

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 250.400 van 23 april 2021
in de zaak A. 225.948/X-17.300**

In zake : Luc DE ROOMS
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Enrico De Simone
 kantoor houdend te 2018 Antwerpen
 Oudekerkstraat 89
 bij wie woonplaats wordt gekozen

 tegen :

 de STAD ANTWERPEN
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Karel De Schoenmaeker
 kantoor houdend te 1930 Zaventem
 Gateway Building
 Luchthaven Nationaal 1J
 bij wie woonplaats wordt gekozen
 eveneens bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Thomas De Donder
 kantoor houdend te 2018 Antwerpen
 Lange Lozanastraat 270

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 20 augustus 2018, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van de stadssecretaris van de stad Antwerpen van 12 juni 2018 om, na beroep, de onvoldoende waardering van Luc De Rooms van 30 maart 2018 te behouden.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Adjunct-auditeur Arne Carton heeft een verslag opgesteld.

Verzoeker en de verwerende partij hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 12 februari 2021.

Kamervoorzitter Johan Lust heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Enrico De Simone, die verschijnt voor verzoeker, en advocaat Inge Derde, die *loco* advocaten Karel De Schoenmaeker en Thomas De Donder verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Adjunct-auditeur Arne Carton 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. Verzoeker was destijds adjunct-coördinator bij de stad Antwerpen, in de afdeling Stadsbeheer - Stadsreiniging, waar hij deel uitmaakte van de beleidscel. Hij krijgt op 30 maart 2018 “onvoldoende” als globale eindwaardering van zijn basisfunctionering in 2017. Hij wordt een zeer gedreven medewerker genoemd, met een enorme knowhow en een bijzonder uitgebreid netwerk, maar er waren “een aantal fundamentele zaken niet in orde” in twee projecten die hij opvolgt.

Verzoeker tekent tegen de waardering beroep aan op 5 april 2018, deelt op 23 mei 2018 zijn “motivatie voor [z]ijn beroep” mee, en wordt op 6 juni 2018 door de beroepscommissie gehoord.

Zij adviseert dezelfde dag nog om de onvoldoende waardering te behouden op basis van de volgende argumenten:

“- Van een medewerker op het A4 niveau verwacht de organisatie dat een strikt afsprakenkader niet nodig is gezien de verwachtingen van medewerkers op het A4 niveau binnen de organisatie reeds voldoende helder worden geschetst via diverse infomomenten voor leidinggevenden. Het ontbreken van concrete taakafspraken is daarom geen argument om verantwoordelijkheden niet op te nemen.

- Besluitvorming is het fundament voor een democratisch orgaan. Met het niet tijdig opstarten van besluitvorming bij projecten worden de fundamenteën van de werking van een lokaal bestuur geschonden. Besluitvorming is de eerste stap en essentie bij projectwerking. Een middelmanager dient zich bewust te zijn van het belang hiervan en de consequenties voor de organisatie en ruimer externe partners bij het niet correct opvolgen van de geijkte procedure rond besluitvorming.”

Op 12 juni 2018 beslist de stadssecretaris het advies van de beroepscommissie te volgen en de onvoldoende waardering van 30 maart 2018 te behouden. Dit is de bestreden beslissing.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

4. Volgens een eerste middel is de bestreden beslissing verkeerdelijk “juridisch-formeel [...] gebaseerd op de rechtspositieregeling van het stadspersoneel van de Stad Antwerpen zoals goedgekeurd door het college van burgemeester en schepenen op 9 maart 2018”. Die regeling trad pas in voege op 1 april 2018.

Beoordeling

5. Met de verwerende partij wordt aangenomen dat de vermelding in de bestreden beslissing “enkel een materiële vergissing” betreft en dat “de juiste regels werden gevolgd”, zodat verzoeker “in geen geval in zijn rechten geschaad [werd]”.

Het middel wordt verworpen.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

6. Verzoeker leidt een tweede middel af uit de schending van artikel 41, eerste lid, van het besluit van de Vlaamse regering van 7 december 2007 ‘houdende de minimale voorwaarden voor de personeelsformatie, de rechtspositieregeling en het mandaatsstelsel van het gemeentepersoneel en het provinciepersoneel en houdende enkele bepalingen betreffende de rechtspositie van de secretaris en de ontvanger van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn’ (hierna: het rechtspositiebesluit) *juncto* het rechtszekerheidsbeginsel. Betoogd wordt dat verzoeker nooit geïnformeerd werd over de aspecten van het evaluatiestelsel en over de toepasselijke evaluatiecriteria. “Met name”, zo argumenteert hij, “werd [nooit] geëxpliciteerd waarom bij de beoordeling van ‘producten en projecten’ in het initiële functioneringsverslag [...] het aspect leidinggeven op slechts 20% werd gequoteerd, tegen bijvoorbeeld ‘projecten stadsbeheer’ 70%”.

Beoordeling

7. De verwerende partij doet geloofwaardig gelden dat zij via een internetlink voor iedereen een handleiding bij de rechtspositieregeling van het stadspersoneel ter beschikking heeft gesteld en dat zij sinds 2014 gedetailleerde

informatie over de evaluatieprocedure heeft verschaft, “via het A-portaal”, op intranet.

Zoals verzoekers eigen stuk 4b uitwijst, slaan de percentages die de initiële evaluatie over 2017 vermeldt bij “Producten & Projecten”, op de tijd die zijn werk aan het betrokken product of project verondersteld wordt in beslag te nemen.

Uit het stuk blijkt ook dat verzoeker weet of kon weten welk niveau hij moet halen inzake de “A-waarden” die hij dient waar te maken en inzake het gedrag dat van hem bij het uitvoeren van zijn functie verwacht wordt, en wat de niveaus precies inhouden.

Het middel wordt verworpen.

C. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

8. In een derde middel voert verzoeker aan dat de rechtspositieregeling van het stadspersoneel in strijd met artikel 50, § 3, (eerste lid,) 3°, van het rechtspositiebesluit niets bepaalt over de termijn waarbinnen de beroepsinstantie een gemotiveerd advies dient te verlenen. Verzoeker meent hierdoor in zijn rechten geschaad te zijn, “met name door het feit dat de beroepsinstantie zonder gebonden te zijn door enige termijn pas twee maanden later tot zijn advies is gekomen”.

Beoordeling

9. Artikel 50, § 3, eerste lid, 3°, van het rechtspositiebesluit schrijft – met het oog op de afwikkeling van de beroepsprocedure “binnen een redelijke termijn” (verslag aan de Vlaamse regering, voorafgaand aan het rechtspositiebesluit, BS 24 december 2007, 65.196) – voor dat de gemeenteraad onder meer de

termijn bepaalt waarbinnen het gemotiveerd advies van de beroepsinstantie aan het hoofd van het personeel geformuleerd moet zijn. Naar blijkt, heeft de verwerende partij daar niet aan voldaan.

Dat betekent evenwel niet dat de beroepsinstantie hierdoor aan geen enkele termijn was gebonden of dat verzoeker in de concrete omstandigheden van de zaak in zijn belangen zou zijn geschaad door de termijn die de beroepsinstantie voor haar advies nodig had.

10. Vermits het advies de eindbeslissing van de secretaris over de evaluatie en het evaluatieresultaat moet voorafgaan, mag het evident geen langere tijd uitblijven dan de tijd waarover de secretaris voor zijn beslissing beschikt. Die beslissing moet genomen zijn binnen vier maanden nadat het beroep werd aangetekend, zo niet zijn de evaluatie en het evaluatieresultaat gunstig.

Voorts blijkt dat de beroepsinstantie in voorliggend geval hoe dan ook niet onredelijk lang met haar advies heeft getalmd en niet heeft belet dat de beroepsprocedure binnen een redelijke termijn werd afgehandeld. Het beroep werd ingesteld op 5 april 2018, verzoeker bezorgde de motivering van zijn beroep op 23 mei 2018, hij werd op 6 juni 2018 door de beroepsinstantie gehoord, en de beroepsinstantie heeft nog dezelfde dag haar advies uitgebracht.

Uit een en ander volgt dat het middel geen nietigverklaring wettigt. Het wordt verworpen.

D. Vierde, zevende en achtste middel

Uiteenzetting van de middelen

11. Verzoeker doet in een vierde middel gelden “dat het beschrijvend evaluatieverslag [...] dat de basis vormde voor het door de Commissie gegeven advies en voor de uiteindelijke beslissing, het gegeven evaluatieresultaat geenszins onderbouwt”, in strijd met artikel 40 van het

rechtspositiebesluit. Er wordt niet aangegeven “waarom op een totaal van een twintigtal projecten die verzoekende partij in 2017 begeleidde, één project (Schoon verdiend) waarin inderdaad iets is misgelopen [...] aanleiding kan geven tot een beoordeling ‘laag’”. Ook kan niet worden ingezien hoe de verwerende partij tot de beoordeling ‘laag’ is gekomen wat de A-waarde ‘integriteit’ betreft.

12. Volgens een zevende middel is de gegeven motivering ondeugdelijk en niet gebaseerd op ondubbelzinnige feiten. Dat geldt zowel voor het project ‘*Urban Pre Composter*’ als voor het project ‘Schoon verdiend’.

13. In een achtste middel noemt verzoeker het evenredigheidsprincipe geschonden. Hij verklaart niet te begrijpen “hoe een redelijk bestuur met in acht neming van alle aspecten van de zaak, *in casu* de door verzoekende partij in 2017 uitgevoerde dienstprestaties, tot een dergelijke beoordeling kan komen”.

Beoordeling

14. Het oorspronkelijke evaluatieverslag van 30 maart 2018 kan niet los worden gezien van de behandeling die het te beurt viel in het kader van het devolutief beroep dat verzoeker ter zake instelde, en waardoor de eerste waardering is vervangen door de bestreden beslissing.

15. Naar blijkt uit de verklaringen opgenomen in het verslag van de hoorzitting bij de beroepscommissie, dat aan de bestreden beslissing van de stadssecretaris is gehecht, is de “hoofdrede”, de voornaamste en doorslaggevende rede, voor de negatieve waardering: “het mislopen van het project Schoon Verdiend met grote politieke impact”. Namelijk waren er “2 collegiale beslissingen die genomen moesten worden”, is het daar misgegaan waardoor de deelnemende verenigingen niet betaald konden worden, en heeft het twee mensen heel veel moeite gekost “om dit recht te zetten”.

In de ogen van verzoeker gaat het om “een onvolmaaktheid” en problemen die “worden uitvergroot”. Hij geeft toe dat er een fout is gebeurd, maar

benadrukt dat dit allerm minst betekent dat het project zelf fout zou zijn gelopen. Hij wijst er bovendien op dat hij veel meer dossiers dan ‘Schoon verdiend’ heeft behandeld en dat ze te weinig aan bod komen in de waardering.

De verwerende partij ziet het duidelijk anders. Zij tilt zwaar aan de tekortkoming. Geargumenteed wordt tijdens de hoorzitting “dat wanneer je als ambtenaar een project uitvoert voor de stad [...] je steeds rekening moet houden met één belangrijk aspect, namelijk dat democratische organen tijdig een beslissing moeten kunnen nemen en niet achteraf. [...] In een stadsbestuur is het hele proces van besluitvorming geen klein onderdeel, ma[a]r wel de basis waar je van vertrekt voordat je een project begint. Besluitvorming is de essentie voor een lokaal bestuur, en gaat altijd voor.”

Dat blijkt uiteindelijk ook de wezenlijke reden voor de beroepscommissie om te adviseren de initieel uitgebrachte onvoldoende waardering te behouden, reden die in de bestreden beslissing expliciet wordt bijgeval len:

“Besluitvorming is het fundament voor een democratisch orgaan. Met het niet tijdig opstarten van besluitvorming bij projecten worden de fundamente n van de werking van een lokaal bestuur geschonden. Besluitvorming is de eerste stap en essentie bij projectwerking. Een middelmanager dient zich bewust te zijn van het belang hiervan en de consequenties voor de organisatie en ruimer externe partners bij het niet correct opvolgen van de geijkte procedure rond besluitvorming.”

De bestreden ongunstige beoordeling over 2017 berust derhalve essentieel hierop dat verzoeker met betrekking tot het project ‘Schoon verdiend’, dat in 2017 is gestart, in gebreke is gebleven zijn verantwoordelijkheid te nemen inzake de nodige besluitvorming. Die tekortkoming is zo zwaarwegend dat ze de globale beoordeling van zijn prestaties negatief kleurt.

16. Zoals hierna bij de bespreking van het vijfde middel zal blijken, valt de Raad van State niet bij dat verzoeker mocht menen geen enkele verantwoordelijkheid in verband met die besluitvorming te dragen.

Voorts doet hij zijn verantwoordelijkheid niet betwijfelen door op te merken dat uit niets blijkt dat alleen hij in de fout is gegaan, of dat niemand “zich ‘bekommerde’ om het feit dat er nog geen formeel collegebesluit was” en dat “iedereen uit het oog verloren [is] dat een nieuw collegebesluit diende te worden gevraagd voor de financiering van het project, lees de uitbetaling aan de verenigingen”.

17. Het is zeker denkbaar dat over verzoekers tekortkoming, en de weerslag ervan op zijn globale beoordeling, milder kon zijn geoordeeld dan in de bestreden beslissing wordt gedaan. Dat wijst evenwel niet uit dat de beslissing onwettig is. Streng is geen synoniem van onwettig.

Bij het evalueren oefent de verwerende partij een discretionaire beoordelingsbevoegdheid uit. Dat houdt per definitie de mogelijkheid van verschillende oordelen in die, hoewel uiteenlopend, toch elk geacht kunnen worden binnen de grenzen van de wettigheid, inbegrepen de redelijkheid, te blijven.

Zoals is gebleken, is de aangevochten ongunstige beoordeling wezenlijk ingegeven door het bijzonder belang dat de verwerende partij hecht aan een tijdige besluitvorming. Een tijdige besluitvorming wordt het “fundament” van de werking van een lokaal bestuur en de “essentie” bij projectwerking genoemd. Verzoeker heeft zich daar in 2017 onvoldoende bewust van getoond. Het overschaduwde volgens de verwerende partij de rest van zijn werk in dat jaar.

Verzoeker mag het daar oneens mee zijn, maar hij kan er niet van overtuigen dat de verwerende partij door aldus over zijn prestaties in 2017 te oordelen de limieten is te buiten gegaan van wat nog redelijkerwijze als evenredig te beschouwen is.

18. In het licht van wat voorafgaat, laten de andere minpunten die in de evaluatie ter sprake komen zich als bijkomstig kwalificeren en is verzoekers

kritiek erop niet van die aard dat ze een vernietiging van de bestreden beslissing kan verantwoorden.

19. Het voorgaande verantwoordt de verwerping van de besproken middelen. De bestreden beslissing berust op ondubbelzinnige en voldoende onderbouwde feiten die de uitgebrachte evaluatie naar redelijkheid kunnen dragen.

E. Vijfde middel

Uiteenzetting van het middel

20. In een vijfde middel bekritiseert verzoeker de afwezigheid in 2017 van actuele taakafspraken, als zijnde strijdig met artikel 43 van het rechtspositiebesluit *juncto* deel 4, titel 4.2, van de rechtspositieregeling van het stadspersoneel. Welke taken verzoeker, in de praktijk, moest uitvoeren werd niet vastgelegd, laat staan nog dat werd vastgelegd hoe ze moesten worden uitgevoerd en wat daarbij van hem verlangd werd. Dat hij bij de toewijzing van een project alle aspecten ervan in de gaten moet houden, is niet alleen nooit vastgelegd maar ook in strijd met de mondelinge afspraken die met hem werden gemaakt toen hij in 2016 tot de beleidscel toetrad: “hij zou instaan voor de *coaching* en ondersteuning, niet voor de administratieve afhandeling en de directe beleidsvoorbereiding (zoals het zorg dragen voor het (tijdig) bekomen van collegebesluiten), waar andere mensen binnen de beleidscel mee belast werden”. Reeds in het kader van zijn evaluatie over 2016 drong hij op een duidelijk en formeel takenpakket aan. Het is er echter nog altijd niet.

Beoordeling

21. Terecht wijst verzoeker erop dat, gelet op deel 4, titel 4.2, van de rechtspositieregeling van het stadspersoneel, de waardering van het personeelslid gebeurt op basis van onder andere de taakafspraken.

Met zijn stukken 4, die verzoeker bijbrengt, doet hij aannemen dat de taakafspraken met hem, zoals ze voor het jaar 2017 zijn opgetekend, niet bepaald precies mogen heten.

Het antwoord hierop van de beroepscommissie en de stadssecretaris dat een strikt afsprakenkader “niet nodig” is aangezien de verwachtingen ten aanzien van medewerkers op het A4-niveau “reeds voldoende helder worden geschetst via diverse infomomenten voor leidinggevend”, zal niet in alle gevallen toereikend zijn. Evenwel kan, met de bestreden beslissing, worden aangenomen dat het ontbreken van concrete taakafspraken althans in de voorliggende zaak niet problematisch is.

22. Immers wordt door verzoeker weliswaar herhaaldelijk benadrukt, onder meer in zijn beroepschrift, dat bij zijn start in de beleidscel (mondeling) met hem zou zijn afgesproken dat hij geen leidinggevende taken en administratieve opvolging op zich neemt, evengoed geeft hij bij zijn verhoor toe “in de fout [te zijn] gegaan omdat er twee collegiale beslissingen ontbraken”, dat hij “daar inderdaad een steek heeft laten vallen”, en dat “er inderdaad een fout is gebeurd, maar dat het project op zich niet is fout gelopen”.

Wanneer hij tijdens de hoorzitting opmerkt dat zou zijn afgesproken dat hij geen administratieve opvolging op zich neemt, wordt hem tegengeworpen “dat besluitvorming geen administratieve taak is”. Waarna hij opmerkt “dat schepenen echter vaak duwen op het realiseren van projecten”, wat dan weer de reactie uitlokt “dat er net daarom zoveel belang wordt gehecht aan besluitvorming” – iets waarvan hij verklaart “dat hij dit onvoldoende heeft ingeschat, maar dat er niemand over is gevallen”.

23. Een en ander bij mekaar beschouwd, mag te dezen geredelijk worden aangenomen dat de verwerende partij verzoeker terecht ter verantwoording riep en (mee) verantwoordelijk hield voor de afwezigheid, weze het bij gebrek aan opvolging, van de nodige besluitvorming inzake het project ‘Schoon verdiend’, en voor de nadelige gevolgen hiervan.

Het middel wordt verworpen.

F. Zesde middel

Uiteenzetting van het middel

24. Verzoeker beklaagt er zich in een zesde middel over dat hij in heel 2017 geen enkele *feedback* heeft gekregen over zijn functioneren. De onvoldoende waardering was een volslagen verrassing. Bij gebrek aan opmerkingen mocht hij ervan uitgaan dat hij goed functioneerde. Zijns inziens is er dan ook sprake van “de schending van artikel 41, tweede lid, van het [rechtspositiebesluit] *juncto* artikel 3 van titel 4.2. van de rechtspositieregeling van de Stad Antwerpen *juncto* het vertrouwensbeginsel”.

Beoordeling

25. Het mag niet verwonderlijk heten dat verzoeker geen *feedback* heeft gekregen over het gebrek aan deugdelijke besluiten inzake het project ‘Schoon verdiend’. Hij betoogt zelf dat de fout pas in 2018 is “ontdekt”, reden overigens waarom ze volgens hem niet in aanmerking mag worden genomen bij zijn evaluatie over 2017.

26. De Raad van State volgt die reden niet. Vermits de fout betrekking heeft op een nalaten van verzoeker in 2017, wordt ze niet onterecht betrokken bij zijn evaluatie over dat jaar.

Nu ze, voorts, pas in 2018 is gebleken, kan het de verwerende partij bezwaarlijk ten kwade worden geduid dat zij er verzoeker niet eerder opmerkzaam op gemaakt heeft en hem er niet al in 2017 over geïnterpelleerd heeft. Een verschalken van verzoeker “om (juridisch) onbegrijpelijke redenen” kan in de gegeven omstandigheden niet worden vastgesteld.

Het middel wordt verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. Verzoeker wordt verwezen in de kosten van het beroep, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 20 euro en een aan de verwerende partij verschuldigde rechtsplegingsvergoeding van 700 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van drieëntwintig april tweeduizend eenentwintig, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Jan Clement,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
bijgestaan door	
Frank Bontinck,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Frank Bontinck

Johan Lust