekoppeld’. [...]

- [...]

- [N.] en Kristiaan zullen voor deze beide dossiers zo spoedig mogelijk een voorstel voor afhandeling (eindafrekening) opmaken. – [N.] en Kristiaan overleggen en geven hiervoor een planning (ten laatste op vrijdag 13/1)

6. [...]

- Kristiaan maakt (tegen 12/1 ’s avonds) ontwerpbrief aan Fabricom met volgende elementen

[...]

8. Verantwoordelijkheden

- Kristiaan blijft herhalen dat hij in deze dossiers geen verantwoordelijkheid heeft (of kan nemen) en dat hij deze niet moet behandelen.

- o Het zijn dossiers van voor zijn tijd (niet door Kristiaan opgestart – en/of niet door Kristiaan opgevolgd)

- o De beslissing zijn vroeger en door andere personen genomen (of niet genomen)

- o Het hoe en waarom van de bepaalde keuzes of wijzigingen kan niet meer achterhaald worden

- [F.D.] herhaalt (wat al meerdere keren aan Kristiaan gezegd is) omtrent verantwoordelijkheden en taken

- o Noch Kristiaan, noch [N.], noch andere medewerkers kunnen verantwoordelijk gesteld worden voor beslissingen door andere personen genomen.

- o De regie heeft de taak en plicht om deze dossiers correct af te handelen

- o Het behoort tot de taken van de LA elektro (Kristiaan) om deze dossiers te beoordelen en af te handelen en te komen tot een billijke en redelijke afhandeling (ook de behandeling/afhandeling van dossiers uit het ‘verleden’ horen tot de taken van een LA)

- o Kristiaan wordt bijgestaan/begeleid door [N.S.], welke ook reeds andere dossiers tot een goed einde heeft afgerond

- o De huidige dossiers zullen op analoge wijze behandeld worden als vroegere dossiers [...]

9. Andere

- Er blijven ook nog een reeks andere dossiers stock Fabricom af te handelen.

- De behandeling van deze dossiers behoort tot het takenpakket van Kristiaan (als verantwoordelijke elektro voor VRN).”

3.6. Op 20 januari 2017 stuurt adviseur-generaal F.D. in datzelfde verband opnieuw een e-mail aan verzoeker waarin gesteld wordt dat verzoeker in een bepaald dossier een ontwerpbrief zou opmaken. Verzoeker wordt erop gewezen dat dit nog niet gebeurd is en wordt gevraagd om dit dezelfde dag nog te doen.

3.7. In een e-mail van 7 februari 2017 aan verzoeker wijst adviseur-generaal F.D. erop dat aan verzoeker een uitnodiging voor een nieuwe afspraak voor het functie- en planningsgesprek op 10 februari 2017 werd gestuurd en dat hij op zijn e-mail met betrekking tot de vorige afspraak geen reactie heeft ontvangen. Verzoeker wordt dan ook verzocht op deze e-mail van 7 februari 2017 en op het vergaderverzoek te antwoorden.

3.8. In een e-mail van 10 februari 2017 wijst adviseur-generaal F.D. verzoeker erop dat hij verzoeker al enkele dagen telefonisch probeert te bereiken. Op 9 februari 2017 werd verzoeker driemaal opgebeld en werd hem gevraagd terug contact op te nemen met adviseur-generaal F.D.; ook werd hem die dag een sms gestuurd met dezelfde vraag. Op 10 februari 2017 werd verzoeker ook reeds driemaal opgebeld; daarbij werd adviseur-generaal F.D. telkens verbonden met verzoekers antwoordapparaat. Verzoeker werd ook gevraagd terug te bellen.

3.9. In een e-mail van 13 februari 2017 aan verzoeker merkt waarnemend diensthoofd M.V.G. op dat, zoals al zo vaak gebeurd is in het verleden, er wederom geen activiteitenverslag van verzoeker is zonder dat ernaar dient te worden geïnformeerd of op aangedrongen. Het betreft meer in het bijzonder het telewerk op vrijdag 10 februari 2017. Waarnemend diensthoofd M.V.G. wijst erop dat de regels opgelegd in het kader van telewerk in deze toch duidelijk zijn: bij het beëindigen van zijn (telewerkdag)activiteiten dient de betrokken persoon een activiteitenverslag door te sturen naar zijn hiërarchische overste. Hieromtrent kan er volgens waarnemend diensthoofd M.V.G. geen enkele discussie of interpretatie mogelijk zijn.

3.10. Met een e-mail van 14 februari 2017 antwoordt verzoeker aan waarnemend diensthoofd M.V.G. dat hij wist waarmee verzoeker bezig was en is, dat hij weet heeft van alle projecten waarmee verzoeker bezig is, dat hij in verschillende zaken zelfs mee in het e-mailverkeer wordt betrokken. Dit is volgens verzoeker meer dan voldoende transparantie. Vervolgens geeft verzoeker alsnog

een overzicht van zijn activiteiten tijdens zijn telewerkdag op vrijdag 10 februari 2017.

3.11. In een e-mail van 14 februari 2017 aan directeur-generaal operationele diensten G.J. wijst adviseur-generaal F.D. op de telefonische onbereikbaarheid van verzoeker op vrijdag 10 februari 2017, op het feit dat er geen planningsgesprek is geweest en er geen gedeelde agenda in Outlook is en op het feit dat in de overeenkomst ‘telewerk’ onder punt 5 staat dat e-mail de manier is waarop de uitgevoerde taken worden doorgegeven.

3.12. Op 14 februari 2017 verstuurt directeur-generaal operationele diensten G.J. de volgende e-mail aan verzoeker:

“Mag ik u vragen, met onmiddellijke ingang, conform de personeelshandleiding telewerk en uw aanvraagformulier telewerk, een duidelijke afspraak te maken met uw diensthoofd over de manier waarover u vooraf afsprekt welke taken u zal uitvoeren, en achteraf de resultaten hiervan terugkoppelt?

Een eenvoudige mail met de projecten die u tijdens uw telewerkdag concreet denkt aan te pakken, en achteraf het resultaat daarvan, lijkt me hiervoor aangewezen en ook conform de afspraken op uw aanvraagformulier telewerk.

Gelieve deze afspraak op papier te zetten, te laten ondertekenen door beide partijen en aan de personeelsdienst te bezorgen als bijlage aan uw aanvraag telewerk dag voor eind deze week.

Daarnaast wordt er in de personeelshandleiding, art 3.2 3° eveneens een telefonische bereikbaarheid gevraagd tussen 9.00 en 17.00.

U bent op vrijdag 10 febr 3 keer telefonisch gecontacteerd en per mail met hoge prioriteit ivm een afspraak, zonder reactie.

Dit is in tegenspraak met de gevraagde bereikbaarheid. Gelieve hier in de toekomst rekening mee te houden.”

Aansluitend op voormelde e-mail van directeur-generaal operationele diensten G.J. vraagt waarnemend diensthoofd M.V.G. dat verzoeker een voorstel voor bespreking doet conform de door directeur-generaal operationele diensten G.J. gevraagde planning. Er wordt tevens aangedrongen op de dringende afronding van de dossiers waarover reeds meerdere malen werd vergaderd in samenspraak met adviseur-generaal F.D.

Verzoeker antwoordt hierop met een e-mail van 14 februari 2017 waarin hij uitgebreid zijn activiteiten van de komende dagen schetst en

waarin hij stelt dat hij op donderdag (16 februari 2017) zal kunnen langskomen bij waarnemend diensthoofd M.V.G. Verzoeker besluit zijn e-mail als volgt:

“Zoals altijd, vanwege de vele projecten, dien ik de feiten eigenlijk voornamelijk achterna te lopen waardoor planning voor mij een eerder relatief begrip is.”

3.13. Met een e-mail van 16 februari 2017 deelt verzoeker aan waarnemend diensthoofd M.V.G. mee welke taken hij de volgende dag op zijn telewerkdag zal uitvoeren.

Hierop antwoordt waarnemend diensthoofd M.V.G. dat hij van verzoeker bij het beëindigen van zijn telewerkdag duidelijke en correcte info wenst te ontvangen over hetgeen concreet gerealiseerd is. Verzoeker wordt er ook op gewezen dat zijn belofte betreffende het beantwoorden van elke telefoonoproep binnen de werkuren zonder enige uitzondering waargemaakt dient te worden.

3.14. Op 17 februari 2017 geeft verzoeker het resultaat van zijn telewerkdag door aan waarnemend diensthoofd M.V.G.

Op 20 februari 2017 wordt hieromtrent nog over en weer gemaïld tussen verzoeker en waarnemend diensthoofd M.V.G.

3.15. Op 17 maart 2017 vraagt adviseur-generaal F.D. aan waarnemend diensthoofd M.V.G. om de toelating van verzoeker om te telewerken onmiddellijk in te trekken, en dit op basis van de volgende elementen:

“[...] de aanvraag voor telewerk van Kristiaan [voldoet] niet [...] aan de nodige vereisten.

Een ondertekende functiebeschrijving ontbreekt. Bovendien betwist Kristiaan de inhoud van de standaard functiebeschrijving.

[...] na meerdere malen aandringen voor het behandelen met prioriteit van de oude dossiers [stel ik vast dat er] geen werk van gemaakt wordt, en ook geen enkele vooruitgang te zien is. [...] de verslaggeving van de prestaties tijdens zijn telewerkdagen [is] niet of onduidelijk of onvoldoende gespecificeerd [...].”

Diezelfde dag nog wordt dan effectief beslist om het telewerk van verzoeker onmiddellijk stop te zetten. Dit betreft de thans bestreden beslissing die wordt gemotiveerd als volgt:

“Ik stel vast dat, zelfs na meerdere malen aandringen, er geen werk gemaakt wordt voor het met prioriteit behandelen van de oude dossiers en er ook geen enkele vooruitgang in deze te zien is.

Daarnaast stel ik vast dat u op uw telewerkdagen niet bereikbaar bent voor dringende oproepen van uw meerderen en dat de verslaggeving van de prestaties tijdens uw telewerkdagen niet of onduidelijk of onvoldoende gespecificeerd is.

Op basis van al de voorgaande elementen is het niet meer verdedigbaar om u nog langer telewerk toe te staan en heb ik besloten uw telewerk onmiddellijk in te trekken.

Ik verwijs hierbij naar de op de DMS gepubliceerde personeelshandleiding telewerk dd. 06.10.2015 – punt 3 ‘organisatie van het telewerk voor het contractueel en statutair personeel’ – 3.2 verplichte vermeldingen – 8° a):

Indien het belang van de dienst dit vereist of wanneer er zich herhaaldelijk technische problemen of problemen met betrekking tot de bereikbaarheid voordoen, of als de telewerker zijn doelstellingen niet haalt, kan het diensthoofd de onmiddellijke stopzetting van het telewerk voorstellen. De beslissing tot onmiddellijke stopzetting dient genomen door de houder van de managementfunctie die het dichtst bij de aanvrager staat.”

3.16. Op 22 april 2017 bezorgt verzoeker zijn bezwaren met betrekking tot de onmiddellijke stopzetting van zijn telewerk en betwist hij de daarin gedane vaststellingen.

IV. Regelmatigheid van de rechtspleging en samenvoeging

4. Op 12 juni 2020 – met een herinnering op 17 juni 2020 – heeft de griffie van de Raad van State verzoeker ervan in kennis gesteld dat een auditorsverslag is neergelegd op het uitwisselingsplatform e-ProAdmin en dat hij over een termijn van dertig dagen beschikt vanaf deze kennisgeving om “een laatste memorie in te dienen met, in voorkomend geval, een verzoek tot voortzetting van de rechtspleging”. Op 19 juni 2020 heeft verzoeker hiervan kennisgenomen.

Op 18 juli 2020 heeft verzoeker een verzoek tot voortzetting ingediend waarin hij op zeer omstandige wijze (negen bladzijden) antwoordt op

het hem toegezonden auditoraatsverslag. Gelet hierop, heeft de griffie zijn verzoek tot voortzetting van de procedure als een laatste memorie beschouwd.

Met een brief van 24 juli 2020 deelt verzoeker echter aan de griffie mee dat hij niet akkoord kan gaan met wat hij zelf noemt, de “eenzijdige herkwalificering” door de griffie van zijn verzoek tot voortzetting van de procedure tot een laatste memorie. Verzoeker zet daarbij onder meer uiteen:

“ikzelf ben owner van dat document en dien hiermee minstens akkoord te zijn (wat ik niet ben), kwalificering van een document kan enkel door de owner gebeuren, dat recht kan enkel de eigenaar toebehoren. Hierom wens ik te vragen om mij te voorzien in de mogelijkheid van het opmaken van een ‘laatste memorie’ met betrekking tot G/A 223.121 waar ik wettelijk ook recht op heb (en dit pas na behandeling G/A 223.313 en G/A 223.314, [...]).”

In dezelfde brief vraagt verzoeker dat beide dossiers A. 223.313/IX-9140 en A. 223.314/IX-9141 voorafgaand aan het voorliggende dossier behandeld worden omdat ze “onmiskenbaar betrokken” zijn bij de huidige zaak.

5. Zoals hiervóór uiteengezet, verzet verzoeker zich ertegen dat zijn “verzoek tot voortzetting van de procedure” als een laatste memorie wordt beschouwd. Verzoeker heeft dat recht, maar moet er dan ook de gevolgen van dragen.

Bijgevolg neemt de Raad van State er akte van dat verzoeker de procedure wenst voort te zetten. Er wordt van uitgegaan dat verzoeker geen laatste memorie heeft ingediend. Op zijn vraag om hem nog een termijn te verlenen om een laatste memorie in te dienen, kan dan ook niet worden ingegaan. Verzoeker heeft immers niet het recht om naar eigen goeddunken het verloop van een procedure voor de Raad van State te regelen en zelf te bepalen wanneer het hem gepast voorkomt om een laatste memorie in te dienen.

Voor zover verzoeker vraagt dat de zaken A. 223.313/IX-9140 en A. 223.314/IX-9141 voorafgaand aan het voorliggende dossier behandeld

worden, dient erop te worden gewezen dat voornoemde dossiers op dezelfde zitting zijn behandeld en samen in beraad zijn genomen en dat de Raad van State uitspraak kan doen met volle kennis van de drie zaken. Bovendien wordt er over de zaken A. 223.313/IX-9140 en A. 223.314/IX-9141 eerst uitspraak gedaan.

V. Ontvankelijkheid van het beroep

6.1. Luidens de ‘personeelshandleiding telewerk’ is telewerk “noch een verplichting, noch een recht”. Uit het geheel van deze personeelshandleiding blijkt dat het voordeel dat een personeelslid geniet om op bepaalde dagen van thuis uit te werken een precair karakter heeft en dat de aanwezigheid van het personeelslid op de werkplaats de regel is en blijft.

Een beslissing waarbij aan een personeelslid de toestemming wordt gegeven om te telewerken of die, omgekeerd, het personeelslid terug onderwerpt aan de normale tewerkstelling, is in beginsel dan ook slechts een maatregel van intern bestuur.

6.2. Maatregelen van inwendige orde, die worden genomen in het belang van de dienst en die betrekking hebben op de eigen organisatie van een openbare dienst of beogen de goede werking van die dienst te helpen verzekeren, zijn in principe geen aanvechtbare rechtshandelingen.

Die regel kent uitzonderingen, bijvoorbeeld indien de maatregel het karakter van louter inwendige orde overstijgt omdat die ertoe strekt aan een verstoring van de dienst door het gedrag van een personeelslid te verhelpen. Een maatregel waarvan het statuut de procedure regelt, is daarenboven steeds aanvechtbaar in zoverre in het ertegen gerichte beroep de miskennis van die statutaire regels wordt aangevoerd, ook al zou het om een maatregel van inwendige orde gaan.

7. Wat voorafgaat zou nopen tot een onderzoek naar de aard van de thans voorliggende beslissing en ondergeschikt naar de ontvankelijkheid van de ertegen aangevoerde middelen.

Bovendien werpt de verwerende partij op dat verzoeker hoe dan ook geen actueel belang meer zou hebben bij zijn beroep.

Daar staat tegenover dat verzoeker een schadevergoeding tot herstel vordert. Dit gegeven kan de Raad ertoe noodzaken de aangevoerde middelen hoe dan ook te onderzoeken en de eventuele onwettigheid van de bestreden beslissing vast te stellen, minstens in zoverre dit onderzoek en deze vaststelling nodig zijn om over de gevorderde schadevergoeding tot herstel uitspraak te kunnen doen. Dit vereist dan wel weer, dat het ingestelde annulatieberoep initieel ontvankelijk was.

8. De Raad van State oordeelt om proceseconomische redenen geen onderzoek te moeten doen van deze excepties. Hierna zal immers blijken dat de beide middelen die verzoeker aanvoert, afgewezen moeten worden, zodat hoe dan ook zowel het beroep als het verzoek tot schadevergoeding verworpen moeten worden.

VI. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

9.1. In het eerste middel voert verzoeker de schending aan van het in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet vervatte gelijkheidsbeginsel, van het beginsel *patere legem quam ipse fecisti*, van het zorgvuldigheidsbeginsel, van het transparantiebeginsel en van het redelijkheidsbeginsel.

Verzoeker stelt dat de intrekking van zijn telewerk moet worden gekaderd binnen de problematiek van de onregelmatigheden met betrekking tot de zogenaamde ‘oude dossiers’.

Hij wijst erop dat overeenkomstig punt 3.2, 4°, van de ‘personeelshandleiding telewerk’ de telewerker zijn planningsgesprek in het kader van de evaluatiecyclus moet hebben gehad en dat het planningsgesprek overeenkomstig artikel 7 van het koninklijk besluit van 24 september 2013 ‘betreffende de evaluatie in het federaal openbaar ambt’ moet gebeuren door de hiërarchische overste. Op 29 september 2016 is F.D., volgens verzoeker onterecht, aangesteld als zijn evaluator. M.V.G. die tot april 2017 diensthoofd Vlaanderen regio Noord was, was namelijk verzoekers hiërarchische meerdere en evaluator.

De afname van zijn telewerk is onder meer gesteund op de onvoldoende vooruitgang in de zogenaamde ‘oude dossiers’. Deze dossiers komen enkel voor in de planningsgesprekken die door F.D. zijn gevoerd. F.D. – die dus niet verzoekers evaluator kon zijn – wilde hem in de planningsgesprekken die ‘oude dossiers’ onrechtmatig opdringen, zo stelt verzoeker. Verzoeker is nooit akkoord gegaan met de door F.D. voorgelegde planning. Dit planningsgesprek kan volgens verzoeker trouwens enkel de evaluatieperiode 2017 dekken. Vóór de bestreden beslissing is er geen evaluatie geweest met betrekking tot de planningsdocumenten waarnaar verwezen wordt. Verzoeker meent ook dat hij geen functie bekleedt als onderzoeker, zeker niet van de ‘oude dossiers’. Verzoeker is ook van oordeel dat de beslissing om zijn telewerk stop te zetten is gebeurd nog voordat in enige prestatiedoelstelling of planning is voorzien. De beslissing, die dateert van 17 maart 2017, beroept zich onder meer op prestatie- en ontwikkelingsdoelstellingen die pas op 24 maart 2017 zijn vastgelegd.

9.2. In zijn memorie van wederantwoord repliceert verzoeker in verband met de aangevoerde schending van het gelijkheidsbeginsel, dat nergens wordt aangetoond dat hij niet bereikbaar was. Daarnaast onderstreept hij dat in “het reglement” nergens wordt vereist dat op het einde van elke telewerkdag een

verslag moet worden meegedeeld. Overigens is dit wel gebeurd vanaf het ogenblik dat er afgesproken was dat tegen het einde van elke telewerkdag een verslag moest worden bezorgd. Verzoeker beklemtoont dat hij tijdens zijn telewerkdagen zijn werk deed en dat zijn telewerk, anders dan het geval was bij anderen, werd afgenomen.

Over de aangevoerde schending van het beginsel *patere legem quam ipse fecisti* herhaalt verzoeker dat hij altijd bereikbaar was. Wat de doelstellingen betreft, is verzoeker ervan overtuigd dat hij altijd zijn werk deed. Daarbij komt dat er geen planningsgesprek heeft plaatsgevonden met zijn evaluator M.V.G. en dat er geen doelstellingen noch prestatie-indicatoren voor de telewerkdagen waren vastgesteld. Aangezien een overheid haar eigen reglementen moet naleven, moet de verwerende partij zich eraan houden dat een planningsgesprek plaatsvindt en dat de regels duidelijk worden meegedeeld.

In verband met de aangevoerde schending van het zorgvuldigheidsbeginsel, merkt verzoeker op dat het de operationeel directeur G.J. is die de bestreden beslissing heeft genomen terwijl het M.V.G. is die houder is van de managementfunctie welke het dichtst bij de aanvrager staat. Uit het administratief dossier kan volgens verzoeker tevens worden afgeleid dat F.D. anderen ertoe heeft aangezet om met drogredenen verzoekers telewerk onmiddellijk stop te zetten. Volgens verzoeker heeft de operationeel directeur G.J. de bestreden beslissing niet op zorgvuldige wijze voorbereid, doch simpelweg zijn akkoord gegeven aan de brief van M.V.G. Deze brief vloeit volgens verzoeker voort uit het zoeken naar drogredenen door F.D. om zijn telewerk stop te zetten.

Verzoeker betwist ook de drie in de bestreden beslissing aangehaalde redenen om zijn telewerk stop te zetten. Zo is het volgens hem niet zijn schuld dat er in de ‘oude dossiers’ geen vooruitgang is. Dit heeft trouwens niets te maken met zijn telewerk. Verzoeker betwist ook dat hij niet bereikbaar was tijdens zijn telewerkdagen en hij stelt dat niet wordt aangetoond dat hij niet

bereikbaar was. Hij ontkent ook dat zijn telewerkdagen niet voldoende en niet duidelijk gespecificeerd waren.

De hele discussie over wie zijn evaluator was, houdt volgens verzoeker verband met de bestreden beslissing. Immers, de opgegeven reden als zou er geen werk worden gemaakt van het met prioriteit behandelen van de ‘oude dossiers’, kan niets met het telewerk te maken hebben, vermits er geen doelstellingen of prestatie-indicatoren waren vastgesteld tussen verzoeker en zijn evaluator M.V.G. en er tussen hen geen planningsgesprek was gevoerd. De hele discussie in verband met de evaluator is voor verzoeker belangrijk vermits F.D. hem sinds juni 2016 onder druk zette om hem te betrekken in de ‘oude dossiers’. Het al dan niet werk maken van de ‘oude dossiers’ kan volgens verzoeker onmogelijk een reden zijn om zijn telewerk af te nemen, net zoals de andere twee drogredekenen uit de bestreden beslissing.

Verzoeker betwist ook dat hij zou hebben beweerd dat de stopzetting van zijn telewerk gemotiveerd wordt aan de hand van prestatiedoelstellingen die toen niet vastlagen. Hij legt uit dat hij bedoelde dat de verwerende partij zich steunt op onvoldoende vooruitgang in de ‘oude dossiers’. Vanuit het vermoeden dat de verwerende partij ter verantwoording van de bestreden beslissing onterecht prestatiedoelstellingen zou aanhalen welke F.D. – die niet verzoekers evaluator kon zijn – hem opdrong, haalde verzoeker in zijn inleidend verzoekschrift proactief de problematiek van de onwettige handeling van F.D. als zijn evaluator aan.

Verzoeker stelt niet te betwisten dat hij concrete taken opgelegd kreeg. Hij betwist wel dat er specifieke taken waren die hij uitsluitend tijdens zijn telewerk moest verrichten. De taken met betrekking tot de ‘oude dossiers’ waren evenmin specifiek te vervullen tijdens zijn telewerkdag. Verzoeker verzet zich er wel tegen dat de verwerende partij hem taken wilde opleggen die buiten zijn functieprofiel vielen, en meer in het bijzonder de zogenaamde ‘oude dossiers’.

Verzoeker herhaalt dat de verwerende partij de prestatiedoelstellingen van 24 maart 2017 – en dus daterend van na 17 maart 2017 – aanhaalt als vergoelijking van de bestreden beslissing. Het betreffen prestatiedoelstellingen die op onwettige wijze via F.D. aan verzoeker zijn opgedrongen. Verzoeker beklemtoont dat de bestreden beslissing gesteund is op de ‘oude onregelmatige dossiers’ terwijl deze nergens als doelstellingen zijn opgenomen en al zeker niet in verband met zijn telewerkdag. Verzoeker erkent wel dat de verwerende partij in de bestreden beslissing niet rechtstreeks verwijst naar de prestatiedocumenten, maar het is voor hem duidelijk dat de verwerende partij zich daarop steunt. Voor zover de verwerende partij zich steunt op het feit dat verzoeker de oude dossiers niet wil afwerken tijdens zijn telewerkdagen, verduidelijkt verzoeker dat hij die taken met betrekking tot ‘oude onregelmatige dossiers’, die volgens hem niet tot zijn functieprofiel behoren en waarvoor hij niet competent is, niet wil uitvoeren, ook niet tijdens andere werkdagen dan zijn telewerkdagen. De weigering om deze taken uit te voeren heeft niets te maken met de uitvoering ervan op een bepaald tijdsmoment op een bepaalde plaats. Voor verzoeker is het dan ook duidelijk dat zijn telewerk niet kan worden afgenomen voor taken die de verwerende partij hem onwettig toewijst.

Ten slotte betwist verzoeker nog dat uit het verslag van het centrum Integriteit van de federale Ombudsman kan worden besloten dat men geen onderzoeker moet zijn om de oude dossiers af te ronden.

Beoordeling

10.1. Met de verwerende partij moet worden vastgesteld dat niet blijkt hoe het gelijkheidsbeginsel door de bestreden beslissing zou zijn geschonden. In zijn uiteenzetting van het eerste middel laat verzoeker immers na ook maar enigszins aan te tonen dat hij anders werd behandeld dan andere personeelsleden van de verwerende partij die zich in een identieke of vergelijkbare situatie bevonden, namelijk andere personeelsleden ten aanzien van wie door de verwerende partij werd vastgesteld dat er zich problemen met betrekking tot de

bereikbaarheid tijdens hun telewerk voordeden of die hun doelstellingen niet behaalden in de zin van punt 3.2, 8°, a), tweede lid, van de ‘personeelshandleiding telewerk’, doch waarvan hun telewerk niet werd stopgezet.

10.2. Voor zover verzoeker een schending aanvoert van het transparantiebeginsel, moet worden opgemerkt dat het ‘transparantiebeginsel’ – ter controle op de naleving van het gelijkheidsbeginsel bij de gunning van overheidsopdrachten – een beginsel van aanbestedingsrecht is en geen algemeen beginsel van behoorlijk bestuur.

In die mate is het middel niet ontvankelijk.

10.3.1. Voor zover verzoeker een schending van het beginsel *patere legem quam ipse fecisti* aanvoert, blijkt uit de lezing van de bestreden beslissing dat ze is genomen overeenkomstig punt 3.2, 8°, a), van de ‘personeelshandleiding telewerk’. Uit de hiernavolgende bespreking zal blijken dat de verwerende partij de zichzelf opgelegde algemene regel – die de ‘personeelshandleiding telewerk’ is – wel degelijk heeft nageleefd.

Uit punt 3.2, 8°, a), tweede lid, van die handleiding volgt dat het telewerk onmiddellijk kan worden stopgezet, onder meer wanneer er zich problemen met betrekking tot de bereikbaarheid voordoen of wanneer de telewerker zijn doelstellingen niet haalt. Het is het diensthoofd dat de onmiddellijke stopzetting kan voorstellen en de houder van de managementfunctie die het dichtst bij de aanvrager staat die de beslissing neemt.

Wat die bereikbaarheid van de telewerker betreft, kan uit punt 3.2, 3°, van de ‘personeelshandleiding telewerk’ worden afgeleid dat de telewerker steeds telefonisch bereikbaar moet zijn tussen 9.00 uur en 17.00 uur en dat hij zijn elektronische post tijdens de dag geregeld moet lezen en de berichten die spoed vereisen, zo snel mogelijk moet behandelen.

Wat het behalen van doelstellingen betreft, blijkt dan weer uit punt 3.2, 4°, van de ‘personeelshandleiding telewerk’ op welke manier het diensthoofd aan de telewerker de te verwezenlijken taken in de vorm van telewerk opgeeft, alsook de methode waarmee het door de telewerker geleverde werk gemeten wordt. De telewerker moet zijn geplande telewerktaken kenbaar maken en de resultaten ervan moeten worden gemeten.

10.3.2. In de bestreden beslissing kan worden gelezen dat ze steunt op de volgende drie redenen:

- Er wordt geen werk gemaakt van het met prioriteit behandelen van de ‘oude dossiers’ en in dezen is er ook geen enkele vooruitgang te zien.
- Niet-bereikbaarheid op telewerkdagen voor dringende oproepen van meerderen.
- De verslaggeving van de prestaties tijdens de telewerkdagen is niet of onduidelijk of onvoldoende gespecificeerd.

10.3.3.1. Uit het eerste middel, zoals uiteengezet in zijn inleidend verzoekschrift, blijkt dat verzoeker zich enkel toespitst op de eerste in de bestreden beslissing opgenomen reden – door hem omschreven als “de onvoldoende vooruitgang in de oude dossiers”.

Wat de eerste in de bestreden beslissing opgenomen reden betreft, blijkt uit het administratief dossier dat de verwerende partij op zorgvuldige wijze en in alle redelijkheid tot haar beslissing om het telewerk van verzoeker stop te zetten, is kunnen komen en daarbij wel degelijk de ‘personeelshandleiding telewerk’ heeft nageleefd.

Op grond van de stukken van het administratief dossier kan worden vastgesteld dat verzoeker herhaaldelijk – en dit in samenspraak met verschillende personen, onder wie adviseur-generaal F.D. én verzoekers waarnemend diensthoofd M.V.G. – werd gevraagd bepaalde dossiers af te handelen. Dit blijkt uit het verslag van de vergadering van 11 januari 2017 waarin onder de aanwezigen niet alleen adviseur-generaal F.D. wordt vermeld, maar ook

verzoekers waarnemend diensthoofd M.V.G., alsook uit de e-mail van 14 februari 2017 van verzoekers waarnemend diensthoofd M.V.G. waarin werd aangedrongen op de dringende afronding van de dossiers waarover al meerdere malen is vergaderd in samenspraak met adviseur-generaal F.D. Het betreft blijkbaar dossiers die zich niet bevonden op verzoekers werkplek in Antwerpen en die zich dus noodzakelijkerwijze bij hem thuis moesten bevinden. De afhandeling van de betreffende dossiers werd door verzoeker systematisch geweigerd en dit ongeacht of dit nu werd gevraagd door zijn eigenlijke evaluator/hiërarchische meerdere of een meerdere die zoals verzoeker beweert, niet zijn evaluator/hiërarchische meerdere is in de zin van het koninklijk besluit van 24 september 2013 ‘betreffende de evaluatie in het federaal openbaar ambt’. Hieruit kan dan ook worden afgeleid dat verzoeker ook tijdens zijn telewerkdagen niet aan deze dossiers werkte, hoewel hij die blijkbaar wel bij hem thuis had liggen en hij daaraan tijdens zijn telewerkdagen kon werken. Dat voorafgaandelijk aan het nemen van de bestreden beslissing niet in enige prestatiedoelstelling in het kader van een planning was voorzien, doet geen enkele afbreuk eraan dat verzoeker wel degelijk wist dat hem door meerdere personen meermaals was gevraagd om de betreffende dossiers af te ronden. Het kan dan ook bezwaarlijk onzorgvuldig en onredelijk worden genoemd dat de verwerende partij heeft vastgesteld dat er geen werk wordt gemaakt van het prioritair behandelen van de ‘oude dossiers’ en er in dezen ook geen enkele vooruitgang te zien is – de eerste in de bestreden beslissing opgenomen reden – en dat zij onder meer op basis van deze vaststelling en gelet op punt 3.2, 8°, a), tweede lid, van de ‘personeelshandleiding telewerk’ heeft besloten tot de onmiddellijke stopzetting van verzoekers telewerk.

10.3.3.2. Het beginsel *patere legem quam ipse fecisti*, het zorgvuldigheidsbeginsel en het redelijkheidsbeginsel zijn wat dit onderdeel betreft, niet geschonden.

10.3.4. Voor zover verzoeker de tweede en de derde in de bestreden beslissing opgenomen reden slechts voor het eerst in zijn memorie van wederantwoord betwist, kan niet worden ingezien dat hij dit niet reeds in zijn

inleidend verzoekschrift had kunnen doen. Zijn in de memorie van wederantwoord aangehaalde kritiek in dit verband is dan ook laattijdig en derhalve onontvankelijk.

Ten overvloede kan er op worden gewezen, dat dit een zeer algemene en vage kritiek betreft, waarbij verzoeker niet meer doet dan het louter ontkennen van die twee redenen, zonder meer. Met een dergelijke kritiek toont verzoeker dan ook geenszins aan dat de verwerende partij niet op zorgvuldige wijze en buiten alle redelijkheid om tot de bestreden beslissing is gekomen en dat daarbij het beginsel *patere legem quam ipse fecisti* niet zou zijn nageleefd.

11. Het eerste middel is deels onontvankelijk, deels ongegrond.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

12.1. In het tweede middel voert verzoeker de schending aan van de formelemotiveringsplicht en de “uitdrukkelijke motiveringswet”, van de materiëlemotiveringsplicht, van het redelijkheidsbeginsel en van het transparantiebeginsel.

12.2. Verzoeker ziet het redelijkheids- en transparantiebeginsel geschonden doordat de in de bestreden beslissing opgenomen redenen volgens hem onjuist zijn. Alles kadert namelijk in de problematiek met betrekking tot de ‘oude dossiers’. Daarbij komt nog dat niet geantwoord werd op verzoekers expliciete vraag in zijn brief van 22 april 2017 naar de materiële elementen met betrekking tot de “beschuldigingen”.

Om dezelfde redenen is volgens verzoeker ook de formelemotiveringsplicht geschonden. Voor wat de ‘oude dossiers’ betreft, is er volgens hem trouwens ook geen juridische grond.

De materiële motiveringsplicht is naar het oordeel van verzoeker dan weer geschonden doordat de bestreden beslissing niet steunt op deugdelijke motieven. De beweegreden voor deze beslissing kadert namelijk volledig in de problematiek met betrekking tot de ‘oude dossiers’. De motivering van de bestreden beslissing is volgens hem bedenkelijk. Verzoeker is van oordeel dat hem verantwoordelijkheden worden opgedrongen waarvoor hij geen functieprofiel heeft of niet competent is en dat hem informatie wordt onthouden om de eigen verantwoordelijkheden te kunnen ontlopen.

12.3. In zijn memorie van wederantwoord stelt verzoeker nog dat hij niet betwist dat hem taken kunnen worden opgelegd in dossiers die zijn opgestart vóór zijn indienstneming, voor zover dat binnen zijn functie en functieprofiel valt. Het oplossen van de kwetsieuze ‘oude dossiers’ vergt immers een stevig onderzoek. Om dit onderzoek te kunnen voeren, benadrukt verzoeker geen functieprofiel te hebben, evenmin de nodige competenties te hebben of opleiding te hebben gevolgd en bijgevolg daarvoor niet bevoegd en verantwoordelijk te kunnen zijn. Zijn weigering om taken buiten zijn functie en functieprofiel uit te voeren, heeft dan ook niets te maken met het telewerk op zich.

Voorst stelt verzoeker dat hij zeker weet dat hij alle oproepen binnen de verplichtingen van telewerk beantwoord heeft. Het komt volgens hem aan de verwerende partij toe om aan te tonen dat hij niet bereikbaar zou zijn geweest en dat zijn verslagen onvoldoende gespecificeerd zijn.

Beoordeling

13. Wat de aangevoerde schending van het transparantiebeginsel betreft, is het middel onontvankelijk, om dezelfde reden als uiteengezet bij de bespreking van het eerste middel.

Zoals uit de bespreking van het eerste middel blijkt, kan in de bestreden beslissing zelf expliciet en afdoende worden gelezen op welke drie

redenen ze is gesteund. Daarmee is de bestreden beslissing formeel gemotiveerd en is aan de formelemotiveringsplicht voldaan.

Voor zover verzoeker betwist dat de redenen waarop de bestreden beslissing is gesteund feitelijk juist zijn, is dit een probleem van materiëlemotiveringsplicht en kan worden verwezen naar wat hierover bij de beoordeling van het eerste middel is gesteld, namelijk dat verzoeker de onjuistheid ervan niet aantoont.

Voor zover verzoeker in zijn uiteenzetting van het tweede middel nog aanvoert dat de verwerende partij niet heeft geantwoord op zijn bezwaren die hij in zijn brief van 22 april 2017 heeft geuit op de in de bestreden beslissing gedane vaststellingen, moet worden opgemerkt dat daartoe geen enkele verplichting in hoofde van de verwerende partij bestaat. Het volstaat dat de verwerende partij vaststellingen heeft gedaan die overeenkomstig punt 3.2, 8°, a), tweede lid, van de ‘personeelshandleiding telewerk’ aanleiding kunnen geven tot de onmiddellijke stopzetting van het telewerk om tot een dergelijke beslissing over te gaan. In de ‘personeelshandleiding telewerk’ is trouwens niet bepaald dat tegen een dergelijke beslissing bezwaar kan worden ingediend waarop door de verwerende partij dan nog eens moet worden geantwoord.

14. Het tweede middel is deels onontvankelijk, deels ongegrond.

VII. Vordering tot toekenning van een schadevergoeding tot herstel

15. Artikel 25/3, § 3, van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 ‘tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State’ bepaalt dat “[i]ndien geen onwettigheid wordt vastgesteld, [...] het arrest dat de procedure tot nietigverklaring afsluit, eveneens het verzoek om schadevergoeding tot herstel af[wijst]”.

Tot een vaststelling van een onwettigheid is de Raad van State in dit arrest, dat de procedure tot nietigverklaring afsluit, niet gekomen. Die vaststelling alleen reeds volstaat om het verzoek tot schadevergoeding af te wijzen.

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 tien maart tweeduizend eenentwintig, 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