

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

ARREST

**nr. 250.059 van 10 maart 2021
in de zaak A. 222.801/IX-9108**

In zake: XXXX

tegen:

de VLAAMSE MAATSCHAPPIJ VOOR SOCIAAL
WONEN, nv van publiek recht
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Jan Van Peteghem
kantoor houdend te 9100 Sint-Niklaas
Casinostraat 3B – 0201
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1.1. Het beroep, ingesteld op 28 juli 2017, strekt tot de
nietigverklaring van:

- “1. het document ‘functioneringsgesprek’ van 30 januari 2017, waarin [B.V.], afdelingshoofd, onder meer ‘vaststelt’ dat XXXX in zijn rol als diensthoofd schade toebrengt aan de goede werking van de afdeling [...]
2. de bekendmaking op 30 januari 2017 van de beslissing om XXXX niet langer aan te stellen als diensthoofd infrastructuur aan alle 270 personeelsleden van de VMSW via de Personeelsgazet op het intranet [...]
3. de stilzwijgende weigering om een rechtzettend bericht te publiceren in de Personeelsgazet waarin de nieuwe functie van XXXX gekaderd wordt in de reorganisatie van de afdeling, zonder enige verwijzing naar de beweerde tekortkomingen van XXXX
4. de beslissing van 9 februari 2017 tot herkwalificatie van het ‘functioneringsgesprek’ van 30 januari 2017 als document bedoeld in art. IV.6 VPS [...].”

1.2. Tevens wordt gevorderd:

“een schadevergoeding [...] voor de zware morele schade geleden door XXXX [XXXX], ten bedrage van 3 maanden brutosalaris van XXXX [XXXX] van januari 2017, vermeerderd met de loonindexering van januari 2017 tot de datum van de effectieve uitbetaling van de schadevergoeding.”

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 en de verwerende partij hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 30 november 2020.

Staatsraad Bert Thys heeft verslag uitgebracht.

De verzoekende partij, die in het buitenland verblijft, heeft aan de Raad van State een pleitnota bezorgd.

Advocaat Steve Leung, die *loco* advocaat Jan Van Peteghem verschijnt voor de verwerende partij, is 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 aanvankelijk bij de verwerende partij (VMSW) tewerkgesteld als diensthoofd van de dienst Infrastructuur in de afdeling Projectrealisatie.

3.2. Op 30 januari 2017 heeft een gesprek plaats tussen verzoeker en het afdelingshoofd van de afdeling Projectrealisatie, in aanwezigheid van de gedelegeerd bestuurder van de verwerende partij. Er wordt een document ‘Functioneringsgesprek’ opgesteld, waarin de aanleiding, de feiten en de ten gevolge daarvan genomen beslissing als volgt zijn omschreven:

“Aanleiding: Het afdelingshoofd stelt vast dat XXXX in zijn rol als diensthoofd schade toebrengt aan de goede werking van de afdeling.

Feiten:

Externe communicatie zonder overleg.

Op vrijdag 27 januari j.l. richt XXXX zonder overleg een e-mail aan de inspecteur-generaal van Financiën waarin een erg aanmatigende toon wordt gezet met termen als ‘verwarrende vermelding’, ‘niet medeondertekend werd door de VMSW’, ‘ik stelt vast...’ en ‘Wij zullen onze huidige werkwijze dus ongewijzigd voortzetten.’

Essentieel voor een goede werking van de Vlaamse overheid is dat de samenwerking tussen haar geledingen optimaal verloopt. Zulke mails brengen deze samenwerking in het gedrang. Bovendien is het voor de VMSW, zoals voor elke andere organisatie, belangrijk dat opbouwende kritiek eerst intern wordt gegeven, vooraleer die aan externen wordt gericht, zeker als het gaat om andere ambtenaren die een controlerende rol ten opzichte van de VMSW hebben. Een personeelslid dat vragen of opmerkingen heeft, vraagt eerst intern rond of er een antwoord is op deze vragen of opmerkingen vooraleer dit naar externen te sturen.

Dit is met deze mail duidelijk niet gebeurd vermits er in de mail staat dat het budgettair implementatieplan (BIP) 2016 pas de avond voordien was bezorgd, er was dus geen tijd om zijn vragen eerst intern te bekijken en dit terwijl ze meestal eenvoudig op te lossen zijn of te beantwoorden. Zo gaat het BIP 2016 over het benutten van het budget 2016 en werd het ook eind 2016 goedgekeurd zodat het niet zo onlogisch is dat dit BIP het jaartal 2016

meekreeg en is het feit dat het pas in 2017 aan XXXX werd bezorgd niet van groot belang. Het BIP werd ook afgesloten tussen de inspectie van financiën en Wonen-Vlaanderen en het is dus niet zo verbazingwekkend dat de VMSW dit niet heeft ondertekend, alhoewel wij er natuurlijk wel mee te maken hebben. Het spreekt ten slotte meer dan vanzelf dat de werkwijze van de VMSW voor infrastructuurdossiers in overeenstemming is met het BIP want wij hebben ons daartoe verbonden.

Alhoewel XXXX zich later op de dag verontschuldigd heeft voor de mail, is het kwaad geschied. Wat het afdelingshoofd nog het meest verontrust, is dat XXXX mondeling aangeeft dat hij niet begrijpt dat hij door de mail te sturen schade heeft berokkend.

Loyauteit inzake het proefproject West-Vlaanderen.

Maandag 23 januari 2017 vindt de dienstvergadering van de dienst Infrastructuur plaats. Het verslag vermeldt onder punt 1: 'De dienst infrastructuur is vragende partij om een vergadering te beleggen met alle personeelsleden van de afdeling Projectrealisatie waarin de draagwijdte en visie over het proefproject West-Vlaanderen eens duidelijk wordt uiteengezet'

Op 16 augustus 2016 leidt het nieuwe afdelingshoofd voor de eerste keer de afdelingsvergadering waarin hij zich voorstelt en uitlegt waar hij voor staat. Hij stelt ondermeer heel duidelijk dat hij wil werken aan de integratie tussen bouw en infrastructuur bekeken vanuit het product in plaats van de discipline. Hij geeft ook aan dat het afdelingsoverleg een belangrijk communicatie-instrument is, waarbij hij de opdracht geeft aan de diensthoofden om de noodzakelijke informatie door te geven op de werkvloer. In de drie daaropvolgende afdelingsoverleggen wordt bijzonder veel tijd gespendeerd aan het proefproject om de ingenieurs en de architecten voor West-Vlaanderen samen te voegen.

In het dienstoverleg van 26 september 2016 geeft het afdelingshoofd toelichting over het proefproject met betrekking tot de provincie West-Vlaanderen. XXXX geeft openlijk onmiddellijk de bedenking dat de SHM feitelijk verantwoordelijk is voor de coördinatie tussen de verschillende partijen. Hij stelt onomwonden dat de SHM moet 'gesensibiliseerd' worden.

Op donderdag 19 januari j.l. brengen [B.] en [N.] een bezoek aan de SHM De Mandel. Daar krijgen ze een document van maar liefst 39 blz. waarin wordt aangetoond hoeveel dossiers zijn misgelopen door één ingenieur waarvan XXXX nog steeds openlijk het ontslag in twijfel trekt. Bovendien blijken er nog steeds dingen mis te lopen, omdat er geen coördinatie gebeurt door de leidinggevende in het efficiënt oplossen van het probleem. XXXX heeft tot op vandaag geen antwoord van aanpak gegeven op het document buiten het feit dat de SHM overdrijft en dat ze eigenlijk niet moet klagen.

Houding naar partners in het dossier Vaardeken.

Op 13 januari j.l. woont het afdelingshoofd een vergadering bij over het dossier 'Vaardeken' samen met onder andere de directeur van de lokale SHM en een schepen van de gemeente [Lochristi]. Het gaat over de minder kwalitatieve uitvoering van een infrastructuurwerk. Het afdelingshoofd stelt

vast dat XXXX zeer snel naar een harde patstelling grijpt en moet zelf ingrijpen om een respectvolle oplossing naar ieders tevredenheid uit te zoeken.

Onvoldoende of onjuiste rapportering.

Het afdelingshoofd moet eerst van een externe horen dat het fout gaat met de toepassing van de archeologienota. Dit ondanks het feit dat hij duidelijk van het begin heeft gesteld dat het afdelingsoverleg een communicatie-instrument is. Het is pas bij navraag dat XXXX bevestigt dat er ook bij onze eigen dossiers problemen zijn. Ondanks een duidelijke herhaling in het afdelingsoverleg van 8 november j.l. dat de informatiestroom in twee richtingen moet werken, stelt het afdelingshoofd vast dat hij nog steeds van externen moet horen hoe slecht het gesteld is met de dossiers van De Mandel.

XXXX brengt op het afdelingsoverleg van 8 november j.l. volgende alarmerende boodschap aan het afdelingshoofd: ‘Ontwerpers infrastructuur haken af’. Vandaag blijkt het intussen om slechts één ontwerper te gaan ...

Het abnormale verlies van ingenieurs.

XXXX slaagt er niet in zijn ingenieurs voldoende te motiveren. Hij wijt het verlies van twee ingenieurs aan de personeelsdienst van de organisatie en doet hier terzake geen enkele zelfreflectie. Het afdelingshoofd stelt vast dat intussen één van de nieuw aangeworven ingenieurs zich niet goed voelt binnen de dienst. XXXX weet dit zelfs niet.

Beslissing

Het afdelingshoofd heeft op basis van hoger vermelde feiten geen vertrouwen meer in het leidinggeven van XXXX als diensthoofd. Op te veel vlakken druist de houding van XXXX immers in tegen de deontologie die van hem verwacht wordt, en zoals het is verwoord onder het principe ‘loyaliteit en samenwerken’ in de deontologische code van het personeel van de Vlaamse overheid. Het gaat uiteraard enkel over het leidinggeven en niet over de persoon van XXXX, noch over zijn rol als expert in de materie. Hij wil dan ook dat XXXX zich toewijdt aan een nieuwe expertenrol binnen de afdeling. Hij staat hierbij onder andere in voor de ontwikkeling van de nieuwe C-infrastructuur conform de ondernemingsnota van onze organisatie.

Deze beslissing heeft geen financiële gevolgen voor XXXX.”

Dit is de eerste bestreden beslissing.

3.3. De voormelde maatregel om verzoeker zijn leidinggevende functie te ontnemen wordt dezelfde dag als volgt bekendgemaakt op het intranet van de verwerende partij (“de Personeelsgazet”):

“XXXX is niet langer diensthoofd infrastructuur

30 januari 2017

Vandaag beslisten we om XXXX niet langer aan te stellen als diensthoofd infrastructuur. We namen deze beslissing door een vertrouwensbreuk met

het afdelingshoofd na meerdere incidenten. Deze incidenten werden persoonlijk met XXXX besproken tijdens een functioneringsgesprek. Dit was absoluut geen gemakkelijke beslissing, maar nodig voor de goede werking van de dienst.

XXXX behoort vanaf nu tot het team experts binnen de dienst ondersteuning afdeling. Tot we een nieuw diensthoofd aanstellen, vervangt [B.V.] XXXX als diensthoofd.

We brachten XXXX persoonlijk op de hoogte. Ook de collega's van de afdeling Projectrealisatie die vandaag aanwezig waren, kregen de nodige toelichting over deze beslissing."

Deze bekendmaking op het intranet betreft de tweede door verzoeker bestreden beslissing.

3.4. Op 31 januari 2017 vraagt verzoeker om het voormelde bericht onmiddellijk te verwijderen van het intranet en te vervangen door een bericht met als titel 'XXXX is voortaan expert infrastructuur'.

3.5. Op 1 februari 2017 wordt het bericht van 30 januari 2017 verwijderd van het intranet.

3.6. Op 9 februari 2017 stuurt het afdelingshoofd de volgende e-mail aan verzoeker:

"Als bijlage het document dat ik je bezorgd heb op 30 januari j.l.

Je deelt me vandaag mee dat je dit document wel degelijk hebt ontvangen maar dat je het toch niet wil tekenen voor ontvangst.

Ik verwijs naar het personeelsstatuut:

Art. IV 6

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

Ongunstige feiten worden schriftelijk vastgesteld, indien mogelijk na een gesprek. Het te evalueren personeelslid kan opmerkingen toevoegen aan het document. Het personeelslid bezorgt het document, gebeurlijk met zijn opmerkingen, terug binnen de 15 kalenderdagen na het ontvangen van het document.

XXXX, het is wel degelijk in jouw belang dat je je opmerkingen formuleert binnen de 15 d, anders kan ik niet anders dan op de nota noteren dat je geweigerd hebt om te tekenen voor ontvangst."

Verzoeker maakt deze e-mail van 9 februari 2017 tot de vierde bestreden beslissing van het voorliggende beroep, voor zover daarmee het document ‘Functioneringsgesprek’ van 30 januari 2017 wordt geherkwalificeerd als een document zoals bedoeld in artikel IV 6 van het besluit van de Vlaamse Regering van 13 januari 2006 ‘houdende vaststelling van de rechtspositie van het personeel van de diensten van de Vlaamse overheid’ (hierna: het Vlaams personeelsstatuut of VPS).

3.7. Op 14 februari 2017 bezorgt verzoeker zijn repliek op het document ‘Functioneringsgesprek’ van 30 januari 2017 aan het afdelingshoofd. Verzoeker voert aan dat geen van de door het afdelingshoofd in het document aangehaalde feiten overeenstemt met de werkelijkheid. Wat de beslissing betreft die in het document ‘Functioneringsgesprek’ is opgenomen, betwist verzoeker dat zijn houding niet in overeenstemming is met de deontologie die van hem wordt verwacht en hij argumenteert dat de voorgeschreven procedure niet werd gevolgd. Ten slotte stelt hij dat het bericht van 30 januari 2017 op het intranet voor hem een publieke vernedering is ten aanzien van het voltallige personeel van de verwerende partij.

3.8. Op 24 februari 2017 stuurt het afdelingshoofd naar aanleiding van de repliek van verzoeker van 14 februari 2017 de volgende e-mail aan verzoeker:

“ik ontving je repliek op het document dat ik je bezorgde n.a.v. ons gesprek van 30 januari. Op de inhoudelijke argumentatie die je aandraagt in antwoord op mijn beslissing, ga ik niet ten gronde in. We verschillen er immers over van mening of ik goede redenen had om die beslissing te nemen. Ik neem akte van je repliek, maar kom niet op mijn beslissing terug; ik denk dat je beter tot je recht zal komen in een inhoudelijke rol dan in een leidinggevende.

Wat je betoog betreft over het feit dat niet de juiste procedure is gevolgd, moet ik, aangezien je dit erg formeel opneemt, toch deze reactie geven:

Het begrip functioneringsgesprek wordt nergens omschreven in het personeelsstatuut en heeft dus geen echt formele betekenis. De tekst waarnaar je verwijst is een omschrijving op de website met de waarde van

‘good practice’. In die tekst wordt het begrip gebruikt voor een gesprek waar tussentijds een balans opgemaakt wordt maar aangezien er geen formele omschrijving bestaat kan deze term ook gebruikt worden als een gesprek over het functioneren.

De essentie van een persoonlijke nota is dat je op de hoogte moet worden gebracht van (ongunstige) feiten die in het evaluatieproces worden meegenomen, om die tegensprekelijk te kunnen vaststellen en jou de kans te geven jezelf bij te sturen. Het maakt evenwel niet uit in welke vorm dat gebeurt: een persoonlijke nota, een bijlage bij een mail, een verslag van een tussentijdse evaluatie, een opvolgingsgesprek, een functioneringsgesprek, enzovoort. Dat blijkt duidelijk uit de toelichting bij artikel IV 6 uit het personeelsstatuut.

De formaliteit van de nota met tekenen voor ontvangst heeft dus tot doel dat er duidelijkheid over bestaat waarover we het gehad hebben, wat mijn boodschap aan jou is, en dat het duidelijk is dat er een bijsturing wordt verwacht van hoe je je opstelt als collega, én dat dit in het evaluatieproces kan meegenomen worden. En dat neemt niet weg dat er intussen een bijsturing van het takenpakket kan gebeuren, zoals ik ook beslist heb.

In je repliek heb je het ook over pesterijen van mijn kant, XXXX, en over eerherstel. Ik betreur dat je de interne communicatie hierover als een pesterij aanziet. We zijn ingegaan op je vraag om die communicatie te verwijderen, maar we gaan nu geen expliciete boodschap meer verspreiden die het tegendeel naar voren brengt. Uiteindelijk was ik ook niet tevreden over hoe je je als diensthoofd opstelde, en ik zie geen reden om nu plots het wierookvat boven te halen. Mijn appreciatie voor jou als persoon en als expert infrastructuur zal in de toekomst nog wel voldoende blijken in overlegvergaderingen of op andere momenten, zoals die ook in het verleden, sinds mijn aantreden hier, is gebleken.

Ik beschouw dit nu als gesloten, XXXX, en de rest nemen we op bij de evaluatie en planning, waaronder ook de timing voor je nieuwe opdrachten. Ik ga dus niet nog eens reageren, indien je de behoefte zou voelen om mij nog een antwoord te bezorgen.”

De weigering om een rechtzettend bericht op het intranet te publiceren, die vervat is in deze e-mail, maar die verzoeker bestempelt als een “stilzwijgende weigering”, is de derde bestreden beslissing.

3.9. In een e-mail van 7 maart 2017 aan het afdelingshoofd stelt verzoeker:

“Ik wil dolgraag mijn job enthousiast, met hart en ziel verderzetten, nu als expert infrastructuur, zoals ik dat altijd al gedaan heb als diensthoofd infrastructuur. Om dat te kunnen, zijn de volgende stappen echter absoluut noodzakelijk:

1. Nieuw bericht in de personeelsgazet. In het bericht van 30 januari 2017 in de personeelsgazet aan alle 260 personeelsleden van de VMSW is sprake van ‘een vertrouwensbreuk met het afdelingshoofd na meerdere incidenten.’ Mondeling heb je al toegelicht, zowel aan mij persoonlijk als aan de personeelsleden van de afdeling Projectrealisatie die op dat moment aanwezig waren, dat die ‘vertrouwensbreuk’ (waarvoor er overigens geen enkele aanleiding bestaat, daarover verschillen we dus van mening) alleen slaat op mijn leiding geven, niet op mij als mens en als expert. Deze nuance is van kapitaal belang, maar blijkt nergens uit het voornoemde bericht in de personeelsgazet, integendeel. Als iedereen binnen de VMSW die je meer genuanceerde mondelinge communicatie niet gehoord heeft, weet dat zelfs mijn eigen afdelingshoofd mij niet vertrouwt, waarom zouden zij mij dan wel vertrouwen? Zonder jouw vertrouwen en dat van mijn collega’s en leidinggevendenden in mij als expert, ook buiten de eigen afdeling, kan ik nooit meer goed functioneren binnen de VMSW! Dit vertrouwen van het voltallige personeel van de VMSW in mij kan alleen hersteld worden via hetzelfde medium, d.w.z. een nieuw bericht in de personeelsgazet, b.v. naar aanleiding van de toelichting in grote lijnen van de taakverdeling tussen diensthoofden en expert infrastructuur. Graag eerst overleg met mij over de inhoud van dat nieuwe bericht.

2. Vaststelling van mijn functiebeschrijving. Zoals gevraagd heb ik je al op 8 februari 2017 mijn insteek gegeven voor de taakomschrijving van de expert infrastructuur. Mijn taakomschrijving/functiebeschrijving moet dringend vastgesteld worden, zodat zowel ikzelf als de collega’s binnen en buiten de dienst weten wat mijn takenpakket is en waarvoor ze bij mij terecht kunnen. Dit moet uiteraard gebeuren in overleg met mij.

3. Expert of specialist infrastructuur? Sedert 28 februari 2017 verschijnt in de e-mails die ik verstuur onder mijn naam plots automatisch de omschrijving ‘specialist infrastructuur’, terwijl zowel in de beslissing van 30 januari 2017 als in je e-mail van 24 februari hieronder sprake is van ‘expert’. Wie heeft hiertoe de opdracht gegeven? Waarom is dit gebeurd zonder enige voorafgaande communicatie of overleg met mij? En welk van beide benamingen is nu de juiste? In de nieuwe functieclassificatie van de Vlaamse overheid met 16 functiefamilies stemt mijn nieuwe functie als expert infrastructuur perfect overeen met niveau 3 van de functiefamilie ‘technisch specialist’. Alle projectingenieurs binnen de dienst infrastructuur zijn technisch specialist, maar ik ben de enige technisch specialist van niveau 3. De benaming ‘expert’ maakt dit onderscheid meteen duidelijk voor iedereen. Daarom is de benaming ‘expert infrastructuur’ voor mijn

functie veruit te verkiezen boven de benaming 'specialist infrastructuur'. Ook hierover graag overleg met mij.

4. Rechtvaardige evaluatie, planning en toekenning van FUTO's. Rechtvaardig betekent dat er een evenwichtige en correcte afweging gemaakt wordt van mijn presteren in 2016, rekening houdend met de omstandigheden. Die omstandigheden waren op personeelsgebied dramatisch slecht, met het definitieve vertrek, tussen maart en mei 2016, van 3 projectingenieurs, die vanwege de geringe belangstelling voor de nochtans met bekwame spoed uitgeschreven vacatures, pas tussen september 2016 en januari 2017 vervangen werden. Ook op het gebied van de reglementaire context waren de omstandigheden zeer ongunstig, onder meer door de aanhoudende onzekerheid over zowel de overgangs- als de definitieve regeling voor sociale koopwoningen en door de inwerkingtreding op 1 juni 2016 van de verplichte archeologienota en bijhorende onvermijdelijke vertraging van de projecten – iets wat trouwens alle aanbestedende overheden die infrastructuurprojecten realiseren in 2016 ondervonden hebben. Dat de dienst infrastructuur er onder mijn leiding in die dramatische omstandigheden toch in geslaagd is om in 2016 bijna een historische recordomzet te realiseren, is een ongelooflijke prestatie die niet genoeg in de verf gezet kan worden. Vandaar dat ik op de eerste rij sta voor een uitstekende evaluatie en bijhorende FUTO.

Zodra deze 4 acties deskundig en correct uitgevoerd zijn, kan ik behoorlijk functioneren als expert infrastructuur. De volkomen onterechte publieke vernedering van 30 januari 2017 via de Personeelsgazet blijft sowieso een uiterst pijnlijke, kwetsende en onverdiende schandvlek op mijn carrière en mijn reputatie, die ik nog verder moet verwerken. Mijn psychosociaal welzijn is momenteel zeer belabberd. Maar ik steek mijn energie veel liever in productief werk dan in allerlei, al dan niet juridische procedures. Met de 4 voormelde acties wordt een langdurig genezingsproces in gang gezet. Ik ben ervan overtuigd dat we hier allemaal sterker uit kunnen komen, maar dat kan alleen samen. Yes, we can!"

Met een e-mail van 9 maart 2017 beantwoordt het afdelingshoofd deze e-mail van verzoeker als volgt:

"Ik ben bijna iedere dag, dat we beiden aanwezig waren op de VMSW, langsgesproken voor een gesprek met jou.

Afgelopen maandag heb ik je de antwoorden op onderstaande punten duidelijk gemaakt. Ik begrijp dan ook niet waarom je ze me nu terug per mail stuurt.

Ik kom nu naar boven om je nog eens te antwoorden op onderstaande vragen."

3.10. Op 15 maart 2017 heeft een evaluatiegesprek met verzoeker plaats over de periode van 1 juli 2016 tot 31 januari 2017. Zijn eerste evaluator is het afdelingshoofd van de afdeling Projectrealisatie (verzoekers leidinggevende), zijn tweede evaluator is de gedelegeerd bestuurder van de verwerende partij.

In het evaluatieverslag dat wordt opgesteld, wordt onder de rubriek ‘Blikvangers in de activiteiten van de voorbije evaluatieperiode?’ het volgende vermeld:

“je leidinggeven was voor mij onvoldoende. Omdat ik overtuigd ben dat je een goede specialist bent en nu ook geen leidinggevende meer bent, geef ik je hieronder een globale voldoende.”

De einduitspraak van deze evaluatie luidt dan ook ‘voldoende’.

In zijn “opmerkingen bij het evaluatieverslag” bestempelt verzoeker de voormelde evaluatie als een “zeer kwetsende, demotiverende en foute evaluatie” en hij formuleert er een aantal opmerkingen bij. Hij besluit:

“Deze evaluatie is fundamenteel aangetast door meerdere inbreuken op het VPS en op de basisprincipes van PLOEG die binnen de VMSW gelden, en door feitelijke onjuistheden. Zij houdt geen rekening met de verschrikkelijk moeilijke omstandigheden en randvoorwaarden waarin ik in 2016 moest werken. Zij verzwijgt de ongelooflijke behaalde successen en zoomt met een telescoop in op de klachten van 1 initiatiefnemer, die in de verschrikkelijke omstandigheden van 2016 niet opgelost konden worden op het niveau van een diensthoofd. Er zijn in Vlaanderen honderden initiatiefnemers!

De evaluatie is daardoor totaal ongeloofwaardig en fout, en strijdig zowel met het VPS als met de interne instructies van de VMSW voor eerste en tweede evaluatoren. Dit is geen geldige evaluatie.

Een correcte evaluatie kan niet om de vaststelling heen dat 2016 een buitengewone verbetering van mijn prestaties heeft laten zien in vergelijking met 2015, en dat er geen enkele aanwijzing was dat de criteria voor de evaluatie dit jaar anders (soepeler of strenger) toegepast zouden worden dan vorig jaar. Normaal had dit zich moeten vertalen in scores die variëren tussen 3 (volgens de norm), 4 (opmerkelijk goed) of 5 (buitengewoon).”

Deze evaluatie wordt door verzoeker bestreden met een beroep tot nietigverklaring bij de Raad van State (zaak A. 223.149/IX-9136).

3.11. Op 17 maart 2017 wordt de nieuwe functiebeschrijving van verzoeker vastgelegd:

“Specialist infrastructuur

Door de opsplitsing leidinggeven/knowhow en de provinciale opdeling heeft de afdeling Projectrealisatie nood aan een specialist infrastructuur, wiens voornaamste opdracht erin bestaat de kwaliteit inzake infrastructuur eenvormig te houden. Om de kennis op peil te houden, is hij ook nog projectverantwoordelijke voor een tweetal SHM's.

1. een normenstelsel voor subsidiëring uitwerken dat gelijkaardig is aan de simulatietabel bij woningbouw, d.w.z. dat de maximale subsidie gekoppeld wordt aan de verschillende factoren die de prijs van infrastructuuraanleg en omgevingswerken uitmaken. Het regelmatig actualiseren en bijwerken van de subsidietabel voor infrastructuur;
2. herwerking van de handleiding en normen ontwerpen van wegeninfrastructuur en omgevingswerken bij sociale woningbouwprojecten. Hertekenen van de inhoudelijke aspecten van de huidige C voor een infrastructuurproject;
3. een uniforme heldere interpretatie van de regelgeving (Wooncode, Procedurebesluit Wonen, Financieringsbesluit, MB) opstellen en communiceren naar de afdeling;
4. de actualisatie van modelcontracten, modelbestek, model van samenwerkingsovereenkomst voorbereiden;
5. een eerlijk systeem uitwerken voor de aanstelling van ontwerpers.
6. vertegenwoordiging van de VMSW bij Probeton, Copro, de adviesraden en stuurgroep van SB 250 en terugkoppeling hiervan naar de afdeling;
7. de dienstvergadering infrastructuur bijwonen, waar de vorige punten naargelang de noodzakelijkheid worden geagendeerd en door de specialist infrastructuur worden toegelicht;
Alleen op uitdrukkelijk verzoek van de diensthoofden, de directeur, het afdelingshoofd of de gedelegeerd bestuurder:
8. vergaderingen bijwonen;
9. actief meewerken aan voorstellen tot wijzigingen van de regelgeving inzake wooninfrastructuur;
10. inhoudelijke kwesties met precedentwaarde (o.a. nieuwe of weinig; voorkomende kwesties, of kwesties waarover wij ons standpunt nog moeten bepalen of eventueel herzien) adviseren;
11. advies verlenen bij rechtszaken van aannemers tegen de VMSW en bij dadingen, o.a. door vergaderingen met de advocaat voor te bereiden en hieraan deel te nemen;
12. advies verlenen bij de afhandeling van faillissementen van aannemers;
13. voorstellen van antwoord formuleren voor parlementaire vragen;

Projectverantwoordelijke voor de volgende SHM's in Vlaams-Brabant:
- Gewestelijke maatschappij voor Volkshuisvesting (Sint-Pieters-Leeuw)
- Woonpunt Zennevallei (Halle)."

Verzoeker formuleert hierbij de volgende opmerkingen:

"[B.] heeft mondeling toegelicht dat ik uiteraard informeel advies kan blijven geven aan en overleggen met de collega's, maar dat ik daarover niet geëvalueerd word. Deze mondelinge afspraak is belangrijk genoeg om hier schriftelijk bevestigd te worden.

Het spreekt vanzelf dat een zeer ervaren specialist zoals ik het vertrouwen geniet van mijn leidinggevend en om zelf te beslissen welke vergaderingen ik beleg of bijwoon in het kader van de punten 1 tot 5 van mijn functiebeschrijving, of als projectverantwoordelijke voor 2 SHM's in Vlaams-Brabant. De 'vergaderingen' vermeld in punt 8 slaan dus vanzelfsprekend alleen op andere vergaderingen dan de voormelde.

Mits deze verduidelijkingen stel ik met genoegen vast dat de functie van specialist infrastructuur minstens hetzelfde gewicht heeft als mijn vorige functie als diensthoofd en wordt nu formeel bevestigd wat [B.] mij al herhaaldelijk op het hart gedrukt heeft: mijn aanstelling als specialist infrastructuur is geen degradatie of een andere tuchtsanctie.

Ik zal mij met hart en ziel inzetten voor een voortreffelijke invulling van mijn nieuwe functie."

IV. Verzoek tot samenvoeging

Vraag van verzoeker

4. In zijn laatste memorie vraagt verzoeker om met toepassing van artikel 60 van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 'tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State' de voorliggende zaak samen te voegen met de zaak gekend onder rolnummer A. 223.149/IX-9136 waarin hij een beroep tot nietigverklaring heeft ingesteld tegen zijn evaluatieverslag over de periode van 1 juli 2016 tot 31 januari 2017.

Verzoeker argumenteert dat de nota van 30 januari 2017 die hij met het voorliggende beroep bestrijdt, een doorslaggevende rol speelt in het evaluatieverslag waarvan hij in de zaak A. 223.149/IX-9136 de nietigverklaring

vordert. Volgens hem hangen de in beide beroepen bestreden beslissingen samen en moeten ze ook samen worden beoordeeld. Alle procedurestukken en argumenten in beide zaken, zo stelt verzoeker, zijn noodzakelijk om de context en de achtergronden van de beide zaken volledig te kunnen begrijpen. Hij acht het samenvoegen van beide zaken noodzakelijk om de Raad van State toe te laten zich een correct totaalbeeld van alle bestreden beslissingen te vormen. Die samenvoeging zal naar het oordeel van verzoeker ook niet gepaard gaan met vertragingen of nadelen. Eventuele nadelen zouden volgens hem niet opwegen tegen het voordeel van één arrest over beide zaken, onderbouwd door alle argumenten en stukken van beide “intens verknochte” zaken.

Beoordeling

5. De voormelde zaak A. 223.149/IX-9136 en de voorliggende zaak zijn beide door de Raad van State op dezelfde dag opgeroepen voor behandeling op de openbare terechtzitting, ze zijn beide ook diezelfde dag in beraad genomen en er wordt over de beide zaken op dezelfde dag uitspraak gedaan. De Raad is dienvolgens in staat om zich een correct totaalbeeld te vormen van alle bestreden beslissingen, met oog voor alle procedurestukken en argumenten in beide zaken. Een reden om de zaken ook formeel samen te voegen is niet voorhanden, zodat het verzoek daartoe wordt afgewezen.

V. Ontvankelijkheid van het beroep

A. Ontvankelijkheid van het beroep ratione materiae

Standpunt van de partijen

6. De verwerende partij werpt in haar memorie van antwoord “[i]n hoofddorde” op dat het beroep onontvankelijk is “omdat [het] is gebaseerd op een maatregel van inwendige orde”.

Zij licht toe dat de beslissing van 30 januari 2017 om verzoeker niet langer als diensthoofd van de dienst Infrastructuur in de afdeling Projectrealisatie te laten functioneren, maar hem een taak als expert binnen de afdeling te geven, een maatregel van inwendige orde betreft, die het gevolg is van verzoekers ondermaatse prestaties als diensthoofd, welke verzoeker toegeeft. Het gaat volgens de verwerende partij om een maatregel van inwendige orde, omdat verzoekers bevoegdheden worden gewijzigd in het belang van de goede werking van de dienst en deze functiewijziging voor verzoeker geen enkel nadelig gevolg heeft. Verzoeker ondervindt hiervan geen financiële gevolgen en hij blijft een zeer hoog aangeschreven functie behouden. Door de maatregel moet verzoeker zich ook niet langer bezighouden met de leiding van zijn dienst en kan hij zich volop concentreren op zijn taak als specialist infrastructuur. De verwerende partij wijst erop dat verzoeker over die maatregel te kennen heeft gegeven dat hij met genoeg heeft vastgesteld dat de functie van specialist infrastructuur minstens hetzelfde gewicht heeft als zijn vorige functie van diensthoofd en dat formeel werd bevestigd dat zijn aanstelling als specialist infrastructuur geen degradatie of een andere tuchtsanctie is. De verwerende partij meent dat verzoeker de functiewijziging op zich dan ook niet betwist. Zij stelt dat de door verzoeker bestreden beslissingen rechtstreeks voortvloeien uit de voormelde maatregel van inwendige orde en dat verzoeker deze niet kan aanvechten voor de Raad van State, omdat loutere maatregelen van inwendige orde niet aanvechtbaar zijn voor de Raad van State.

7. In zijn memorie van wederantwoord verduidelijkt verzoeker de aard van het document ‘Functioneringsgesprek’ zoals het naar zijn mening moet worden gelezen. Hij stelt dat in tegenstelling tot wat de verwerende partij beweert, het document geen verslag van een functioneringsgesprek kan zijn, omdat het al opgesteld en afgedrukt was en hem werd overhandigd bij de aanvang van het gesprek van 30 januari 2017. Volgens verzoeker gaat het voor 98% om een document zoals bedoeld in artikel IV 6 VPS, waarin de verwerende partij ongunstige feiten probeert vast te stellen en voor 2% – de laatste vier regels van het document – om een maatregel van inwendige orde. De hoofdmoot van het

document is echter een schuldigverklaring van verzoeker aan een hele reeks tekortkomingen en verzoeker stelt dat hij daardoor zwaar gegriefd is en grote schade lijdt, zodat hij een belang heeft bij de vernietiging van het stuk. Volgens verzoeker kan de verwerende partij deze “vaststelling van feiten” in het document ook op elk moment gebruiken om hem tuchtsancties op te leggen, inclusief zijn ontslag, hetgeen hij met het voorliggende beroep wil voorkomen. De rechtspraak waarnaar de verwerende partij verwijst om aan te tonen dat maatregelen van inwendige orde niet aanvechtbaar zijn voor de Raad van State, acht verzoeker dan ook naast de kwestie.

Voorts stelt verzoeker ook een belang te hebben bij de vernietiging van de beslissing tot publicatie van bepaalde ongunstige feiten op het intranet van de verwerende partij. Hij betoogt dat alles wat met de evaluatie van een personeelslid te maken heeft – en dus ook het document bedoeld in artikel IV 6 VPS – strikt vertrouwelijk is. De verwerende partij heeft echter persoonlijke elementen van de evaluatie kenbaar gemaakt aan alle personeelsleden en verzoeker daarmee gegriefd en beledigd. Ook het bericht op het intranet bevat zowel beschuldigingen als een maatregel van inwendige orde. Verzoeker meent dat de verwerende partij zijn nieuwe functie perfect aan het personeel had kunnen meedelen zonder enige verwijzing naar een vertrouwensbreuk of incidenten.

Volgens verzoeker is zijn functiewijziging derhalve gepaard gegaan met laster en eerroof en komt bij deze juridische feiten ook de dagelijkse realiteit dat veel collega's de beëindiging van iemands functie van diensthoofd sowieso als een degradatie beschouwen. Verzoeker stelt dat zowel hij als de verwerende partij weten dat dit een verkeerde perceptie is, maar dat hij er elke dag mee moet omgaan, hetgeen duidelijk een nadeel is. De verwerende partij heeft ook nooit aan het personeel duidelijk gemaakt dat het niet om een sanctie gaat en dat verzoekers nieuwe functie hetzelfde aanzien geniet als zijn vorige functie.

8.1. In zijn laatste memorie stelt verzoeker met klem dat zijn beroep, in zoverre het gericht is tegen de tweede bestreden beslissing, wel degelijk ontvankelijk is. Wat de aard van die beslissing betreft, argumenteert hij dat de beslissing veel meer doet dan het louter ter kennis brengen van de eerste bestreden beslissing en dus ook veel meer is dan een loutere uitvoeringsmaatregel daarvan. Hij stelt dat de tweede bestreden beslissing eensdeels weliswaar een mededeling inhoudt van zijn functiewijziging – waartegen hij zich niet verzet – maar anderdeels ook een mededeling is van uiterst vertrouwelijke ongunstige elementen uit de eerste bestreden beslissing aan derden, waardoor zijn goede naam wordt aangetast. Zo wordt aan het voltallige personeel bekendgemaakt dat er sprake is van een zogenaamde vertrouwensbreuk – een term die overigens niet voorkomt in de eerste bestreden beslissing – dat zich meerdere incidenten hebben voorgedaan en dat deze incidenten werden besproken tijdens een functioneringsgesprek. De mededeling van dergelijke vertrouwelijke gegevens aan derden, die niet vergeleken kan worden met de mededeling van een beslissing aan de persoon waarop ze betrekking heeft, vormt volgens verzoeker een schending van de vertrouwelijkheid van het evaluatiedossier. Hij noemt dit ook een inbreuk op zijn rechten en vrijheden, meer bepaald zijn recht op de eerbiediging van zijn privé-leven en zijn recht op de bescherming van zijn persoonsgegevens. Hij stelt dat zijn functioneren en welzijn op het werk worden geschaad, doordat het vertrouwen van het voltallige personeel in hem is ondermijnd. Uitvoerig legt verzoeker uit dat de tweede bestreden beslissing volgens hem strijdt met de instructies van de Vlaamse overheid over de evaluatie, artikel II 2, § 1, VPS, artikel 8 van het Europees Verdrag over de rechten van de mens, artikel 22 van de Grondwet, artikel 17 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, de artikelen 7 en 8 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, artikel 16 van de wet van 8 december 1992 ‘tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens’ en de artikelen 5, § 1, 32/1 en 32/2 van de wet van 4 augustus 1996 ‘betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk’. Verzoeker besluit dat de tweede bestreden beslissing wel degelijk een voor vernietiging vatbare handeling is.

Voorts doet verzoeker ook gelden dat hij een belang heeft bij de vernietiging van de tweede bestreden beslissing. Door een vernietiging zal de verwerende partij weten dat dergelijke berichten onwettig en griefhoudend zijn. Anders blijft zij ervan overtuigd dat het om een correcte handelwijze gaat en kan zij in de toekomst opnieuw berichten publiceren over verzoeker met vertrouwelijke gegevens uit zijn evaluatiedossier. Volgens verzoeker heeft hij er ook nu nog belang bij dat hij nooit meer het slachtoffer zou worden van een inbreuk op zijn recht op eerbiediging van zijn privé-leven, zijn recht op bescherming van zijn persoonsgegevens en zijn recht op bevordering van zijn welzijn op het werk. Verzoeker wijst er voorts op dat de Raad van State de verwerende partij kan verplichten de vernietiging bekend te maken op het intranet, samen met de redenen daarvoor, zodat hij nog enig eerherstel krijgt. Ook om die reden meent hij een belang te hebben. Ten slotte betoogt verzoeker dat hij een belang heeft bij de vernietiging van de tweede bestreden beslissing omdat die impliceert dat hij aanspraak kan maken op een schadevergoeding voor de geleden morele schade.

8.2. Verzoeker houdt ook staande dat het beroep ontvankelijk is in zoverre het gericht is tegen de derde bestreden beslissing.

Wat de aard van die beslissing betreft, argumenteert hij dat ze de weigering van de verwerende partij inhoudt om een nieuw bericht op het intranet te publiceren waarin zijn functiewijziging aan de personeelsleden ter kennis wordt gebracht met respect voor zijn recht op de eerbiediging van zijn privé-leven en dus zonder de ongunstige elementen uit het vertrouwelijke evaluatiedossier. Aldus weigert de verwerende partij om de aangerichte schade aan zijn goede naam en welzijn te verminderen. Volgens verzoeker vormt dit na de publicatie van het bericht van 30 januari 2017 een tweede inbreuk op de verplichting van werkgevers om de nodige maatregelen te treffen ter bevordering van het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk, zoals opgelegd bij artikel 5 van de reeds genoemde wet van 4 augustus 1996, en gaat het dienvolgens om een aparte voor vernietiging vatbare handeling, naast de

tweede bestreden beslissing.

Voorts doet verzoeker gelden dat hij een belang heeft bij de vernietiging van de derde bestreden beslissing. Door een vernietiging zal de verwerende partij beseffen dat zij verplicht was om al het mogelijke te doen om verzoekers goede naam in ere te herstellen, teneinde zijn welzijn op het werk te bevorderen. Alleen dan zal de verwerende partij beseffen dat haar weigering onwettig was en morele schade heeft veroorzaakt onder de vorm van “onwelzijn” en psychisch leed van verzoeker op het werk. Verzoeker wijst er voorts op dat de Raad van State de verwerende partij kan verplichten de vernietiging van de derde bestreden beslissing bekend te maken op het intranet, samen met de redenen daarvoor, zodat hij nog enig eerherstel krijgt. Ten slotte betoogt verzoeker dat hij een belang heeft bij de vernietiging van de derde bestreden beslissing omdat dit impliceert dat hij aanspraak kan maken op een schadevergoeding voor de geleden morele schade.

9. De verwerende partij blijft in haar laatste memorie bij haar standpunt dat de eerste bestreden beslissing een loutere maatregel van inwendige orde is, zonder financiële gevolgen voor verzoeker, zodat deze niet aanvechtbaar is voor de Raad van State. Voorts sluit zij zich aan bij het standpunt van het auditoraat dat het beroep onontvankelijk is voor zover het gericht is tegen de tweede, de derde en de vierde bestreden beslissing.

Beoordeling

10.1. Het document ‘Functioneringsgesprek’ van 30 januari 2017 – de eerste bestreden beslissing – houdt de beslissing in om verzoeker niet langer te laten functioneren als diensthoofd, maar om hem een taak als expert in de afdeling te geven.

Voor zover de verwerende partij die maatregel beschouwt als een maatregel van inwendige orde, moet worden gewezen op wat volgt.

10.2. Opdat tegen een bestuurshandeling een beroep tot nietigverklaring zou kunnen worden ingesteld, moet het gaan om een beslissing die rechtsgevolgen sorteert, dit wil zeggen een beslissing die de rechtstoestand van iemand wijzigt of verhindert dat een wijziging in de rechtstoestand tot stand komt.

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, beïnvloeden de rechtstoestand van de betrokkene niet en zijn in principe geen aanvechtbare rechtshandelingen.

Dergelijke maatregelen kunnen uitzonderlijk toch met een annulatieberoep worden bestreden indien ze griefhoudend zijn, doordat ze de rechtstoestand van de betrokken ambtenaar nadelig raken, een ernstige weerslag hebben op de wijze waarop hij zijn functie moet uitoefenen of genomen zijn op grond van zijn gedrag en zich aldus aandienen als een ordemaatregel of eventueel zelfs als een verdoken tuchtmaatregel.

10.3. In dit geval blijkt uit de motivering van de eerste bestreden beslissing dat ze gesteund is op een aantal door de verwerende partij vastgestelde incidenten die worden toegeschreven aan de wijze waarop verzoeker zijn functie heeft uitgeoefend. Zelfs indien de beslissing genomen is in het belang van de dienst en de goede werking ervan, is deze onmiskenbaar genomen op grond van verzoekers functioneren dat hem als een tekortkoming wordt aangerekend. Op grond daarvan wordt verzoeker zijn functie van diensthoofd ontnomen en wordt hem de functie van expert toegekend. Zelfs indien verzoekers statutaire toestand door deze maatregel op zich niet wordt gewijzigd, is voor verzoeker een dergelijk ontnemen van zijn rol van diensthoofd en het in de plaats daarvan toekennen van een functie van expert een grievende beslissing, die bovendien een aanzienlijke weerslag heeft op de wijze waarop hij zijn functie moet vervullen. Bijgevolg moet worden aangenomen dat de eerste bestreden beslissing voor verzoeker een

met een beroep tot nietigverklaring aanvechtbare beslissing is.

10.4. De door de verwerende partij opgeworpen exceptie wordt verworpen voor zover ze gericht is tegen de eerste bestreden beslissing.

11. Voor zover de verwerende partij opwerpt dat de maatregel van 30 januari 2017 waarbij verzoeker zijn functie van diensthoofd wordt ontnomen en hem een functie van expert wordt toegekend een maatregel van inwendige orde is, zodat de tweede, de derde en de vierde bestreden beslissing die uit die maatregel voortvloeien niet kunnen worden bestreden met een beroep tot nietigverklaring, moet vooreerst worden gewezen op wat zo-even werd vastgesteld, namelijk dat de eerste bestreden beslissing niet louter een maatregel van inwendige orde is. Voorts wordt gewezen op het volgende.

12. De tweede bestreden beslissing betreft volgens verzoeker “de bekendmaking op 30 januari 2017 van de beslissing om [hem] niet langer aan te stellen als diensthoofd infrastructuur aan alle 270 personeelsleden van de VMSW via de Personeelsgazet op het intranet”.

Zoals verzoeker zelf te kennen geeft, gaat het louter om een “bekendmaking”. Zelfs nu de eerste bestreden beslissing niet (volledig) woordelijk wordt geciteerd, wordt met het op 30 januari 2017 op het intranet van de verwerende partij bekendgemaakte bericht immers niets anders gedaan dan van de eerste bestreden beslissing kennisgegeven aan het personeel van de verwerende partij, zonder dat iets fundamenteels aan die eerste bestreden beslissing wordt toegevoegd.

Een dergelijke bekendmaking is geen aanvechtbare administratieve rechtshandeling. Het is geen beslissing die rechtsgevolgen sorteert. Verzoekers rechtstoestand wordt er niet door gewijzigd. De wijziging van de wijze waarop verzoeker zijn functie moet uitoefenen, vloeit voort uit de eerste bestreden beslissing en niet uit de bekendmaking van die beslissing op het

intranet van de verwerende partij. Het is niet anders omdat verzoeker deze wijze van communiceren onkies vindt en een aantasting van zijn privacy.

Het beroep is dan ook onontvankelijk voor zover het gericht is tegen de tweede bestreden beslissing.

13. De “stilzwijgende weigering om een rechtzettend bericht te publiceren in de Personeelsgazet waarin de nieuwe functie van XXXX gekaderd wordt in de reorganisatie van de afdeling, zonder enige verwijzing naar de beweerde tekortkomingen van XXXX”, wordt door verzoeker aangemerkt als de derde bestreden beslissing.

Daargelaten de vraag of het gaat om een “stilzwijgende” weigering – in haar e-mail van 24 februari 2017 aan verzoeker geeft de verwerende partij immers uitdrukkelijk te kennen geen rechtzettend bericht op het intranet te willen publiceren – moet worden vastgesteld dat de vraag van verzoeker van 31 januari 2017 om het op 30 januari 2017 op het intranet gepubliceerde bericht te vervangen door een ander bericht, louter een bekendmaking beoogt. Zoals *sub* 12 reeds is uiteengezet, is een bekendmaking geen aanvechtbare administratieve rechtshandeling. Een weigering daarvan is dat evenmin.

Het beroep is derhalve onontvankelijk voor zover het gericht is tegen de derde bestreden beslissing.

14. De “beslissing van 9 februari 2017 tot herkwalificatie van het ‘functioneringsgesprek’ van 30 januari 2017 als document bedoeld in art. IV.6 VPS” is de vierde door verzoeker bestreden beslissing.

Het betreft een e-mailbericht van 9 februari 2017 waarin het afdelingshoofd verwijst naar het document van 30 januari 2017, naar artikel IV 6 VPS, naar het feit dat verzoeker het document van 30 januari 2017 niet wil

ondertekenen voor ontvangst, en waarin verzoeker wordt gevraagd om alsnog zijn opmerkingen te formuleren binnen vijftien kalenderdagen. Het is slechts informatief van aard.

Het feit dat het document ‘Functioneringsgesprek’ van 30 januari 2017 in het e-mailbericht van 9 februari 2017 is opgevat als een document zoals bedoeld in artikel IV 6 VPS – al dan niet voor de eerste keer – impliceert niet dat dit e-mailbericht een handeling is die ten aanzien van verzoeker rechtsgevolgen sorteert en dienvolgens door hem met een beroep tot nietigverklaring zou kunnen worden bestreden. In zoverre vertolkt dat e-mailbericht louter een opvatting van de verwerende partij, maar wijzigt het verzoekers rechtstoestand niet. De omstandigheid dat een document zoals bedoeld in artikel IV 6 VPS door de verwerende partij zou kunnen worden aangewend bij de evaluatie van verzoeker doet daar niets aan af.

Het beroep is dan ook onontvankelijk voor zover het gericht is tegen de vierde bestreden beslissing.

15. Uit wat voorafgaat blijkt dat het beroep enkel ontvankelijk is *ratione materiae* in zoverre het gericht is tegen de eerste bestreden beslissing.

B. Ontvankelijkheid van het beroep ratione personae

Standpunt van de partijen

16. De verwerende partij werpt in haar memorie van antwoord “[i]n [...] ondergeschikte orde” op dat het beroep onontvankelijk is omdat verzoeker het rechtens vereiste belang erbij ontbeert.

In haar toelichting van de exceptie stelt de verwerende partij dat de beslissing van 30 januari 2017 om verzoeker niet langer als diensthoofd van de dienst Infrastructuur in de afdeling Projectrealisatie te laten functioneren, maar

hem een taak als expert in de afdeling te geven, werd genomen in het belang van de goede werking van de dienst en dat de functiewijziging voor verzoeker geen enkel nadelig gevolg heeft. Verzoeker ondervindt geen financiële gevolgen en hij blijft een zeer hoog aangeschreven functie behouden. Volgens de verwerende partij heeft de functiewijziging voor verzoeker zelfs alleen maar voordelen. Zo moet hij zich niet langer bezighouden met de leiding van de dienst en kan hij zich volop concentreren op zijn taak als specialist infrastructuur. Zij wijst erop dat verzoeker over die maatregel te kennen heeft gegeven dat hij met genoegen heeft vastgesteld dat de functie van specialist infrastructuur minstens hetzelfde gewicht heeft als zijn vorige functie van diensthoofd en dat formeel werd bevestigd dat zijn aanstelling als specialist infrastructuur geen degradatie of een andere tuchtsanctie is. De verwerende partij leidt daaruit af dat verzoeker de functiewijziging op zich niet betwist. Zij stelt dat de door verzoeker bestreden beslissingen voortvloeien uit deze functiewijziging en minstens rechtstreeks of onrechtstreeks een link vertonen met de functiewijziging zelf of met de omstandigheden die er aanleiding toe hebben gegeven. Volgens de verwerende partij beschikt verzoeker dan ook niet over een persoonlijk, rechtstreeks, griefhoudend en geoorloofd belang.

17. Verzoeker antwoordt dat de functiewijziging wel degelijk een nadelig gevolg heeft, namelijk dat veel personeelsleden dit zien als een sanctie voor en een degradatie van verzoeker. Het bericht van 30 januari 2017 op het intranet heeft bijgedragen tot deze foute perceptie. Het vertrouwen van de personeelsleden in verzoeker werd ondermijnd en zijn functioneren wordt zwaar bemoeilijkt. Verzoeker wijst er voorts op dat het document ‘Functioneringsgesprek’ grotendeels bestaat uit valse beschuldigingen die neerkomen op laster en eerroof. Hierdoor wordt hij persoonlijk en rechtstreeks gegriefd. Bovendien kan de verwerende partij de aangehaalde feiten op elk moment gebruiken voor het opleggen van tuchtsancties. Verzoeker stelt dat hij er alle belang bij heeft dat dit zwaard van Damocles boven zijn hoofd wordt weggenomen. De publicatie van het bericht op het intranet waarin melding wordt gemaakt van een vertrouwensbreuk, meerdere incidenten en de noodzaak van de

beslissing voor de goede werking van de dienst, heeft zijn goede naam in de ogen van het voltallige personeel besmeurd. Volgens verzoeker heeft hij er derhalve alle belang bij dat zijn goede naam in de mate van het mogelijke wordt hersteld door de vernietiging van het document ‘Functioneringsgesprek’ en van het bericht op het intranet van de verwerende partij, alsook door de bekendmaking van het eerherstel van verzoeker op het intranet.

Beoordeling

18.1. In het kader van het onderzoek naar het belang waarover verzoeker overeenkomstig artikel 19 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moet beschikken, dient te worden nagegaan of de eerste bestreden beslissing verzoeker een concreet nadeel heeft toegebracht en of een eventuele vernietiging ervan hem een voordeel kan opleveren.

18.2. De verwerende partij gaat ervan uit dat verzoekers functiewijziging alleen maar voordelen heeft voor verzoeker.

18.3. Er moet echter worden opgemerkt dat verzoeker het document ‘Functioneringsgesprek’ van 30 januari 2017 in zijn geheel heeft aangevochten en aldus de daarin vervatte beslissing tot wijziging van zijn functie. Zoals *sub* 10.3 reeds is uiteengezet is die functiewijziging, die gesteund is op het functioneren van verzoeker dat hem als een tekortkoming wordt aangerekend, op zich grievend voor verzoeker. Hij heeft er een rechtstreeks en persoonlijk belang bij dat die grievende beslissing uit het rechtsverkeer wordt verwijderd door de nietigverklaring ervan.

18.4. Uit het voorgaande volgt dat verzoeker het rechtens vereiste belang heeft bij het voorliggende beroep, in zoverre daarmee de nietigverklaring van de eerste bestreden beslissing wordt beoogd.

18.5. De door de verwerende partij opgeworpen exceptie wordt verworpen.

VI. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

19. Verzoeker voert in het eerste middel de schending aan van artikel IV 6 VPS.

Hij argumenteert dat het document ‘Functioneringsgesprek’ op 9 februari 2017 plots werd gekwalificeerd als een document zoals bedoeld in artikel IV 6 VPS of dat deze kwalificatie eraan is toegevoegd. Oorspronkelijk werd dat document echter niet gekwalificeerd als een document zoals bedoeld in artikel IV 6 VPS. Er werd in het document immers geen melding gemaakt van het recht om opmerkingen te maken binnen vijftien kalenderdagen na het ontvangen ervan. Weliswaar werd op 30 januari 2017 aan verzoeker mondeling toegelicht dat hij binnen vijftien dagen kon reageren, maar daarbij werd niet verwezen naar artikel IV 6 VPS.

Voorts doet verzoeker gelden dat het document ook niet beantwoordt aan de in artikel IV 6 VPS bepaalde vormvereisten, doordat de beweerde ongunstige feiten schriftelijk werden vastgesteld vóór het gesprek. Bij aanvang van het gesprek werd het afgedrukte document aan verzoeker overhandigd en er is niets meer aan veranderd. Verzoeker is van oordeel dat de woorden “indien mogelijk” in artikel IV 6 VPS niet betekenen dat zijn hiërarchische meerderen vrij kunnen beslissen om al dan niet een gesprek met hem te voeren alvorens ongunstige feiten schriftelijk vast te stellen. Artikel IV 6 VPS verplicht volgens verzoeker ertoe dat eerst een gesprek plaatsvindt, tenzij dit onmogelijk zou zijn. In het document wordt niet verklaard waarom het

in dit geval onmogelijk zou zijn geweest om vooraf een gesprek met hem te voeren en volgens verzoeker was een dergelijk voorafgaand gesprek perfect mogelijk geweest, aangezien op 30 januari 2017 een gesprek werd gevoerd tussen het afdelingshoofd van de afdeling Projectrealisatie, de gedelegeerd bestuurder en hemzelf. Daarna had een document zoals bedoeld in artikel IV 6 VPS kunnen worden opgesteld, maar dat is niet gebeurd.

20. In de memorie van wederantwoord erkent verzoeker dat het document ‘Functioneringsgesprek’ steeds het karakter heeft gehad van een document zoals bedoeld in artikel IV 6 VPS. Hij is evenwel van oordeel dat de verwerende partij pas achteraf dit document heeft geherkwalificeerd als een document zoals bedoeld in artikel IV 6 VPS. Het kan immers niet worden ontkend, zo stelt verzoeker, dat het document oorspronkelijk de benaming ‘Functioneringsgesprek’ kreeg en dat er nergens wordt verwezen naar artikel IV 6 VPS. Pas op 9 februari 2017 geeft de verwerende partij voor het eerst aan het document de kwalificatie van document zoals bedoeld in artikel IV 6 VPS. Volgens verzoeker heeft de verwerende partij op 30 januari 2017 verwarrend en misleidend gecommuniceerd en heeft zij pas tien dagen later opheldering verschaft. Voor zover de verwerende partij stelt dat verzoeker wist of diende te weten dat de nota met betrekking tot het functioneringsgesprek een document was zoals bedoeld in artikel IV 6 VPS, repliceert verzoeker dat hij artikel IV 6 VPS niet kende tot hij de e-mail van 9 februari 2017 van de verwerende partij had ontvangen. Indien de verwerende partij echter van meet af aan wist dat het document ‘Functioneringsgesprek’ een document was zoals bedoeld in artikel IV 6 VPS, dan vraagt verzoeker zich af waarom zij dit document dan misleidend als ‘Functioneringsgesprek’ heeft bestempeld. En indien de verwerende partij dat niet wist, dan vraagt verzoeker zich af waarom zij dit van hem wel zou verwachten.

Voorts doet verzoeker gelden dat pas op 30 januari 2017 met hem werd gesproken over de zogenaamde ongunstige feiten en dat reeds bij aanvang van dit gesprek het document ‘Functioneringsgesprek’ werd

overhandigd, waaraan niets meer werd veranderd. Verzoeker betoogt dat het document bovendien niet tegensprekelijk is, aangezien het enkel het standpunt van de evaluatoren bevat. Nergens komt een standpunt, toelichting of verklaring van hem aan bod, wat in strijd is met de toelichting bij artikel IV 6 VPS. Ten slotte stelt verzoeker dat de verwerende partij ten onrechte ervan uitgaat dat de mogelijkheid om achteraf, binnen vijftien dagen, zijn opmerkingen toe te voegen in de plaats kan komen van wat artikel IV 6 VPS bepaalt, namelijk dat ongunstige feiten schriftelijk worden vastgesteld, indien mogelijk na een gesprek. Volgens verzoeker zijn zowel het voorafgaande gesprek (indien mogelijk), als de mogelijkheid tot het geven van opmerkingen achteraf verplicht.

Beoordeling

21. Artikel IV 6 luidt, onder hoofdstuk II ‘De procedure’ van deel IV ‘De evaluatie in de loopbaan’ van het Vlaams personeelsstatuut:

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

Ongunstige feiten worden schriftelijk vastgesteld, indien mogelijk na een gesprek. Het te evalueren personeelslid kan opmerkingen toevoegen aan het document. Het personeelslid bezorgt het document, gebeurlijk met zijn opmerkingen, terug binnen de 15 kalenderdagen na het ontvangen van het document.”

22. De vragen, die in het middel worden gesteld, namelijk of het document ‘Functioneringsgesprek’ van 30 januari 2017 al dan niet van meet af aan werd gekwalificeerd als een document zoals bedoeld in de zo-even aangehaalde bepaling, of verzoeker daarvan kennis had en of er werd voldaan aan de in die bepaling gestelde vormvereisten, zijn voor de beoordeling van de wettigheid van de eerste bestreden beslissing niet dienstig.

De desbetreffende bepaling voorziet immers in een regeling die uitsluitend van toepassing is op de evaluatie van het personeel. De eerste

bestreden beslissing is géén evaluatiebeslissing, maar een ordemaatregel die genomen is in het belang van de dienst en die geheel losstaat van verzoekers evaluatie.

Het eerste middel kan derhalve niet leiden tot de nietigverklaring van de eerste bestreden beslissing.

23. Het eerste middel wordt verworpen.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

24. Verzoeker voert in het tweede middel de schending aan van de hoorplicht als beginsel van behoorlijk bestuur.

In de toelichting bij het middel verwijst verzoeker integraal naar het eerste middel, waaruit volgens hem blijkt dat hij niet werd gehoord vooraleer de eerste bestreden beslissing werd genomen en bekendgemaakt.

25. Op de door de verwerende partij opgeworpen exceptie van onontvankelijkheid van het middel omdat de eerste bestreden beslissing geen beslissing is, maar slechts een document dat voor hem geen enkel nadelig gevolg heeft en zijn belangen niet aantast, zodat hij niet het vereiste belang heeft om de nietigverklaring ervan te vorderen wegens de schending van de hoorplicht, repliceert verzoeker in zijn memorie van wederantwoord dat het document van 30 januari 2017 grotendeels een document is zoals bedoeld in artikel IV 6 VPS en dienvolgens een beslissing betreft waarbij de verwerende partij hem formeel schuldig verklaart aan een hele reeks tekortkomingen. Dit document, aldus verzoeker, kan een negatieve invloed hebben op zijn evaluatie.

Voor zover de verwerende partij betoogt dat hij nergens *in concreto* verduidelijkt waarom de hoorplicht niet zou zijn nageleefd, legt verzoeker uit dat de woorden “indien mogelijk na een gesprek” bedoeld in artikel IV 6 VPS de wettelijke vertaling zijn van de hoorplicht als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur en dat zijn argumentatie uit het eerste middel dat de verwerende partij over de ongunstige feiten geen voorafgaandelijk gesprek met hem heeft gevoerd, meteen ook aantoonst dat zij de hoorplicht niet heeft nageleefd. De verwerende partij heeft hem immers vooraf geen enkele gelegenheid geboden om zijn standpunt over de beschuldigingen te doen kennen. Het document ‘Functioneringsgesprek’ was geheel eenzijdig opgesteld nog vóór het gesprek van 30 januari 2017 en het werd hem bij aanvang van het gesprek overhandigd. Dat hij achteraf werd gehoord en dat hij de mogelijkheid heeft gekregen om binnen vijftien dagen opmerkingen te formuleren, doet volgens verzoeker daaraan geen afbreuk.

Beoordeling

26. Voor zover de verwerende partij opwerpt dat de eerste bestreden beslissing louter een document is, voor verzoeker geen nadelig gevolg heeft en zijn belangen niet aantast, kan worden verwezen naar de beoordeling van de ontvankelijkheid van het beroep in zoverre het gericht is tegen de eerste bestreden beslissing, waaruit blijkt dat deze excepties niet kunnen worden bijgevalen en dat de eerste bestreden beslissing verzoeker wel degelijk een nadeel toebrengt waaraan de eventuele nietigverklaring van die beslissing kan verhelpen. De verwerende partij maakt dan ook niet aannemelijk dat verzoeker “niet het vereiste belang [heeft] om ‘beslissing nr. 1’ nietig te laten verklaren op basis van de zogenaamde schending van de hoorplicht”.

De exceptie van de verwerende partij wordt verworpen.

27. De hoorplicht als beginsel van behoorlijk bestuur houdt in dat tegen niemand een maatregel kan worden getroffen die van aard is om zijn

belangen ernstig aan te tasten, zonder dat hem de gelegenheid wordt geboden om nuttig voor zijn belangen op te komen.

28.1. Verzoeker verwijst ter adstructie van het tweede middel integraal naar zijn eerste middel. Hij vereenzelvigt aldus de in het tweede middel aangevoerde hoorplicht als beginsel van behoorlijk bestuur met de verplichtingen die hij ten aanzien van het bestuur afleidt uit artikel IV 6 VPS.

Zoals bij de beoordeling van het eerste middel reeds werd opgeworpen, betreft artikel IV 6 VPS de evaluatieprocedure van het personeel. Het heeft als zodanig niets te maken met de hoorplicht die als een beginsel van behoorlijk bestuur op het bestuur rust wanneer het ten aanzien van een personeelslid een ernstig grievende maatregel neemt, zoals in dit geval de ordemaatregel die de verwerende partij met de eerste bestreden beslissing ten aanzien van verzoeker heeft genomen.

In zoverre faalt het tweede middel naar recht.

28.2. Voor zover uit verzoekers uiteenzetting van het eerste middel kan worden afgeleid dat hij wezenlijk beoogt aan de kaak te stellen dat “de beweerde ongunstige ‘feiten’ [...] schriftelijk [werden] vastgesteld [vóór] het gesprek” en dat “daaraan niets meer is veranderd”, moet worden vastgesteld dat die grief, voor zover ze in verband kan worden gebracht met de hoorplicht als beginsel van behoorlijk bestuur, niet overtuigt.

De omstandigheid dat reeds vóór het gesprek van 30 januari 2017 een document ‘Functioneringsgesprek’ was opgesteld waarin de aan verzoeker toegeschreven wijze van functioneren werd beschreven, sluit als zodanig niet uit dat verzoeker tijdens het gesprek dat hij op 30 januari 2017 met het afdelingshoofd en de gedelegeerd bestuurder heeft gehad op een nuttige wijze zijn standpunt daarover heeft kunnen kenbaar maken. Verzoeker toont alvast het tegendeel niet aan. De enkele omstandigheid dat wat verzoeker tijdens het

gesprek heeft aangebracht de voorgenomen beslissing niet heeft veranderd, levert dat tegenbewijs niet.

Ook in zoverre moet het tweede middel worden verworpen.

29. Het tweede middel is in geen dele gegrond.

C. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

30. Verzoeker voert in het derde middel de schending aan van de motiveringsplicht als beginsel van behoorlijk bestuur.

Hij doet gelden dat de in het document ‘Functioneringsgesprek’ van 30 januari 2017 opgenomen aantijgingen in strijd zijn met de feiten, dat ze louter gesteund zijn op de ongefundeerde perceptie van het afdelingshoofd en dat er geen enkel bewijskrachtig stuk bij het voornoemde document is gevoegd. Verzoeker beweert ook alle aantijgingen te hebben weerlegd in zijn repliek van 14 februari 2017, die met stukken is gestaafd.

31. In zijn memorie van wederantwoord betoogt verzoeker dat hij op 14 februari 2017 omstandig heeft gerepliceerd op het document ‘Functioneringsgesprek’, waarna hij “dit document van een 15-tal blz. [...] integraal [citeert]”. Hij stelt dat dit een heel ander licht werpt op de eenzijdige beschuldigingen van de verwerende partij en dat zij hem schuldig heeft verklaard aan bepaalde tekortkomingen zonder zelfs maar te informeren naar zijn versie van de feiten of deze van andere betrokkenen. Alleen al om die reden acht verzoeker de beschuldigingen onredelijk.

Met betrekking tot de hem verweten tekortkomingen argumenteert verzoeker vervolgens als volgt:

- Er werd niet aan de derde deelnemer namens de VMSW aan de vergadering van 13 januari 2017 over het dossier Vaardeken – de dossierverantwoordelijke – gevraagd of verzoeker meteen naar een harde patstelling greep. Verzoeker heeft dit wel aan de dossierverantwoordelijke gevraagd en uit diens antwoord blijkt dat de beschuldiging berust op een misverstand in hoofde van het afdelingshoofd en onredelijk is.

- De verwerende partij beschuldigt hem van externe communicatie met de inspecteur-generaal van financiën (hierna: IF) zonder overleg, terwijl de directiestaf op 16 januari 2017 in aanwezigheid van de gedelegeerd bestuurder en het afdelingshoofd hem de uitdrukkelijke opdracht gaf om advies te vragen aan de IF, hetgeen uiteraard communicatie vereist tussen verzoeker en de IF. Volgens verzoeker is de beschuldiging ‘externe communicatie zonder overleg’ dan ook onredelijk. Voor zover de verwerende partij ervan uitgaat dat hij zijn bevoegdheid te buiten zou zijn gegaan in het e-mailverkeer met de IF, wijst verzoeker erop dat hij gemandateerd was door de directiestaf om advies te vragen aan de IF over het budgettaire implementatieplan en dat de directiestaf zijn mandaat aan geen beperkingen had onderworpen. Daarbij komt dat verzoeker als diensthoofd volledig bevoegd was om standpunten namens zijn dienst in te nemen tegenover de IF. Volgens verzoeker toont de verwerende partij niet aan dat hij enige delegatieregels zou hebben overtreden.

- Op twee punten wordt in het document ‘Functioneringsgesprek’ het verslag van de dienstvergadering van 26 september 2016 verdraaid waarin wordt gesteld dat de Sociale Huisvestingsmaatschappij (hierna: SHM) in feite mede verantwoordelijk is voor de coördinatie tussen de verschillende partijen en dat het nuttig zou zijn aan sensibilisering te doen. Ten eerste betreft het een standpunt van de vergadering als geheel en niet slechts een persoonlijke bedenking van verzoeker. Ten tweede is volgens het verslag de SHM mede verantwoordelijk voor de coördinatie tussen de verschillende partijen, terwijl in het document ‘Functioneringsgesprek’ hiervan wordt gemaakt dat de SHM feitelijk verantwoordelijk is, wat erop zou neerkomen dat de SHM in feite als enige verantwoordelijk is.

- De beschuldiging in het document ‘Functioneringsgesprek’ “XXXX heeft tot op

vandaag geen antwoord van aanpak gegeven op het document buiten het feit dat de SHM overdrijft en dat ze eigenlijk niet moeten klagen” is vals. Naast de informele, mondelinge aanpak heeft verzoeker deze kwestie ook herhaaldelijk formeel schriftelijk aangepakt onder meer via het planningsdocument van P.M. van 17 maart 2016 en via zijn e-mail van 19 januari 2017 waarbij hij voorstelde de dossiers van De Mandel definitief toe te wijzen aan een recent aangeworven projectingenieur.

32. In zijn laatste memorie argumenteert verzoeker nog dat hij met zijn verwijzing naar zijn repliek van 14 februari 2017 in het verzoekschrift duidelijk heeft gemaakt dat deze repliek integraal deel uitmaakt van zijn uiteenzetting van het middel met betrekking tot de schending van de motiveringsplicht. Om dit nog te verduidelijken werd de repliek integraal geciteerd in de memorie van wederantwoord. Het betreft geenszins een nieuwe argumentatie die in de memorie van wederantwoord werd aangevoerd, maar een loutere verduidelijking als reactie op het antwoord van de verwerende partij. Deze argumentatie is dan ook wel degelijk ontvankelijk, zo stelt verzoeker.

Voorts merkt verzoeker nog op dat alleen al uit de lengte van de repliek van 14 februari 2017 blijkt dat deze veel gedetailleerder is dan het document ‘Functioneringsgesprek’ en dat uit een grondig onderzoek ervan zal blijken dat alle beschuldigingen of minstens een substantieel deel ervan de nodige materiële motivering ontberen.

Beoordeling

33. Voor zover de verwerende partij wederom opwerpt dat de eerste bestreden beslissing louter een document is, voor verzoeker geen nadelig gevolg heeft en zijn belangen niet aantast, kan andermaal worden verwezen naar de beoordeling van de ontvankelijkheid van het beroep in zoverre het gericht is tegen de eerste bestreden beslissing, waaruit blijkt dat deze excepties niet kunnen worden bijgevalen en dat de eerste bestreden beslissing verzoeker wel degelijk

een nadeel toebrengt waaraan de eventuele nietigverklaring van die beslissing kan verhelpen. De verwerende partij maakt dan ook niet aannemelijk dat verzoeker “niet het vereiste belang [heeft] om ‘beslissing nr. 1’ nietig te laten verklaren op basis van de zogenaamde schending van de motiveringsplicht”.

De exceptie van de verwerende partij wordt verworpen.

34.1. In de toelichting bij het middel in het verzoekschrift voert verzoeker aan dat de in het document ‘Functioneringsgesprek’ van 30 januari 2017 opgenomen aantijgingen in strijd zijn met de feiten, dat ze louter zijn gebaseerd op de ongefundeerde perceptie van het afdelingshoofd en dat er geen enkel bewijskrachtig stuk bij het voornoemde document is gevoegd. Verzoeker beweert ook alle aantijgingen te hebben weerlegd in zijn repliek van 14 februari 2017, die met stukken is gestaafd.

Verzoeker betwist aldus de deugdelijkheid van de motieven van de eerste bestreden beslissing, wat neerkomt op het aanvoeren van een schending van de materiële motiveringsplicht.

34.2. De materiële motiveringsplicht houdt in dat elke administratieve rechtshandeling moet steunen op motieven die in feite juist en in rechte aanvaardbaar zijn en die daarom in het kader van het wettigheidstoezicht moeten kunnen worden gecontroleerd aan de hand van het administratief dossier. 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.

34.3. In de uiteenzetting van het middel in het inleidend verzoekschrift doet verzoeker niets anders dan stellen dat de in de eerste bestreden beslissing opgenomen aantijgingen gebaseerd zijn op een

ongefundeerde perceptie van het afdelingshoofd en strijdig zijn met de feiten.

Teneinde de deugdelijkheid van de redengeving van de eerste bestreden beslissing te betwisten, mag verzoeker er evenwel niet mee volstaan de in die beslissing opgenomen elementen als uit de lucht gegrepen te bestempelen zonder zelfs maar een minimum aan gegevens bij te brengen die erop kunnen wijzen dat de aangevoerde feitelijkheden niet met de werkelijkheid stroken. Verzoeker komt niet verder dan louter te verwijzen naar zijn op 14 februari 2017 geformuleerde repliek op de eerste bestreden beslissing, zonder daar ook maar enigszins op in te gaan in de toelichting van het middel in het inleidend verzoekschrift. Een dergelijk zeer summier en vaag uiteengezet middel, met louter een verwijzing naar een stuk van het dossier toont het gebrek aan deugdelijkheid van de in de eerste bestreden beslissing opgenomen motieven niet aan.

Daaraan wordt geen enkele afbreuk gedaan doordat verzoeker in de memorie van wederantwoord zijn repliek van 14 februari 2017 dupliceert en voorts nog enkele motieven van de eerste bestreden beslissing tegenspreekt. Verzoeker kon deze argumenten namelijk reeds in het inleidend verzoekschrift hebben aangevoerd. Voor het eerst aangevoerd in de memorie van wederantwoord zijn deze laattijdig en dienvolgens onontvankelijk.

34.4. Ten overvloede kan bovendien worden vastgesteld dat verzoeker met zijn in de memorie van wederantwoord aangehaalde argumenten in wezen niets anders doet dan de door de verwerende partij in de eerste bestreden beslissing gedane vaststellingen tegenspreken. Het valt echter aan de verzoekende partij toe om aan de hand van overtuigende argumenten de ondeugdelijkheid van de door de verwerende partij aangehaalde motieven aan te tonen. De bewijslast op dit vlak rust op de verzoekende partij. Met het louter tegenspreken van de door de verwerende partij aangehaalde motieven wordt niet concreet aangetoond dat die motieven niet correct zouden zijn. Door te trachten zijn eigen versie van de feiten te laten prevaleren voor zover hij daarover een andere mening dan de

verwerende partij erop nahoudt, toont verzoeker in dit geval niet aan dat de eerste bestreden beslissing gesteund is op feitelijk onjuiste vaststellingen. Dat het persoonlijk standpunt van verzoeker afwijkt van het standpunt van de verwerende partij, maakt de motieven van de eerste bestreden beslissing nog niet onwettig. Verzoeker geeft in zijn memorie van wederantwoord blijk van een eigen feitelijke beoordeling van een aantal gegevens, maar dat volstaat niet om aan te tonen dat de verwerende partij met miskennis van de materiële motiveringsplicht tot haar conclusie is gekomen.

35. Het derde middel is niet gegrond.

D. Vierde middel

Uiteenzetting van het middel

36. Verzoeker voert in het vierde middel de schending aan van het evenredigheidsbeginsel als beginsel van behoorlijk bestuur.

Hij argumenteert dat de vermeende tekortkomingen hadden kunnen leiden tot het stellen van een termijn waarbinnen bepaalde tekortkomingen rechtgezet moesten worden, maar niet tot een onmiddellijke functiewijziging en een publieke vernedering door de publicatie van de beschuldigingen op het intranet waartoe alle personeelsleden toegang hebben. Volgens verzoeker is de onherstelbare schade aan zijn onberispelijke reputatie volstrekt onevenredig met de vermeende tekortkomingen.

37. Verzoeker betwist in zijn memorie van wederantwoord het standpunt van de verwerende partij dat de functiewijziging hem geen enkel nadeel heeft toegebracht. Hij betoogt dat de functiewijziging gepaard is gegaan met laster en eerroof en dat naast deze juridische feiten veel collega's de beëindiging van zijn taak als diensthoofd beschouwen als een degradatie. Volgens verzoeker weten hij en de verwerende partij dat dit een foute perceptie

is, maar moet hij daar wel elke dag mee omgaan, hetgeen duidelijk een nadeel is. Verzoeker merkt op dat de verwerende partij ook nooit aan het personeel duidelijk heeft gemaakt dat het niet om een sanctie gaat en dat zijn nieuwe functie hetzelfde aanzien geniet als zijn vorige functie. Integendeel heeft het bericht dat op het intranet werd gepubliceerd, net de perceptie van het personeel versterkt dat de functiewijziging een sanctie is, doordat in drie zinnen van het bericht wordt overwogen dat het geen gemakkelijke beslissing was maar wel noodzakelijk voor de goede werking van de dienst en dat de beslissing het gevolg is van een vertrouwensbreuk na meerdere incidenten die werden besproken tijdens een functioneringsgesprek. Volgens verzoeker is de evenredigheid hier volledig zoek. Hij betoogt dat die drie zinnen beledigend van aard zijn en totaal overbodig om de functiewijziging aan het personeel mee te delen. Het meedelen van de functiewijziging geeft de verwerende partij niet het recht om ook zijn goede naam door het slijk te halen, zo stelt verzoeker. De nadelen van het op het intranet gepubliceerde bericht zijn naar het oordeel van verzoeker loodzwaar en ze staan in geen enkele verhouding tot de vermeende baten. De baten van die drie zinnen voor het algemeen belang zijn volgens verzoeker trouwens onbestaande. Integendeel brengen deze zinnen het toekomstige functioneren van verzoeker en de samenwerking met de collega's zware schade toe en dat schaadt net het algemeen belang. Ten slotte wijst verzoeker er nog op dat de zware nadelen niet ongedaan werden gemaakt door de verwijdering van het bericht van het intranet. Daardoor werd het bericht immers niet uit het collectieve geheugen van de personeelsleden gewist, temeer daar de aangekondigde functiewijziging van verzoeker gehandhaafd bleef.

Beoordeling

38. Voor zover de verwerende partij in haar memorie van antwoord opwerpt dat verzoeker niet aantoont dat de eerste bestreden beslissing hem schade heeft toegebracht, kan worden verwezen naar de beoordeling van de ontvankelijkheid van het beroep in zoverre het gericht is tegen de eerste bestreden beslissing, waaruit blijkt dat de argumentatie van de verwerende partij niet kan

worden bijgevalen en dat de eerste bestreden beslissing verzoeker wel degelijk een nadeel toebrengt.

39. De Raad van State moet bij de beoordeling van de evenredigheid van een beslissing de beleidsvrijheid respecteren waarover het bestuur beschikt. Dit betekent dat hij zich niet in de plaats van het bestuur mag stellen. Er kan slechts sprake zijn van een schending van het evenredigheidsbeginsel wanneer een beslissing inhoudelijk dermate van het normale beslissingspatroon afwijkt dat het ondenkbaar is dat enige andere zorgvuldige overheid in dezelfde omstandigheden die beslissing zou nemen.

40. Volgens verzoeker staat de beslissing tot functiewijziging volstrekt niet in verhouding tot de vermeende tekortkomingen.

De verwerende partij beschikt over een ruime discretionaire bevoegdheid om maatregelen te nemen om de goede werking van de dienst te verzekeren. Binnen de grenzen van die discretionaire beoordelingsbevoegdheid kan de verwerende partij in hoofde van het personeelslid een aantal vaststellingen doen. Zij kan deze beschouwen als ongunstige feiten die, met het oog op de goede werking van de afdeling, verantwoorden dat het personeelslid zijn functie wordt ontnomen en hem een andere functie wordt toegewezen.

Het kan geredelijk worden aangenomen dat bij problemen en incidenten met een diensthoofd van een bepaalde dienst een oplossing om de goede werking van de dienst te herstellen erin kan bestaan dit diensthoofd van zijn functie te ontheffen en hem een andere taak toe te wijzen. Zo vermocht de verwerende partij in dit geval op grond van de vaststellingen die zij blijkens het document 'Functioneringsgesprek' ten aanzien van verzoeker had gedaan, aan te nemen dat een voortgezette aanwijzing van verzoeker als diensthoofd de goede werking van de dienst verder in het gedrag kon brengen. Daarom is het ontnemen van verzoekers taak als diensthoofd en het hem toebedelen van een nieuwe taak als expert geen disproportionele maatregel.

41. Voor zover verzoeker aanvoert dat hem een minder verstrekkende maatregel had kunnen worden opgelegd, zoals het stellen van een termijn waarbinnen bepaalde tekortkomingen hadden moeten worden rechtgezet, moet worden opgemerkt dat daarmee de goede werking van de dienst niet blijvend is veiliggesteld, terwijl dit de doelstelling van de eerste bestreden beslissing is. Om die reden kan de Raad van State het niet onredelijk bevinden dat de verwerende partij ervoor heeft gekozen verzoeker zijn functie van diensthoofd te ontnemen en hem de functie van expert toe te wijzen.

42. Verzoeker voert voorts nog aan dat de publieke vernedering, de schade aan zijn tot dan toe onberispelijke reputatie, de laster en eerroof en het door het slijk halen van zijn goede naam volstrekt niet in verhouding staan tot de in de eerste bestreden beslissing opgenomen vermeende tekortkomingen.

Verzoeker stelt zelf dat de aangevoerde vernedering en reputatieschade ten aanzien van het voltallige personeel van de verwerende partij voortvloeien uit de bekendmaking van de eerste bestreden beslissing op het intranet van de verwerende partij. Deze door verzoeker aangevoerde schending van het redelijkheidsbeginsel heeft derhalve betrekking op de tweede bestreden beslissing. Zoals reeds uiteengezet bij de beoordeling van de ontvankelijkheid van het beroep, is het beroep voor zover het tegen die beslissing is gericht onontvankelijk. Het middel mag bijgevolg niet op die beslissing worden betrokken en kan niet tot de nietigverklaring ervan leiden.

43. Met zijn argument dat de onevenredigheid van de eerste bestreden beslissing wordt benadrukt door de wijze waarop ze is gepubliceerd, overtuigt verzoeker evenmin. De publicatie betreft immers enkel de wijze waarop de bestreden maatregel ter kennis is gebracht en doet dus niets af aan de vaststelling dat deze maatregel op zich niet onredelijk is.

44. Het vierde middel is niet gegrond.

E. Vijfde middel

Uiteenzetting van het middel

45. Verzoeker voert in het vijfde middel de schending aan van het vertrouwensbeginsel als beginsel van behoorlijk bestuur.

Hij betoogt dat de personeelsleden van de verwerende partij erop moeten kunnen vertrouwen dat afdelingshoofden en de gedelegeerd bestuurder zich houden aan het Vlaams personeelsstatuut en aan de interne richtlijnen van de Vlaamse overheid. Volgens verzoeker staat de door de verwerende partij gevolgde werkwijze in schril contrast met de richtlijnen van de Vlaamse overheid over hoe een functioneringsgesprek verloopt. Verzoeker vermeldt de volgende afwijkingen van de voorgeschreven procedure:

- er was niet aangekondigd dat het gesprek van 30 januari 2017 een functioneringsgesprek zou zijn;
- het planningsdocument werd volledig aan de kant geschoven en er werd zelfs op geen enkel moment naar verwezen;
- verzoeker mocht geen voorstellen doen om wat dan ook recht te trekken;
- verzoeker kreeg niet tot het einde van het jaar de kans om bij te sturen; hij werd integendeel met onmiddellijke ingang van zijn functie van diensthoofd ontheven.

46. In zijn memorie van wederantwoord betoogt verzoeker nog dat hij op 16 januari 2017 door de directiestaf werd gemandateerd om advies te vragen over het budgettair implementatieplan aan de IF en dat dit mandaat niet aan beperkingen werd onderworpen. Wanneer verzoeker dan in enkele e-mails advies vraagt aan de IF, wordt hem externe communicatie zonder overleg verweten. Het rechtmatige vertrouwen van verzoeker in het besluit van de directiestaf van 16 januari 2017 dat hij met de IF kon communiceren tot hij een duidelijk en ondubbelzinnig advies van de IF kon voorleggen op de volgende directiestaf van 30 januari 2017, werd daardoor verschalkt.

Beoordeling

47. Volgens het vertrouwensbeginsel moet worden vermeden dat aan rechtmatige verwachtingen die de burger uit het bestuursoptreden put, wordt tekortgedaan. Dit betekent dat de burger moet kunnen vertrouwen op een vaste gedragslijn van de overheid of op toezeggingen of beloften die de overheid in een concreet geval heeft gedaan. Opdat er van een schending van het vertrouwensbeginsel sprake zou kunnen zijn, moet de verzoekende partij minstens aannemelijk maken dat de verwerende partij bij haar een rechtmatig vertrouwen heeft gewekt.

48. Verzoeker voert in essentie aan dat hij erop moet kunnen vertrouwen dat afdelingshoofden en de gedelegeerd bestuurder zich houden aan het Vlaams personeelsstatuut en aan de interne richtlijnen van de Vlaamse overheid.

Met zijn verwijzing naar het Vlaams personeelsstatuut en de interne richtlijnen toont verzoeker echter nog niet aan dat bij het nemen van de eerste bestreden beslissing ten aanzien van hem zou zijn afgeweken van een vaste gedragslijn of van toezeggingen of beloften die de verwerende partij in zijn concreet geval zou hebben gedaan.

49. Verzoeker beweert dat de door de verwerende partij gevolgde werkwijze in schril contrast staat met de richtlijnen van de Vlaamse overheid over hoe een functioneringsgesprek verloopt.

Bij de beoordeling van het eerste middel werd er evenwel reeds op gewezen dat de eerste bestreden beslissing een ordemaatregel betreft die ten aanzien van verzoeker is genomen en die als zodanig losstaat van de evaluatie van verzoekers functioneren. De omstandigheid dat die maatregel is genomen op grond van vastgestelde tekortkomingen in het functioneren van verzoeker verandert niets daaraan. De “richtlijnen” waarvan verzoeker gewag maakt,

hebben dan ook niets te maken met de opgelegde maatregel. Bijgevolg kan er ook geen gedragslijn uit worden afgeleid die in dit geval toepassing had moeten vinden.

50. Voor zover verzoeker in zijn memorie van wederantwoord zijn grief voor het eerst betreft op het mandaat dat hij van de directiestaf zou hebben gekregen om advies te vragen aan de IF, doet hij dat laattijdig.

51. Het vijfde middel is, voor zover ontvankelijk, niet gegrond.

VII. Vraag tot toepassing van artikel 35/1 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State

Vraag van verzoeker

52. Verzoeker vraagt in zijn inleidend verzoekschrift dat de Raad van State de verwerende partij een “corrigerende maatregel” zou opleggen, namelijk de publicatie van een rechtzetting in “de Personeelsgazet”. Hij argumenteert dat de verwerende partij het op 30 januari 2017 op het intranet gepubliceerde bericht op 1 februari 2017 heeft verwijderd, maar stilzwijgend heeft geweigerd om een rechtzettend bericht te publiceren zoals gevraagd op 31 januari 2017. Verzoeker meent dat dit alsnog moet gebeuren om zijn reputatieschade enigszins te beperken en hij verduidelijkt in welke bewoordingen dit dient te gebeuren.

In zijn memorie van wederantwoord stelt hij dat de rechtsgrond voor de gevraagde maatregel te vinden is in artikel 35/1 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

Beoordeling

53. Artikel 35/1 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State luidt:

“Op verzoek van één der partijen, ten laatste in de laatste memorie, verduidelijkt de afdeling bestuursrechtspraak in de motieven van haar arrest houdende nietigverklaring, de maatregelen die moeten worden genomen om de onwettigheid die heeft geleid tot deze nietigverklaring te verhelpen.”

Uit wat voorafgaat blijkt dat het voorliggende beroep moet worden verworpen. Hierdoor is verzoekers vraag tot toepassing van artikel 35/1 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State doelloos en kan er geen gunstig gevolg aan worden gegeven.

VIII. Eis tot schadevergoeding

Standpunt van verzoeker

54. Verzoeker argumenteert in zijn inleidend verzoekschrift dat aangezien zijn publieke vernedering een onomkeerbaar feit is, hij een schadevergoeding vraagt voor de zware morele schade die hij heeft geleden, en dit ten bedrage van drie maanden van zijn brutosalaris van januari 2017, vermeerderd met de loonindexering van januari 2017 tot de datum van effectieve uitbetaling van de schadevergoeding.

Beoordeling

55. Aangenomen dat verzoeker een schadevergoeding tot herstel in de zin van artikel 11bis van de gecoördineerde wetten op de Raad van State beoogt, wat hij bevestigt in zijn laatste memorie, moet zijn verzoek hoe dan ook worden afgewezen overeenkomstig 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', aangezien er bij de beoordeling van de middelen geen onwettigheid werd vastgesteld.

IX. Kosten

56. Gelet op het bepaalde in artikel 70, § 1, laatste lid, van het voornoemde besluit van de Regent van 23 augustus 1948 dient het rolrecht dat verband houdt met het verzoek tot schadevergoeding tot herstel aan verzoeker te worden terugbetaald.

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.

Het onverschuldigde rolrecht inzake het verzoek tot schadevergoeding tot herstel, begroot op 200 euro, dient aan de verzoekende partij te worden terugbetaald.

3. Bij de publicatie van dit arrest door de Raad van State wordt de identiteit van de verzoekende partij niet bekendgemaakt.

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