

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 253.788 van 18 mei 2022
in de zaak A. 227.770/IX-9521**

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

tegen :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door
de minister van Financiën
die woonplaats kiest bij
de Centrale Rechtskundige Dienst van de FOD Financiën
gevestigd te 1030 Brussel
North Galaxy - Toren B
Koning Albert II-laan 33 bus 15

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 1 april 2019, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van 31 januari 2019 van de voorzitter van het directiecomité van de federale overheidsdienst Financiën, waarbij aan XXXX voor de evaluatieperiode van 1 januari 2018 tot 15 juli 2018 de eindvermelding ‘onvoldoende’ wordt toegekend.

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 Joke Goris heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 31 januari 2022.

Staatsraad Bruno Seutin heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Charlotte Mestdagh, die *loco* advocaat Gitte Laenen verschijnt voor de verzoekende partij en adviseur Ann Lauwens, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Joke Goris 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 als adviseur (klasse A3) verbonden aan de algemene administratie van de Patrimoniumdocumentatie van de federale overheidsdienst Financiën (hierna: FOD Financiën).

Op 1 juli 1993 wordt verzoeker aangesteld als ontvanger van de Registratie te Vilvoorde.

3.2. Op 1 november 2016 wordt verzoeker ontheven uit het ambt van ontvanger en wordt hij aangesteld als adviseur-coördinator van de antenne ‘Rechtszekerheid’ te Vilvoorde (hierna ook: antennemanager).

3.3. Op 11 januari 2017 vindt een functiegesprek plaats tussen verzoeker en de hiërarchische meerdere waarbij de nieuwe functie van adviseur-coördinator wordt toegelicht.

3.4. Op 27 juni 2017 vindt het evaluatiegesprek plaats voor de periode 1 november 2016 – 30 april 2017. Daarbij wordt aan verzoeker de eindvermelding ‘te verbeteren’ toegekend.

3.5. Op 20 februari 2018 vindt het evaluatiegesprek plaats voor de periode 1 mei 2017 – 31 december 2017. Daarbij wordt aan verzoeker eveneens de eindvermelding ‘te verbeteren’ toegekend.

Verzoeker formuleert bij beide evaluatieverslagen zijn opmerkingen, doch stelt tegen deze eindvermeldingen geen beroep in.

3.6. In het kader van de evaluatiecyclus voor de periode 1 januari 2018 – 31 december 2018 vindt op 21 maart 2018 een planningsgesprek plaats tussen verzoeker en zijn hiërarchische meerdere, waarbij gedetailleerde doelstellingen worden vastgelegd en wordt afgesproken dat er tweemaandelijks een functioneringsgesprek zal plaatsvinden.

3.7. Op 17 mei 2018 vindt een eerste functioneringsgesprek plaats, waarbij aan verzoeker een aantal werkpunten worden meegedeeld.

3.8. Op 19 juni 2018 vindt een tweede functioneringsgesprek plaats. Daarbij wordt opgemerkt dat verzoeker een “aantal belangrijke competenties van een leidinggevende” ontbeert en “dat het profiel van kantoormanager niet bij [verzoeker] past” .

3.9. Met een e-mail van 29 juni 2018 deelt verzoeker aan zijn hiërarchische meerdere zijn ongenoegen mee over de functioneringsgesprekken en betwist hij dat hij niet geschikt zou zijn als kantoormanager.

3.10. Op 6 juli 2018 wordt er een einde gesteld aan de functie van verzoeker als antenmanager – dit met ingang van 16 juli 2018 – en wordt verzoeker een nieuwe functie als A3-expert aangeboden op het kantoor te Vilvoorde.

3.11. Met betrekking tot die nieuwe functie heeft op 20 juli 2018 een functiesprek plaats tussen verzoeker en zijn hiërarchische meerdere. Verzoeker ondertekent het verslag daarvan op 31 oktober 2018.

3.12. Op 3 september 2018 vindt het evaluatiesprek plaats tussen verzoeker en zijn hiërarchische meerdere over zijn vroegere functie als adviseur-coördinator. Daarbij wordt aan verzoeker de eindvermelding ‘onvoldoende’ toegekend.

Verzoeker ondertekent het verslag van het evaluatiesprek op 31 oktober 2018, na zijn opmerkingen te hebben toegevoegd.

3.13. Met een brief van 30 oktober 2018 tekent verzoeker beroep aan tegen deze hem toegekende eindvermelding ‘onvoldoende’.

3.14. Op 11 december 2018 adviseert de interdepartementale beroepscommissie inzake evaluatie met unanimiteit om de eindvermelding ‘onvoldoende’ om te zetten in de eindvermelding ‘te verbeteren’ en dit op grond van de volgende overwegingen:

“Overwegende dat de geëvalueerde reeds meer dan 30 jaar voor de FOD Financiën werkt, en sinds 1993 ontvanger van de Registratie, kantoor Vilvoorde is; dat hij in september 2016 werd aangezocht om de functie van antenmanager kantoor Rechtszekerheid Vilvoorde op zich te nemen; dat uit het dossier blijkt dat het kantoor Vilvoorde te kampen had of heeft met een grote achterstand bij de verwerking van de dossiers; dat de evaluatieperiode

2018 van de geëvalueerde op 15 juli 2018 werd afgesloten met de eindvermelding 'onvoldoende' en hem een nieuwe functie A3 expert werd toegekend; dat voor de evaluatie 1 mei 2017 – 31 december 2017 de eindvermelding 'te verbeteren' werd toegekend;

Overwegende dat de geëvalueerde en zijn verdediger op de zitting toelichten dat aan de geëvalueerde een gebrek aan communicatie en leiderschapskwaliteiten wordt verweten, wat tot de grote achterstand in de verwerking van de dossiers zou geleid hebben; dat bij die evaluatie echter geen rekening werd gehouden met de fysieke scheiding van de activiteiten van het kantoor, noch met de halvering van de personeelssterkte sinds het aantreden van de geëvalueerde, noch met interne personeelsproblemen, en dat deze elementen ongetwijfeld hebben geleid tot de achterstand in het kantoor;

Overwegende dat de directeur opmerkt dat de geëvalueerde ook in 2014 een eindvermelding 'te verbeteren' werd toegekend; dat niet de grote achterstand op zich verweten wordt aan de geëvalueerde, doch wel het gebrek aan communicatie en zgn. management skills; dat er in het kantoor inderdaad personeelsproblemen zijn of waren, maar dat de geëvalueerde niet heeft ingegrepen waardoor de directeur zelf moest optreden; dat de fysieke scheiding van het kantoor en de werkzaamheden ook in andere kantoren bestaat, en daar geen aanleiding geeft tot het oplopen van achterstand; dat de geëvalueerde te soepel omgaat met verlofaanvragen, waardoor er op sommige tijdstippen onvoldoende personeel beschikbaar is; dat er een integriteitsprobleem bestaat omdat de geëvalueerde geen cumulatiemachtiging heeft aangevraagd;

Overwegende dat de Beroepscommissie zich de vraag stelt waarom de geëvalueerde werd aangesteld als antenmanager, gelet op de eerdere evaluatie (2014) met eindvermelding 'te verbeteren' en op zijn al dan niet vermeend gebrek aan leiderschapskwaliteiten; dat blijkt dat destijds enkel de geëvalueerde voor de functie van antenmanager in aanmerking kwam, gelet op zijn ervaring, niveau en graad;

Overwegende dat de geëvalueerde tenslotte toelicht dat hij het betreurt dat hij niet de kans heeft gekregen om het lopende jaar nog verder te werken als antenmanager; dat hij zijn leiderschapsstijl zelf omschrijft als 'humaan', wat o.m. inhoudt dat hij op een soepele wijze omgaat met verlofaanvragen van het personeel; dat het integriteitsprobleem door het ontbreken van een cumulatiemachtiging intussen opgelost is;

Overwegende dat de Beroepscommissie van oordeel is dat het niet vaststaat dat de grote achterstand in het kantoor Vilvoorde enkel en alleen te wijten is aan de geëvalueerde en/of zijn leiderschapskwaliteiten en -stijl."

3.15. Met een nota van 30 januari 2019 deelt de directeur van de stafdienst Personeel en Organisatie van de FOD Financiën aan de voorzitter van het directiecomité zijn voorstel mee om het advies van de interdepartementale beroepscommissie niet te volgen en de eindvermelding 'onvoldoende' te behouden:

"Aangezien er op 1 november 2016 in de antenne Vilvoorde slechts 1 medewerker met het geschikte niveau was, werd deze dan ook aangesteld als kantoormanager. Dit betrof [XXXX]. Hij bezat van nature niet de essentiële leiderschapskwaliteiten waardoor hem gevraagd werd zich te concentreren op het ontwikkelen van deze leiderschapskwaliteiten voor zijn functie als kantoormanager. Hij heeft hiervoor verschillende opleidingen gevolgd, doch hij slaagde er nooit in de kennis van deze opleiding in de

praktijk om te zetten. In de twee voorafgaande evaluatiecycli werd hij reeds gewezen op zijn gebrek aan leidinggevende kwaliteiten en werd hem daarom telkenmale de eindvermelding ‘te verbeteren’ toegekend.

[XXXX] en zijn advocaat halen aan dat de grote achterstand op het werk niet te wijten is aan het gebrek aan leiderschapskwaliteiten, maar aan een samenloop van omstandigheden zoals het personeelstekort en het feit dat er een fysieke scheiding is van de kantoren van de antenne Vilvoorde, waarmee geen rekening werd gehouden volgens hen. Echter heeft de evaluator hiermee zeker rekening gehouden voor de beoordeling van deze evaluatiecyclus, daar de evaluator zelf de leiding heeft over 3 kantoren die fysiek gescheiden zijn. De evaluator kent dus maar al te goed de uitdagingen die gepaard gaan met een dergelijke fysieke scheiding van kantoren.

In 2018 was er één hoofddoelstelling voor de Administratie Rechtszekerheid en dat betrof de integratie van de hypotheekkantoren binnen de kantoren Rechtszekerheid. Om deze integratie vlot te laten verlopen, was een kennisoverdracht tussen beide kantoren essentieel. [XXXX] heeft deze kennisoverdracht onvoldoende georganiseerd en was de enige die een overzicht had over beide kantoren. De kennisoverdracht is bijgevolg slecht verlopen.

Voor de eindbeoordeling van de evaluatiecyclus werd overigens ook rekening gehouden met:

- het personeelstekort op de dienst; een voorbeeld daarvan is dat het bepalen van de kpi's niet in de evaluatiecyclus was opgenomen omdat dit probleem niet lag aan het beheer van het kantoor door [XXXX];
- het feit dat de teamchefs van de antenne Vilvoorde, wat betreft het beheren van hun team, niet ondersteund werden door [XXXX], de kennisoverdracht, het ter beschikking stellen/hebben van informatie, overleg en het zoeken naar oplossingen voor problemen;
- het gebrek aan communicatie met de teamchefs wat de nieuwe werkinstructies en de circulaire betreft;
- de beschikbaarheid van het kantoor en van hemzelf; [XXXX] volgde de aanwezigheid van zijn medewerkers niet goed op waardoor de werking van de dienst niet verzekerd was; hij was zelf ook niet altijd beschikbaar voor zijn medewerkers en de gebruikers van zijn dienst.

De bijdrage tot de teamprestaties was in hoofdte van [XXXX] onvoldoende. Dit is volgens artikel 15, §1, van het voormeld koninklijk besluit van 24 september 2013 een verzwarend element dat in aanmerking dient genomen te worden bij de eindbeoordeling en de toekenning van de eindvermelding.

De eindvermelding ‘onvoldoende’ werd bovendien hoofdzakelijk toegekend wegens het niet ontwikkelen van de competenties die noodzakelijk zijn om zijn functie uit te oefenen. Zonder deze competenties kon hij zijn functie niet op een bevredigende wijze uitoefenen.

Daarnaast werd [XXXX] ook meerdere keren aangemaand, zelfs in een evaluatiegesprek van de evaluatiecyclus 2017, om zich in orde te stellen met de reglementering wat betreft het uitoefenen van een nevenactiviteit. De reglementering staat in het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 houdende het statuut van het rijkspersoneel, meer bepaald in artikel 12, wordt regelmatig herinnerd aan de ambtenaren via het intranet en heeft ook een apart onderdeel op de startpagina van het intranet. [XXXX] heeft pas in oktober 2018 een aanvraag tot cumulatiemachtiging ingediend en een cumulatiemachtiging gekregen. Dit dateert na het geven van de eindvermelding ‘onvoldoende’ voor de evaluatieperiode 1 januari 2018 – 15 juli 2018.

Het evaluatiedossier telt 393 bladzijden. Het gebrek aan leiderschapskwaliteiten komt veelvuldig aan bod en er wordt ook aangekaart waar hij tekort komt en welke stappen hij dient te ondernemen om tegemoet te komen aan de problemen op kantoor.

[...]

Uit wat voorafgaat blijkt dat [XXXX] ruimschoots beantwoordt aan de voorwaarden, zoals vermeld in artikel 15, §1 van het bovenvermeld koninklijk

besluit van 24 september 2019, voor de toekenning van de eindvermelding ‘onvoldoende’.”

3.16. Op 31 januari 2019 beslist de voorzitter van het directiecomité van de FOD Financiën om verzoeker voor de evaluatieperiode 1 januari 2018 – 15 juli 2018 de eindvermelding ‘onvoldoende’ toe te kennen op grond van de volgende overwegingen:

“Overwegende dat er op 1 november 2016 in de antenne Vilvoorde alleen [XXXX] (niveau A3) als medewerker niveau A/Bf tewerkgesteld was, waardoor hij dan ook op 1 november 2016 werd aangesteld als kantoormanager;

Overwegende dat het [XXXX] aan essentiële leiderschapskwaliteiten ontbreekt; dat hem gevraagd werd zich te concentreren op het ontwikkelen van deze leiderschapskwaliteiten voor zijn functie als kantoormanager;

Overwegende dat [XXXX] reeds verschillende opleidingen van het leiderschapstraject heeft gevolgd; dat hij deze opleidingen niet heeft omgezet of kunnen omzetten in de praktijk voor zijn rol als leidinggevende;

Overwegende dat [XXXX] voor de evaluatiecycli 1 november 2016 - 30 april 2017 en 1 mei 2017 - 31 december 2017 de eindvermelding ‘te verbeteren’ kreeg wegens een gebrek aan leidinggevende kwaliteiten; dat deze eindvermeldingen een duidelijke waarschuwing waren om deze ontbrekende leidinggevende competenties verder te ontwikkelen;

Overwegende dat er bij de evaluatie wel rekening werd gehouden met de fysieke scheiding van de kantoren van de antenne Vilvoorde; dat dit niet het enige kantoor is met een fysieke scheiding van de kantoren;

Overwegende dat het centrum Rechtszekerheid Mechelen een fysieke scheiding heeft van 3 antennes; dat de evaluator de leiding heeft over het centrum Rechtszekerheid Mechelen; dat de evaluator dus wel degelijk de uitdagingen kent die gelinkt zijn aan een fysieke scheiding van kantoren; dat de evaluator bij de toekenning van de eindvermelding rekening heeft gehouden met voormelde uitdagingen;

Overwegende dat de integratie van de hypotheekkantoren binnen de kantoren Rechtszekerheid de hoofddoelstelling van de Administratie Rechtszekerheid was in 2018; dat, om deze integratie vlot te laten verlopen, een kennisoverdracht tussen beide kantoren essentieel is; dat deze kennisoverdracht onvoldoende georganiseerd werd door [XXXX]; dat hij als enige binnen de antenne Vilvoorde een overzicht had over beide teams;

Overwegende dat er ook rekening werd gehouden met de personeelssterkte; dat het niet bepalen van de kpi's als dusdanig niet werd toegeschreven aan [XXXX]; dat dit bijgevolg niet opgenomen was in de evaluatiecyclus;

Overwegende dat de twee teamchefs van de antenne Vilvoorde tijdens een door hen aangevraagde vergadering met de centrumdirecteur op 7 juni 2018 aangegeven hebben dat zij niet ondersteund werden door [XXXX] in het beheren van hun team; dat hij de noodzakelijke kennisoverdracht niet beheerde en dat zijn medewerkers een groot gebrek aan informatie hadden;

Overwegende dat uit de inspecties van het centrum bleek dat de teamchefs en de medewerkers van de antenne Vilvoorde niet op de hoogte werden gesteld door [XXXX] met betrekking tot de nieuwe werkinstructies en de circulaires;

Overwegende dat volgens de verklaring van de op de zitting aanwezige evaluator bevoegd voor deze evaluatiecyclus door [XXXX] zelf duidelijk werd aangegeven dat hij bij problemen binnen de antenne verticaal noch horizontaal overleg pleegde; dat daardoor de teamchefs zelf voor een

oplossing moesten zorgen;

Overwegende dat de aanwezigheden van de medewerkers van de antenne Vilvoorde niet opgevolgd werden door [XXXX], waardoor de werking van de dienst niet altijd verzekerd was;

Overwegende dat de eindvermelding ‘onvoldoende’ die aan [XXXX] werd gegeven niet gebaseerd is op het niet halen van de prestatiedoelstellingen; dat de eindvermelding hoofdzakelijk toegekend werd wegens het niet ontwikkelen van de competenties die noodzakelijk zijn om zijn functie uit te oefenen en die niet meer op een bevredigende wijze kan uitoefenen, terwijl die ontwikkelingsdoelstelling toegewezen was tijdens het planningsgesprek;

Overwegende dat [XXXX] ondanks vermaningen onvoldoende beschikbaar was voor zijn medewerkers en voor de gebruikers van de dienst;

Overwegende dat de bijdrage tot de teamprestaties eveneens onvoldoende was; dat artikel 15, §1 van het voormeld koninklijk besluit van 24 september 2013 vermeldt dat de bijdrage tot de teamprestaties als een verzwarend of een verzachtend element worden beschouwd; dat in casu de bijdrage tot de teamprestaties als een verzwarend element in aanmerking dient genomen te worden voor de eindvermelding;

Overwegende dat [XXXX] meerdere aanmaningen kreeg om in orde te zijn met zijn bezoldigde nevenactiviteit; dat deze eerste aanmaning plaats vond op 20 februari 2018 tijdens het evaluatiegesprek van de evaluatiecyclus 2017;

Overwegende dat er regelmatig op het intranet een melding verschijnt dat er bij een bezoldigde nevenactiviteit voorafgaandelijk een cumulatiemachtiging moet verkregen zijn; dat dit ook zo staat in artikel 12 van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 houdende het statuut van het rijkspersoneel; dat er een aparte rubriek met bijhorende uitleg voorzien is op de interne startpagina van de FOD Financiën;

Overwegende dat [XXXX] op meerdere wijzen op de hoogte kon zijn van zijn verplichting om een cumulatiemachtiging te hebben bekomen vooraleer hij deze nevenactiviteit begon uit te oefenen;

Overwegende dat [XXXX] ondanks meerdere aanmaningen, zelfs in een evaluatiegesprek, en ondanks de vele wijzen van bekendmaking van de cumulatiemachtigingverplichting voor het uitoefenen van een bezoldigde nevenactiviteit, pas in oktober 2018 een aanvraag tot cumulatiemachtiging heeft ingediend;

Overwegende dat de evaluatiecyclus afliep op 15 juli 2018; dat [XXXX] in oktober 2018 een cumulatiemachtiging heeft aangevraagd en gekregen; dat dit buiten de hier te bespreken evaluatiecyclus valt; dat hij tijdens de evaluatiecyclus dat hier besproken wordt niet in orde was op het vlak van integriteit;

Overwegende dat het evaluatiedossier 393 bladzijden telt; dat het gebrek aan leiderschapskwaliteiten veelvuldig aan bod komt in het uitgebreide evaluatieverslag; dat het gebrek aan leiderschapskwaliteiten in het dossier ook voldoende wordt aangetoond aan de hand van voorbeelden.”

Dat is de bestreden beslissing.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

4. In zijn eerste middel voert verzoeker de schending aan van de artikelen 5, 9, tweede lid, en 33, eerste lid (lees: eerste zin), van het koninklijk besluit van 24 september 2013 ‘betreffende de evaluatie in het federaal openbaar ambt’ (hierna: het federaal evaluatiebesluit).

Verzoeker stelt in essentie dat de wettelijk bepaalde evaluatietermijn van één jaar eenzijdig werd ingekort tot zes maanden, terwijl geen van de bepalingen van het federaal evaluatiebesluit die een afwijking van de evaluatietermijn mogelijk maakt, toepassing kon vinden. Daardoor werd verzoeker elke mogelijkheid ontnomen om bij te sturen en werd hem de kans ontzegd om eventuele tekortkomingen nog te verhelpen.

Ook betoogt verzoeker dat het evaluatiegesprek vroeger plaatsvond, namelijk op 3 september 2018, dan voorgeschreven door artikel 9, tweede lid, van het federaal evaluatiebesluit, dit is in de maand december of januari.

5. In zijn memorie van wederantwoord stelt verzoeker dat hij veel vroeger dan 16 juli 2018, namelijk reeds in mei 2018, werd ingelicht over de naderende ongunstige evaluatie en over de door hem niet gevraagde functiewijziging. Hij kreeg aldus niet de kans om zich te verbeteren, gelet op de kort opeenvolgende plannings-, functionerings- en evaluatiegesprekken. De functioneringsgesprekken benadrukten bovendien steeds de negatieve aspecten en verschilden van de functioneringsgesprekken van verzoekers collega's.

Daarnaast betoogt verzoeker dat de nieuwe functie van adviseur-expert hem werd opgedrongen en dat het geenszins zijn wens was om te veranderen van functie omdat hij graag de functie van adviseur-coördinator uitoefende.

In antwoord op de bewering van de verwerende partij dat na het functiegesprek van 20 juli 2018 naar aanleiding van zijn ‘nieuwe functie’, hij door de ondertekening van het verslag van het functiegesprek zich akkoord zou hebben verklaard met zijn ‘nieuwe functie’ en functiebeschrijving, wijst verzoeker erop dat aangezien het verslag van het functiegesprek van 20 juli 2018 pas op 31 oktober 2018 is ondertekend door hemzelf en zijn hiërarchische meerdere, niet kan worden beweerd dat hij zich op 20 juli 2018 hiermee akkoord heeft verklaard. Volgens verzoeker kan dergelijke betekenis hoe dan ook niet worden toegekend aan de voormelde ondertekening.

6. In zijn laatste memorie voegt verzoeker hieraan nog toe dat die ondertekening hoogstens kan worden geïnterpreteerd als de momentopname waarop hij in kennis is gesteld van de ‘nieuwe functie’ en dat dit allerminst als een akkoordverklaring kan worden beschouwd, daar dergelijke bewoordingen ook niet zijn vermeld in het verslag van het functiegesprek van 20 juli 2018.

Beoordeling

7.1. De door verzoeker in zijn eerste middel aangevoerde artikelen 5, 9 en 33 van het federaal evaluatiebesluit luiden als volgt:

- artikel 5:

“De evaluatieperiode bedraagt één jaar, vanaf 1 januari tot 31 december.

De evaluatieperiode begint echter :

1° bij de benoeming van de ambtenaar na afloop van een stage of na een federale mobiliteit, een interfederale mobiliteit, een ambtshalve mobiliteit of een terbeschikkingstelling;

2° op de eerste dag van de uitvoering van de overeenkomst voor een contractueel;

3° op de dag zelf waarop het personeelslid van functie verandert.
Als de evaluatieperiode vóór 1 juli begint, eindigt ze op 31 december.
Als de evaluatieperiode na 30 juni begint, eindigt ze zes maanden later. De volgende periode begint de dag daarna en eindigt op 31 december.
Wanneer de behoeften van de dienst een verandering van functie tijdens een evaluatieperiode voorschrijven, vangt er een nieuwe evaluatieperiode aan.”

- artikel 9:

“Op het einde van de evaluatieperiode nodigt de evaluator het personeelslid uit voor een evaluatiegesprek.

Het evaluatiegesprek vindt plaats in de laatste maand van de evaluatieperiode of in de maand die volgt op het einde van de evaluatieperiode.

Als de evaluatie een personeelslid betreft dat evaluator is, wordt de in het tweede lid bedoelde termijn met een maand verlengd.

Als het personeelslid op het tijdstip van het gesprek afwezig is, wordt het gesprek verschoven naar de maand die volgt op de werkhervatting.”

- artikel 33:

“In afwijking van artikel 5 bedraagt de evaluatieperiode die onmiddellijk volgt op de toekenning van de vermelding ‘onvoldoende’ aan een personeelslid zes maanden. Deze periode wordt verlengd pro rata van de dagen verlof of afwezigheid die om welke reden dan ook zijn toegekend. Ze wordt eveneens pro rata verlengd wanneer het personeelslid deeltijds werkt.”

7.2. Verzoeker voelt zich gegriefd omdat de wettelijk bepaalde evaluatietermijn van één jaar eenzijdig werd ingekort tot zes maanden, terwijl volgens hem geen enkele bepaling van het federaal evaluatiebesluit toepassing kon vinden die een afwijking van de evaluatietermijn mogelijk maakt.

Verzoekers evaluatieperiode voor 2018 is begonnen op 1 januari 2018 en zou overeenkomstig artikel 5, eerste lid, van het federaal evaluatiebesluit lopen tot 31 december 2018.

Verzoeker heeft echter op 16 juli 2018 een nieuwe functie van adviseur-expert toegewezen gekregen waarvoor overeenkomstig artikel 7 van het federaal evaluatiebesluit een functiegesprek plaatsvond op 20 juli 2018, dit is aan het begin van verzoekers nieuwe evaluatieperiode in zijn nieuwe functie van adviseur-expert.

Artikel 10 van het federaal evaluatiebesluit bepaalt dat in geval van vertrek uit een federale dienst of van verandering van functie binnen een federale dienst – zoals *in casu* – de evaluatieperiode wordt afgesloten met een evaluatie indien deze ten minste zes maanden heeft geduurd. Met toepassing van voormeld artikel 10 is de evaluatieperiode voor het jaar 2018 van verzoeker voor zijn vroegere functie van adviseur-coördinator, dan ook terecht ingekort aangezien de evaluatieperiode langer dan zes maanden heeft geduurd, namelijk van 1 januari 2018 tot 15 juli 2018. Deze evaluatieperiode werd afgesloten met een evaluatie op 3 september 2018.

7.3. In de mate dat verzoeker nog aanvoert dat de nieuwe functie hem is opgedrongen, dat hij reeds in mei 2018 is ingelicht over zijn ongunstige evaluatie en zijn nieuwe functie en dat hij zich niet akkoord heeft verklaard met zijn nieuwe functie, moet weliswaar worden vastgesteld dat hij niet akkoord was met de functiewijziging, doch dat niets erop wijst dat hij die functiewijziging heeft aangevochten met de hem ter beschikking staande rechtsmiddelen.

7.4. Waar verzoeker in zijn memorie van wederantwoord betoogt dat zijn functioneringsgesprekken steeds een negatieve insteek hadden en op inhoudelijk en praktisch vlak anders verliepen dan bij zijn collega's, geeft verzoeker zijn middel op niet-ontvankelijke wijze een andere wending dan in zijn verzoekschrift. Hoe dan ook laat verzoeker na te duiden hoe deze kritiek kadert in een vermeende schending van de in het middel aangevoerde bepalingen.

7.5. In zoverre verzoeker betoogt dat het evaluatiegesprek van 3 september 2018 de termijnen van artikel 9, tweede lid, van het federaal evaluatiebesluit miskent, omdat het pas in de maand december of januari moest plaatsvinden, dient te worden gewezen op wat volgt.

Artikel 9, tweede lid, van het federaal evaluatiebesluit bepaalt dat het evaluatiegesprek plaatsvindt in de laatste maand van de evaluatieperiode of

in de maand die volgt op het einde van de evaluatieperiode. *In casu* eindigde verzoekers evaluatieperiode op 15 juli 2018, zodat verzoekers evaluatiegesprek moest plaatsvinden in juli of augustus 2018. Aangezien verzoeker echter zelf evaluator was – dit wordt door verzoeker niet ontkend – werd die termijn met toepassing van artikel 9, derde lid, van het federaal evaluatiebesluit, verlengd met een maand. Het evaluatiegesprek mocht dus plaatsvinden in de maand augustus of september 2018. Het evaluatiegesprek van 3 september 2018 heeft dan ook plaatsgevonden met naleving van de termijnen, voorgeschreven in artikel 9 van het federaal evaluatiebesluit.

8. Het eerste middel is niet gegrond.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

9. In zijn tweede middel voert verzoeker de schending aan van het zorgvuldigheidsbeginsel, de materiële motiveringsplicht, het ‘*patere legem*’-beginsel en het evenredigheidsbeginsel als beginselen van behoorlijk bestuur.

Verzoeker voert in essentie aan dat hij negatief werd geëvalueerd, voornamelijk omwille van één doorslaggevend negatief element, zijnde zijn vermeend gebrek aan leidinggevende capaciteiten.

Hij wijst erop dat hij pas bij een evaluatie in 2014 voor het eerst de vermelding ‘te verbeteren’ kreeg. Niettegenstaande verzoeker aanvankelijk door de centrumdirecteur niet geschikt werd geacht voor de functie van antennemanager, is hem in 2016 door dezelfde centrumdirecteur gevraagd om de functie van antennemanager op te nemen. Ondanks het volgen van leiderschapscursussen en aldus “[zijn] onbetwistbare inzet”, is hij toch nog ongunstig geëvalueerd.

Verzoeker benadrukt dat in de bestreden beslissing wordt vermeld dat de eindvermelding ‘onvoldoende’ “hoofdzakelijk toegekend wordt wegens het niet ontwikkelen van de competenties die noodzakelijk zijn om [zijn] functie uit te oefenen en deze niet meer op een bevredigende wijze kan uitoefenen”, waarmee bedoeld wordt op zijn gebrek aan leiderschapskwaliteiten.

Verzoeker wijst erop dat bij een evaluatie echter rekening moet worden gehouden met alle relevante feiten en moet worden uitgegaan van zowel positieve als negatieve elementen. *In casu* meent verzoeker dat er geen rekening is gehouden met het nijpende personeelstekort en de fysieke scheiding van de kantoren, terwijl beide elementen voor verzoeker een grote impact hadden op het uitoefenen van zijn functie, in tegenstelling tot wat de verwerende partij in de bestreden beslissing stelt.

Ten slotte stelt verzoeker dat de bestreden evaluatie wordt gemotiveerd door het feit dat hij niet in orde zou zijn geweest op het vlak van integriteit, meer bepaald dat hij geen cumulatiemachtiging heeft aangevraagd voor een bezoldigde activiteit. Volgens verzoeker valt het niet aanvragen van een cumulatiemachtiging niet onder de voor ‘integriteit’ gehanteerde criteria. Bovendien wordt verwezen naar een aanmaning die verzoeker kreeg in een voorgaande evaluatiecyclus, namelijk “op 20 februari 2018 tijdens het evaluatiegesprek van de cyclus van 2017”, terwijl met dergelijke aanmaning geen rekening kan worden gehouden voor de thans ter discussie staande evaluatie.

10. In zijn memorie van wederantwoord ontkent verzoeker nog het bestaan van de negatieve elementen die aan de negatieve eindvermelding ten grondslag liggen. Verzoeker betwist de feitelijke stellingen van de verwerende partij, zoals onder meer het in de steek laten van zijn teamchefs, het niet communiceren naar zijn medewerkers toe en het toekennen van AV-dagen en thuiswerk. Daarbij wijst hij erop dat hij dienaangaande reeds zijn opmerkingen

formuleerde bij de twee laatste evaluatiegesprekken en het functioneringsgesprek van 17 mei 2018.

Wat de beweerde tekortkoming inzake de cumulatieregeling betreft, stelt verzoeker dat zijn situatie niet onder de toepassing valt van artikel 7, § 1, van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 ‘houdende het statuut van het rijkspersoneel’, noch onder artikel 12 van hetzelfde besluit, nu het gaat om een onbezoldigde activiteit. Er kan dan ook niet verwezen worden naar de vermeende niet-naleving van deze regeling.

Beoordeling

11.1. Artikel 3 van het federaal evaluatiebesluit bepaalt op welke elementen een evaluatie steunt. Het luidt als volgt:

“De evaluatie is hoofdzakelijk gebaseerd op de volgende elementen :
1° het bereiken van de prestatiedoelstellingen vastgelegd tijdens het planningsgesprek en eventueel aangepast tijdens de functioneringsgesprekken;
2° de ontwikkeling van de competenties van het personeelslid die nuttig zijn voor zijn functie;
3° in voorkomend geval, de kwaliteit van de evaluaties die het personeelslid heeft uitgevoerd, als hij daarmee belast is.
De evaluatie berust eveneens op de volgende elementen :
1° de bijdrage van het personeelslid aan de prestaties van het team waarin hij werkt;
2° de beschikbaarheid van het personeelslid voor de gebruikers van de dienst, zowel interne als externe.
[...].”

Artikel 15, § 1, van het federaal evaluatiebesluit bepaalt wanneer een vermelding ‘onvoldoende’ wordt toegekend. Het luidt als volgt:

“De vermelding ‘onvoldoende’ wordt toegekend aan het personeelslid dat :
1° ofwel minder dan 50 % van zijn prestatiedoelstellingen heeft gerealiseerd;
2° ofwel niet de competenties heeft ontwikkeld die noodzakelijk zijn om zijn functie uit te oefenen en die niet meer op een bevredigende wijze kan uitoefenen, terwijl het die ontwikkelingsdoelstelling kreeg toegewezen tijdens het planningsgesprek;
3° ofwel niet beschikbaar was voor de gebruikers van de dienst, ondanks de vermaningen die het gedurende de hele periode kreeg en onder voorbehoud dat die feiten geen voorwerp van een tuchtprocedure uitmaken.

De bijdrage tot de teamprestaties wordt beoordeeld als een verzwarend of verzachtend element. Als het personeelslid echter het voorwerp is van een tuchtprocedure voor feiten die dat domein betreffen, mag hier met die feiten geen rekening worden gehouden.”

11.2. Uit de stukken van het administratief dossier blijkt dat verzoeker sedert zijn functiegesprek van 11 januari 2017 op de hoogte was van de inhoud van de functie van antennemanager en van de prestatie- en ontwikkelingsdoelstellingen voor de evaluatiecyclus 2018 (planningsgesprek van 21 maart 2018). Tevens wist verzoeker dat hij zijn managementvaardigheden moest ontwikkelen en moest inzetten op kennisoverdracht om de hoofddoelstelling van integratie van hypotheekkantoren binnen de kantoren rechtszekerheid te bewerkstelligen. Voorts kwamen in zijn laatste twee evaluatiegesprekken van respectievelijk 27 juni 2017 (evaluatiecyclus van 1 november 2016 tot 30 april 2017) en 20 februari 2018 (evaluatiecyclus van 1 mei 2017 tot 31 december 2017) duidelijk een aantal verbeterpunten naar voor. Zo werden verbeterpunten aangegeven met betrekking tot prestatiedoelstellingen (communicatie naar medewerkers toe, tijdig en zelfstandig ingrijpen bij problemen en zorgen voor polyvalente teams), ontwikkelingsdoelstellingen (in de praktijk omzetten van de gevolgde cursussen), beschikbaarheid voor de gebruikers (het goede voorbeeld geven met betrekking tot de regelgeving inzake afwezigheden en de medewerkers ook die regelgeving laten naleven) en bijdrage aan de teamprestaties (medewerkers correct informeren over afwezigheid en het beter organiseren van het registratiekantoor en meer kennisoverdracht realiseren). Daarom werd aan verzoeker dan ook telkens de eindvermelding ‘te verbeteren’ toegekend.

De eindvermelding ‘onvoldoende’ is blijkens de motivering van de bestreden beslissing “hoofdzakelijk” gesteund op het niet ontwikkelen van de vereiste competenties, doch ook op het feit dat verzoeker onvoldoende beschikbaar was voor zijn medewerkers en de gebruikers van de dienst en op het feit dat verzoekers bijdrage tot de teamprestaties eveneens onvoldoende was, wat als verzwarend element mee in rekening werd gebracht. In de vorige evaluaties werd ook reeds op die punten gewezen.

Hoewel verzoeker benadrukt dat hij diverse feitelijke elementen heeft betwist door opmerkingen te geven bij zijn evaluaties, maar daar nooit een antwoord op heeft gekregen en steeds dezelfde elementen bleef horen op navolgende gesprekken, kan enkel worden vastgesteld dat verzoeker niet akkoord gaat met de invulling die de verwerende partij geeft aan de feiten die leidden tot de bestreden evaluatiebeslissing. Verzoeker houdt er dienaangaande blijkbaar een andere zienswijze op na, doch toont daarmee nog niet aan dat de zienswijze van de verwerende partij steunt op een onzorgvuldig onderzoek of in redelijkheid niet kan worden aangenomen.

Ook anders dan verzoeker het ziet, heeft de verwerende partij in de bestreden beslissing wel rekening gehouden met het personeelstekort. Zo werd het mindere resultaat inzake de te behandelen dossiers niet mee in rekening gebracht bij de evaluatie. Ook is bij de evaluatie rekening gehouden met de fysieke scheiding tussen de beide kantoren en de nadelen die dit met zich meebracht.

De verwerende partij kon dan ook, afgezien van het personeelstekort en de fysieke scheiding van de kantoren, op grond van de verschillende feiten en gegevens die in de bestreden beslissing worden vermeld, oordelen dat verzoeker niet over de nodige leiderschapskwaliteiten beschikt en die competentie dan ook niet heeft ontwikkeld. Op grond van het feit dat verzoeker onvoldoende beschikbaar was en zijn bijdrage tot de teamprestaties onvoldoende was, mocht de verwerende partij tot de beoordeling ‘onvoldoende’ komen. Zij heeft daarbij evenmin het evenredigheidsbeginsel miskend.

11.3. Zoals verzoeker zelf stelt, is het vastgestelde gebrek aan leidinggevende capaciteiten een “doorslaggevend negatief element”. In de mate dat verzoeker in zijn tweede middel ook bekritiseert dat in de bestreden beslissing hem verweten wordt geen cumulatiemachtiging te hebben aangevraagd, is dit dan ook kritiek op een overtollig motief. Kritiek op een overtollig motief kan niet tot de nietigverklaring van de bestreden beslissing leiden.

12. Het tweede middel, voor zover ontvankelijk, is niet gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro en een bijdrage van 20 euro.

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 achttien mei tweeduizend tweeëntwintig, 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