

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 254.384 van 2 september 2022
in de zaak A. 221.745/IX-9032**

In zake : XXXX

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 20 maart 2017, strekt tot de
nietigverklaring van:

- de beslissing van de voorzitter van het directiecomité van de federale
overheidsdienst Financiën van 13 januari 2017 dat de aan XXXX toegekende
eindvermelding ‘voldoet aan de verwachtingen’ definitief is geworden;
- de beslissing van de adviseur-generaal van de Algemene Administratie van de
Bijzondere Belastinginspectie, afdeling Operaties te Gent van 15 februari 2016 om
de aan XXXX toegekende eindvermelding ‘uitzonderlijk’ zoals voorgesteld door
de adviseur van de dienst Inspectie van de Algemene Administratie van de
Bijzondere Belastinginspectie te Brugge, te overrulen met de eindvermelding
‘voldoet aan de verwachtingen’.

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 13 juni 2022.

Staatsraad Bruno Seutin heeft verslag uitgebracht.

De verzoekende partij en attaché Selim Dedeli, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Joke Goris heeft 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 attaché verbonden aan de dienst Inspectie van de Algemene Administratie van de Bijzondere Belastinginspectie (BBI) te Brugge.

3.2. Verzoekers evaluatiecyclus voor het jaar 2015 wordt afgesloten met een evaluatiegesprek op 19 januari 2016.

Blijkens het verslag van dat gesprek wordt verzoeker positief beoordeeld, ondanks het feit dat twee deelcomponenten van de prestatie- en ontwikkelingsdoelstellingen slechts gedeeltelijk werden behaald.

3.3. Op 22 januari 2016 overhandigt verzoekers hiërarchische meerdere – de adviseur van de dienst Inspectie van de Algemene Administratie van de BBI te Brugge – aan verzoeker een document waarin hij voorstelt om hem te evalueren als ‘uitzonderlijk’.

3.4. De adviseur-generaal van de Algemene Administratie van de BBI, afdeling Operaties te Gent – verzoekers directeur – stemt niet in met dit voorstel, om de volgende redenen:

“Het voorstel werd met aandacht bekeken en afgetoetst aan de evaluatiecriteria voor deze eindvermelding.

Alhoewel het hier ongetwijfeld een goede medewerker betreft, dient toch te worden vastgesteld dat niet aan alle criteria op een uitzonderlijke wijze werd voldaan voor deze evaluatieperiode. Derhalve kan geen akkoord worden verleend met de voorgestelde eindvermelding.”

Op 15 februari 2016 wordt besloten om aan verzoeker de eindvermelding ‘voldoet aan de verwachtingen’ toe te kennen.

Dat is de tweede bestreden beslissing.

3.5. Met een e-mail van 4 maart 2016 bezorgt de gewestelijk directeur aan verzoeker een door hemzelf, door verzoeker en door verzoekers hiërarchische meerdere ondertekend evaluatieverslag van verzoeker, voor de “evaluatiecyclus 2015” voor de periode “01-03-2015 tot 31-12-2015”. In dit evaluatieverslag wordt aan verzoeker de eindvermelding ‘uitzonderlijk’ toegekend.

3.6. Op 11 maart 2016 tekent verzoeker tegen de tweede bestreden beslissing beroep aan bij de voorzitter van het directiecomité van de federale overheidsdienst Financiën (hierna: de FOD Financiën), waarna het beroep wordt

bezorgd aan de interdepartementale beroepscommissie inzake evaluatie (hierna: de beroepscommissie).

3.7. De beroepscommissie behandelt verzoekers beroep op 29 november 2016, in aanwezigheid van verzoeker.

3.8. Op 19 december 2016 brengt de beroepscommissie haar advies uit. Daarin stelt zij met eenparigheid van stemmen voor om de eindvermelding ‘voldoet aan de verwachtingen’ te behouden. De overwegingen van dit advies luiden als volgt:

“Overwegende dat het beroep betrekking heeft op de evaluatiecyclus van de periode 01/03/2015 – 31/12/2015, en dat de eindvermelding ‘voldoet aan de verwachtingen’ werd toegekend;

Overwegende dat het beroep tijdig werd ingediend;

Overwegende dat zijn beroep door de heer XXXX gemotiveerd wordt onder meer door de schending van de motiveringsplicht, de schending van het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel;

Overwegende dat de geëvalueerde meent aanspraak te kunnen maken op de eindvermelding ‘uitzonderlijk’ voor de evaluatieperiode 01/03/2015 – 31/12/2015; dat hij daartoe talrijke stukken heeft toegevoegd aan zijn dossier; dat ook hij ter zitting zijn prestaties in de te beoordelen evaluatieperiode toelicht; dat de geëvalueerde verder meedeelt dat hij voor de evaluatieperiode 1 september 2014 tot 28 februari 2015 de eindvermelding ‘uitzonderlijk’ zou hebben gekregen;

Overwegende dat de verschillende doelstellingen duidelijk omschreven zijn en een goed beeld geven van het takenpakket van de heer XXXX, dat de indicatoren de meetbaarheid voldoende ondersteunen;

Overwegende dat [P.D.V.], evaluator ter zitting stelt dat de geëvalueerde zeer goed heeft gefunctioneerd tijdens de beschouwde evaluatieperiode; dat hij over uitgebreide juridische kennis beschikt en deze kennis ook ten dienste stelt van de dienst en aan zijn collega's; dat hij geen andere doelstellingen heeft gerealiseerd bovenop de in het planningsgesprek geformuleerde prestatiedoelstellingen en dat hij hem de vermelding ‘voldoet aan de verwachtingen’ heeft toegekend, nadat zijn Directeur de aanvankelijk voorgestelde vermelding ‘uitzonderlijk’ heeft geweigerd;

Overwegende dat in het evaluatieverslag één indicator bij de Prestatiedoelstellingen en één indicator bij de Ontwikkelingsdoelstellingen als ‘gedeeltelijk behaald’ werden geëvalueerd;

Overwegende dat het artikel 13 van het koninklijk besluit van 23 september 2003 [lees: 24 september 2013] betreffende de evaluatie in het federaal openbaar ambt bepaalt dat de vermelding ‘voldoet aan de verwachtingen’ wordt toegekend aan het personeelslid dat aan de volgende vier criteria voldoet:

- het overgrote gedeelte van zijn prestatiedoelstelling heeft gerealiseerd;
- over de competenties beschikt die noodzakelijk zijn om zijn functie op een bevredigende wijze uit te oefenen, of die competenties heeft ontwikkeld als een dergelijke doelstelling tijdens het planningsgesprek was vastgesteld;
- beschikbaar is geweest voor de gebruikers van de dienst;

- op een behoorlijke manier heeft bijgedragen tot de teamprestaties.
Als het personeelslid aan de eerste drie criteria voldoet heeft het recht op de vermelding ‘voldoet aan de verwachtingen’, behalve als het niet-nakomen van het laatste criterium van dien aard is dat het de goede werking of het imago van de dienst ernstig schaadt zonder het voorwerp van een tuchtprocedure uit te maken;

Overwegende dat artikel 16 van het koninklijk besluit van 23 september 2013 [lees: 24 september 2013] betreffende de evaluatie in het federaal openbaar ambt bepaalt dat de vermelding ‘uitzonderlijk’ wordt toegekend aan het personeelslid dat aan de volgende vier criteria voldoet:

- niet alleen al zijn prestatiedoelstellingen heeft gerealiseerd, maar die in meerdere domeinen ook heeft overtroffen;
- zijn competenties heeft ontwikkeld ver boven de gewone eisen die noodzakelijk zijn om zijn functie op een bevredigende wijze uit te oefenen;
- meer dan gemiddeld heeft bijgedragen tot de teamprestaties;
- uitermate beschikbaar was voor de gebruikers van de dienst.

Overwegende dat de Beroepscommissie overtuigd is dat de geëvalueerde uitstekend functioneert; dat echter niet aangetoond werd dat de geëvalueerde op de 4 criteria al zijn doelstellingen heeft gerealiseerd en in meerdere domeinen heeft overtroffen in de beschouwde evaluatieperiode.”

3.9. Met een aangetekende brief van 13 januari 2017 deelt de voorzitter van het directiecomité van de FOD Financiën aan verzoeker mee dat de eindvermelding ‘voldoet aan de verwachtingen’ definitief is geworden ingevolge het advies van de beroepscommissie.

Hierin leest verzoeker de eerste bestreden beslissing.

3.10. Bij koninklijk besluit van 15 januari 2019 ‘tot overdracht van personeelsleden van de Federale Overheidsdienst Financiën naar de regering van het Vlaams Gewest’ wordt verzoeker met ingang van 1 januari 2019 overgedragen van de FOD Financiën naar het Vlaamse Gewest.

3.11. Op 12 februari 2021 legt verzoeker klacht neer met burgerlijke partijstelling bij de onderzoeksrechter te Gent tegen de tweede bestreden beslissing wegens valsheid in geschrifte en gebruik van valse stukken.

IV. Nadere precisering van het voorwerp van het beroep – ontvankelijkheid

Exceptie

4. De verwerende partij werpt op dat het beroep niet ontvankelijk is, omdat de eerste bestreden beslissing geen aanvechtbare rechtshandeling is en wat de tweede bestreden beslissing betreft, er geen sprake is van “een beslissing van de adviseur-generaal van de Algemene Administratie van de BBI, afdeling Operaties te Gent tot hervorming van een eindvermelding ‘uitzonderlijk’ in een eindvermelding ‘voldoet aan de verwachtingen’”.

Beoordeling

a. relevante regelgeving

5. In verband met het evaluatieverslag, de vermeldingen en de evaluatieprocedure bepaalt artikel 18 van het koninklijk besluit van 24 september 2013 ‘betreffende de evaluatie in het federaal openbaar ambt’ (hierna: het koninklijk besluit van 24 september 2013), zoals van toepassing tijdens verzoekers evaluatiecyclus 2015, het volgende:

“De hiërarchische meerdere die een vermelding ‘onvoldoende’, ‘te verbeteren’ of ‘uitzonderlijk’ wilt toekennen, brengt de directeur-generaal of de directeur onder wie hij rechtstreeks ressorteert daarvan op de hoogte.

Geen enkele van die drie vermeldingen kan worden toegekend zonder het akkoord en de medeondertekening van de directeur-generaal of van de directeur, behalve als de hiërarchische meerdere rechtstreeks onder de leidend ambtenaar ressorteert.

Bij gebrek aan een akkoord tussen de evaluator en de directeur-generaal of de directeur wordt de vermelding ‘voldoet aan de verwachtingen’ ambtshalve toegekend. Dat feit betekent niet dat de evaluator de verplichting om alle evaluaties uit te voeren niet is nagekomen. Dit artikel is niet van toepassing op de stagiair.”

In verband met het instellen van een beroep tegen een evaluatieverslag en de daarin toegekende vermelding, bepaalt artikel 30/1 van het koninklijk besluit van 24 september 2013, zoals van toepassing ten tijde van verzoekers evaluatiecyclus 2015, het volgende:

“Binnen de twintig werkdagen na de kennisgeving van het verslag kan het personeelslid een schriftelijk beroep instellen tegen dit verslag en de vermelding die hem toegekend is.

Het beroep wordt ingesteld bij de leidend ambtenaar, die onmiddellijk, bij voorkeur per e-mail, een ontvangstbericht stuurt en het beroep onverwijld doorgeeft aan de bevoegde beroepscommissie. De leidend ambtenaar bezorgt deze ook een afschrift van het in artikel 21 bedoelde individuele evaluatiedossier.

Het beroep is opschortend. In voorkomend geval vangt de in artikel 33 bepaalde periode van zes maanden slechts aan op de dag na die waarop de leidend ambtenaar het personeelslid het advies van de bevoegde commissie mededeelde samen met de beslissing die hij eventueel genomen heeft.”

Aangaande het advies van de beroepscommissie en de aan het personeelslid toegekende eindvermelding na het instellen van het beroep, bepalen de artikelen 31 en 32 van het koninklijk besluit van 24 september 2013, zoals van toepassing ten tijde van verzoekers evaluatiecyclus 2015:

“Art. 31. Het met redenen omkleed advies van de commissie bestaat hetzij uit een voorstel van behoud van de toegekende vermelding, hetzij uit een voorstel van een gunstigere vermelding.

De voorzitter van de commissie deelt het advies mee aan de leidend ambtenaar en aan het personeelslid in beroep binnen de vijftien werkdagen en bezorgt er een kopie van aan de Federale Overheidsdienst Personeel en Organisatie.

Art. 32. Indien de commissie heeft voorgesteld de vermelding te wijzigen, neemt de leidend ambtenaar de beslissing hetzij de vermelding te wijzigen overeenkomstig het advies van de commissie, hetzij de oorspronkelijke vermelding te bevestigen. Hij deelt zijn beslissing aan het personeelslid in beroep mee binnen de twintig werkdagen na de ontvangst van het advies.

Indien de beroepscommissie heeft voorgesteld de vermelding te behouden, wordt deze definitief. De leidend ambtenaar brengt er het personeelslid in beroep onmiddellijk van op de hoogte en deelt hem het advies mee.”

Uit deze bepalingen blijkt dat het beroep van een personeelslid de beslissing omtrent zijn evaluatie schorst. Zo de beroepscommissie vervolgens adviseert om de aan het personeelslid toegekende vermelding te wijzigen, dient de leidend ambtenaar een nieuwe beslissing te nemen. Indien de beroepscommissie echter adviseert om de aan het personeelslid in zijn evaluatieverslag toegekende

vermelding te behouden, dan wordt die vermelding definitief. De leidend ambtenaar brengt het personeelslid daarvan op de hoogte en deelt het advies van de beroepscommissie mee. De leidend ambtenaar neemt in dat geval geen nieuwe beslissing.

6. *In casu* stelde verzoekers hiërarchische meerdere (de adviseur) voor om aan verzoeker de vermelding ‘uitzonderlijk’ toe te kennen. Bij gebrek aan akkoord tussen de evaluator (verzoekers hiërarchische meerdere) en de directeur (de adviseur-generaal) is aan verzoeker overeenkomstig artikel 18, derde lid, van het koninklijk besluit van 24 september 2013 de vermelding ‘voldoet aan de verwachtingen’ toegekend.

De beroepscommissie heeft op 19 december 2016 voorgesteld om de aan verzoeker in het evaluatieverslag van 15 februari 2016 toegekende eindvermelding ‘voldoet aan de verwachtingen’ te behouden. Overeenkomstig artikel 32, tweede lid, van het koninklijk besluit van 24 september 2013 is die eindvermelding daardoor definitief geworden, zonder dat een nieuwe beslissing inzake verzoekers evaluatie moest worden genomen.

Verzoeker is daarvan op de hoogte gebracht met het schrijven van de voorzitter van het directiecomité van de FOD Financiën van 13 januari 2017.

b. precisering van het voorwerp

7. De rechtspleging voor de Raad van State is inquisitoriaal. Om uit te maken welke overheidshandelingen een verzoekende partij definitief uit het rechtsverkeer beoogt te doen verwijderen, moet de Raad niet enkel acht slaan op de bewoordingen waarmee deze in haar verzoekschrift tot nietigverklaring de te vernietigen handeling omschrijft, maar moet hij ook nagaan welk resultaat die verzoekende partij beoogt te bereiken. Bij dat nazicht kunnen als relevante gegevens in aanmerking worden genomen, het belang waarop de verzoekende

partij zich beroept, alsook en vooral de middelen die zij aanvoert, namelijk de vraag op welke rechtshandeling ze betrekking hebben en zelfs op welke vraag ze zinvol betrokken kunnen worden.

8. Niet wordt betwist dat verzoeker alvast formeel de hiervóór als “eerste bestreden beslissing” en als “tweede bestreden beslissing” omschreven beslissingen tot voorwerp van zijn beroep heeft gemaakt.

9. Uit verzoekers uiteenzetting kan niet anders worden afgeleid dan dat hij zich gegriefd voelt door de hem toegekende evaluatie ‘voldoet aan de verwachtingen’ en dat hij beoogt middels huidig beroep deze evaluatie uit het rechtsverkeer verwijderd te zien worden.

Hoewel verzoeker louter formeel gezien de nietigverklaring vordert van andere akten, blijkt uit het verzoekschrift evenwel dat hij in zijn middelen ook een wettigheidskritiek richt tegen het advies van de beroepscommissie.

Dit advies van de beroepscommissie moet dan ook worden geacht mede het voorwerp uit te maken van zijn beroep.

c. ontvankelijkheid

10. Het schrijven van de voorzitter van het directiecomité van de FOD Financiën dat verzoeker tot het eerste voorwerp van zijn beroep maakt, is slechts een loutere mededeling van het voormelde advies van de beroepscommissie en geen rechtshandeling die middels een beroep bij de Raad van State kan worden aangevochten.

Met betrekking tot de eerste bestreden beslissing, is de exceptie gegrond.

11. Het met redenen omkleed advies van de beroepscommissie, waarin wordt voorgesteld om de in het evaluatieverslag toegekende vermelding te behouden, maakt de voor verzoeker griefhoudende akte uit. Het is immers deze met redenen omklede beoordeling door de beroepscommissie – die inhoudt dat het evaluatiedossier opnieuw is onderzocht nadat het betrokken personeelslid werd gehoord en die bij bevestiging van de in het evaluatieverslag toegekende vermelding deze laatste definitief maakt – die moet worden aangemerkt als de laatste handeling van de verwerende partij met betrekking tot de evaluatie van het personeelslid. Wanneer de beoordeling in dit met redenen omkleed advies van de beroepscommissie de vermelding uit het evaluatieverslag behoudt, moet dat advies geacht worden in de plaats te zijn gekomen van de beoordeling in het evaluatieverslag.

Hieruit volgt dat de tweede bestreden beslissing, namelijk de beslissing van 15 februari 2016 van de adviseur-generaal om niet in te stemmen met het voorstel van de adviseur om aan verzoeker de eindvermelding ‘uitzonderlijk’ toe te kennen – en niet zoals verkeerdelijk door verzoeker omschreven “de beslissing van 15 februari 2016 van de [adviseur-generaal] om de eindvermelding ‘uitzonderlijk’ zoals toegekend door de [adviseur van de dienst Inspectie], te overrulen met de eindvermelding ‘voldoet aan de verwachtingen’” – geen voor de Raad van State aanvechtbare rechtshandeling is.

Ook wat de tweede bestreden beslissing betreft, is de exceptie gegrond.

12. Wat voorafgaat laat besluiten dat het beroep onontvankelijk is, wat de eerste en de tweede bestreden beslissing betreft.

d. aanvullend onderzoek

13. Het auditoraat heeft zich beperkt tot het onderzoek van de ontvankelijkheid van het annulatieberoep, wat het eerste en het tweede voorwerp

betreft. Uit wat voorafgaat volgt dat dit onderzoek niet volstaat voor de oplossing van het geschil. Om die reden wordt het debat heropend.

BESLISSING

- 1. De Raad van State verwerpt het beroep, voor zover het is gericht tegen:**
 - de beslissing van de voorzitter van het directiecomité van de federale overheidsdienst Financiën van 13 januari 2017 dat de aan XXXX toegekende eindvermelding ‘voldoet aan de verwachtingen’ definitief is geworden;**
 - de beslissing van de adviseur-generaal van de Algemene Administratie van de Bijzondere Belastinginspectie, afdeling Operaties te Gent van 15 februari 2016 om niet in te stemmen met het voorstel van de adviseur om aan XXXX de eindvermelding ‘uitzonderlijk’ toe te kennen.**
- 2. De Raad van State heropent het debat, voor zover het beroep is gericht tegen het met redenen omkleed advies van de interdepartementale beroepscommissie inzake evaluatie van 19 december 2016, waarin wordt voorgesteld om de in het evaluatieverslag aan XXXX toegekende eindvermelding ‘voldoet aan de verwachtingen’ te behouden.**
- 3. Het door de auditeur-generaal aangewezen lid van het auditoraat wordt belast met het aanvullend onderzoek van de zaak.**
- 4. 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 twee september 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