RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

nr. 256.736 van 8 juni 2023
in de zaak A. 232.490/IX-9817

In zake: An TIREZ
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Walter Van Steenbrugge
kantoor houdend te 9030 Mariakerke
Durmstraat 29
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de minister van Justitie
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Bart Staelens
kantoor houdend te 8000 Brugge
Stockhouderskasteel
Gerard Davidstraat 46 bus 1
bij wie woonplaats wordt gekozen
en bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Jürgen Vanpraet
kantoor houdend te 8820 Torhout
Oostendestraat 306

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 17 december 2020, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van de voorzitter van het directiecomité van de federale overheidsdienst Justitie van 12 oktober 2020 waarbij aan An Tirez voor de evaluatiecyclus 2019 de eindvermelding ‘onvoldoende’ wordt toegekend.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 251.027 van 23 juni 2021 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing verworpen.

De verzoekende partij heeft een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Werner Weymeersch 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 22 mei 2023.

Kamervoorzitter Geert Van Haegendoren heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Esther Theyskens, die *loco* advocaat Walter Van Steenbrugge verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Bart Staelens, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Alexander Van Steenberge 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. Verzoekster is statutair ambtenaar, sedert 2014 tewerkgesteld als penitentiair beambte in de gevangenis van Beveren.

3.2. Voor de evaluatiecyclus 2019 wordt tijdens een planningsgesprek op 19 maart 2019 met verzoekster als ontwikkelingsdoelstelling vastgelegd: “Draaiboek suïcidepreventie doornemen”.

Als doelstelling met betrekking tot de beschikbaarheid voor de gebruikers van de dienst wordt vastgesteld: “Ik ben loyaal in het uitdragen van beslissingen die door collega’s of oversten worden gemaakt”.

Voor die evaluatieperiode 2019 vindt op 27 januari 2020 een evaluatiegesprek met verzoekster plaats. Onder meer wordt genoteerd: “Mevrouw Tirez heeft het draaiboek niet doorgenomen”.

Op 11 februari 2020 wordt aan verzoekster de eindvermelding ‘onvoldoende’ toegekend, wat wordt gemotiveerd als volgt:

> “Prestatiedoelstellingen
> Mevrouw Tirez heeft slechts 1 doelstelling gehaald, de tweede is slechts gedeeltelijk behaald en de derde werd niet gehaald. Zij heeft de doelstellingen, zo blijkt uit het gesprek, niet ter harte genomen. We zien daarbij een soortgelijke trend in de evaluatie van de cyclus van 2018, waar destijds ondanks een ‘behaald’ gegeven was op de doelstelling rond kennis namen van een specifiek draaiboek. Het blijkt echter uit de uitleg dat ook hier het draaiboek in kwestie niet was doorgenomen door mevrouw Tirez.
> Ontwikkelingsdoelstellingen
> Mevr. Tirez beschikt niet over de nodige competenties om haar functie op een betrouwbare manier uit te oefenen. De competenties in team werken, betrouwbaarheid tonen, respect tonen, zich aanpassen en objectieven behalen zijn in grote mate onderontwikkeld.
> Doelstellingen met betrekking tot de beschikbaarheid voor de gebruikers van de dienst

Mevr. Tirez blijft het moeilijk hebben om beslissingen die op een hogere niveau besloten zijn loyaal uit te voeren, ze blijft zaken in vraag stellen met haar visie op wat het zou moeten zijn. Ze neemt hierin ook conclusies die volgens ons niet correct zijn maar ze wijkt daar niet van.
Ze blijft daarbij dan ook steeds iedereen in vraag stellen over hun kunnen, gaande van collega's pba's of nieuwe rosseta's tot Pbap, Pa's of directie.
Doelstellingen met betrekking tot de bijdrage aan de teamprestaties
We blijven vaststellen dat de negatieve houding van Mevr. Tirez en de communicatie die daar blijft bij horen op dezelfde manier blijft aanhouden. De communicatie of werkhouding tegenover haar medecollega's of directe leidinggeven is quasi onveranderd en heeft zich opgeworpen tot stramien waarbij men op voorhand aan haar vraagt om het rustig te houden zodat de directe leidinggevende en collega's de shift op een rustige manier zouden kunnen voltrekken.
Mevr. Tirez geeft op geen enkel moment blijk dat ze wenst te werken aan een positieve werksfeer of ze stappen wil zetten om de collegialiteit te verbeteren, integendeel alle opmerkingen die ze krijgt legt ze naast zich neer aangezien zij haar visie heeft op wat collegialiteit moet zijn en ze wenst daar niet van af te wijken.
Mevr. Tirez vindt dat ze de job op een voortreffelijke manier uitoefent en laat hierbij geen bijsturing toe. De manier waarop ze steeds op ieder ander neerkijkt en effectief benoemt dat al de rest van de collega's / leidinggevenden hun job niet naar behoren doen of op zijn minst niet hun best doen.
De bijdrage aan de teamprestaties wordt beschouwd als een verzwarend element."

3.3. Op 26 februari 2020 stelt verzoekster bij de voorzitter van het directiecomité van de FOD Justitie een beroep in tegen haar evaluatie en de toegekende eindvermelding 'onvoldoende'. Zij betwist geen kennis te hebben van belangrijke draaiboeken, externe diensten rechtstreeks te hebben benaderd met het doel de PI Beveren imagoschade te berokkenen en bevelen te hebben geweigerd vanuit een tekort aan respect voor oversten of leidinggevenden. Zij stelt dat integendeel haar hele functioneren getuigt van een grote betrokkenheid bij haar werk en dat indien zij zich kritisch opstelt, dit nooit persoonlijk is, maar steeds ten behoeve van de werking in de instelling en justitie in het algemeen.

3.4. Na verzoekster en haar hiërarchisch meerdere op 8 september 2020 te hebben gehoord, adviseert de interdepartementale beroepscommissie inzake evaluatie op 21 september 2020 om de aan verzoekster toegekende

eindvermelding ‘onvoldoende’ niet te behouden en haar de eindvermelding ‘te verbeteren’ toe te kennen. Dit wordt gemotiveerd als volgt:

> “Overwegende dat de evaluatiecyclus betrekking heeft op de periode van 1 januari 2019 tot 31 december 2019, en dat de eindvermelding ‘onvoldoende’ werd toegekend;
> Gezien de functiebeschrijving en het verslag van het functiegesprek op 22 oktober 2014, het verslag van het planningsgesprek op 19 maart 2019, het verslag van het functioneringsgesprek op 9 september 2019 en het verslag van het evaluatiegesprek op 27 januari 2020;
> Overwegende dat de doelstellingen in het planningsgesprek kort en bondig doch meetbaar zijn omschreven en een goed beeld geven van het takenpakket en de professionele verwachtingen; dat inzake de teamprestaties de 2 niet-behaalde doelstellingen uit de vorige evaluatiecyclus bijkomend worden opgenomen;
> Overwegende dat de nieuwe functionele chef driemaandelijkse gesprekken vooropstelt en dit naar aanleiding van een mail van mevr. Tirez gericht aan de vakorganisatie omtrent veilig werken en onderbemanning, die door de hiërarchie als ongepast werd ervaren;
> Overwegende dat in het evaluatieverslag nagenoeg alle doelstellingen als niet-behaald worden aangeduid; dat er incidenten en situaties worden omschreven waaruit blijkt dat het mevr. Tirez moeilijk valt om bevelen en regels van hogerhand te aanvaarden en deze volgens eigen inzichten invult; dat haar communicatie gekenmerkt wordt door negativiteit en ze zich soms op denigrerende wijze uitlaat jegens collega’s en hiërarchie;
> Overwegende dat zowel in het dossier als ter zitting wordt aangegeven dat er voordien tevredenheid was over de prestaties van mevr. Tirez maar dat een incident in 2016 – waarbij ze weigerde een rapport te ondertekenen – als een keerpunt wordt gezien en het begin van een neerwaartse spiraal die niet meer bleek gekeerd te kunnen worden;
> Overwegende dat mevr. Tirez aangeeft dat er veel spanning heerst in de gevangenis van Beveren; dat haar gehele functioneren evenwel getuigt van een grote betrokkenheid bij haar werk, dat ze een grote menselijkheid hanteert naar de gedetineerden toe en daar veel respect voor terugkrijgt; dat ze de aangehaalde situaties en incidenten weerlegt en daarenboven aangeeft dat deze met de beste bedoelingen werden verricht en bedoeld waren om oplossingen aan te reiken zowel voor de gedetineerden als voor de collega’s en hiërarchie;
> Overwegende dat de hiërarchie het technisch functioneren van mevr. Tirez niet in vraag stelt maar dat er sprake is van een moeilijke samenwerking en eigengereid optreden; dat zich dit ondermeer vertaalt in het naast zich neerleggen van bevelen; dat dezelfde werkpunten reeds jarenlang terugkomen doch dat er geen verbetering werd vastgesteld maar dat de incidenten zich integendeel bleven opstapelen; dat er sprake is van een groot wantrouwen van mevr. Tirez en dat haar houding en individuele acties de indruk geven dat de collega’s en hiërarchie niet competent zouden zijn en bovendien imagoschade veroorzaken aan de inrichting; dat vele

taken en opdrachten als penitentiair bewakingsassistent passen in een wettelijk kader en dat deze niet steeds ter discussie kunnen worden gesteld;
Overwegende dat de Beroepscommissie vaststelt dat mevr. Tirez een zeer gedreven persoonlijkheid is die haar functie met hart en ziel en een grote menselijkheid ten aanzien van de gedetineerden vervult; dat haar functie zich afspeelt in conflicterende omstandigheden op alle vlak en dit samen met urgentie en steeds wisselende toestanden; dat hierdoor mag worden verwacht dat de instructies ten allen tijde worden opgevolgd teneinde de veiligheid in de inrichting te garanderen; dat samenwerking en collegialiteit primordiaal zijn en eigen initiatieven die taakoverschrijdend zijn daarbij verstorend kunnen uitdraaien voor de algehele werking van de inrichting; dat de initiatieven die ze neemt getuigen van idealisme, inzet en betrokkenheid maar dat wel degelijk de geijkte weg dient te worden gevolgd en dat de hiërarchie daarin voorafgaandelijk gekend moet worden."

3.5. Op 12 oktober 2020 beslist de voorzitter van het directiecomité om de aan verzoekster op 11 februari 2020 toegekende eindvermelding 'onvoldoende' te behouden.

Dat is de bestreden beslissing. Ze is als volgt gemotiveerd:

"Overeenkomstig artikel 32 van het koninklijk besluit van 24 september 2013 betreffende de evaluatie in het federaal openbaar ambt, heb ik de beslissing genomen om de eindvermelding 'onvoldoende' die aan u werd gegeven door uw hiërarchische meerdere op het evaluatiegesprek van 27/01/2020 voor de evaluatieperiode van 1 januari tot 21 december 2019 te behouden.
Ik heb het advies van de Beroepscommissie om de eindvermelding te veranderen naar 'te verbeteren' niet gevolgd. Deze beslissing steunt op het argument dat aan de criteria voor de eindvermelding 'onvoldoende' die in artikel 15 van het koninklijk besluit van 24 september 2013 staan, voldaan zijn. In dit artikel staat dat u deze vermelding krijgt wanneer het personeelslid ofwel minder dan 50% van zijn prestatiedoelstellingen heeft gerealiseerd, ofwel niet de competenties heeft ontwikkeld die noodzakelijk zijn om zijn functie uit te oefenen, ofwel niet beschikbaar was voor de gebruikers van de dienst. Er is slechts één van deze criteria nodig om een 'onvoldoende' toe te kennen. Bij u kunnen we deze eindvermelding toekennen op basis van zowel het tweede als het derde criterium.
Wat het tweede criterium betreft blijkt uit het evaluatieverslag dat u de ontwikkelingsdoelstelling niet behaalde. Er werd eveneens opgemerkt dat u een aantal competenties uit het generieke competentieprofiel niet ontwikkeld heeft, namelijk:
'In team werken: PBA Tirez slaagt er niet in zich te onthouden van negatieve opmerkingen. Zij brengt collega's en hiërarchie voortdurend in

diskrediet. Zij overlegt niet met haar collega's en slaagt er niet in om conflicten op te lossen. Wat in haar hoofd bedoeld is als een ondersteunende en corrigerende opmerking, komt bij andere als pure kritiek over. Ze houdt voet bij stuk en staat niet open voor de mening van anderen. Bovendien leert ze niet uit eerder gemaakte fouten en blijft ze dit gedrag sinds 2017 stellen, ondanks de veelvuldige opmerkingen.
Respect tonen: PBA Tirez respecteert de interne procedures en richtlijnen niet. Ze lijkt het steeds beter te weten. Bovendien weigert ze de opdrachten die ze van haar hiërarchie krijgt uit te voeren. Ze is niet loyaal t.a.v. de directie, noch van de organisatie. Ze neemt op eigen initiatief contact met instanties buiten FOD Justitie (bv. SURB en NICC) zonder dit eerst met haar hiërarchie te overleggen. Hierdoor brengt ze de directie in diskrediet en schaadt ze het imago van de organisatie.
Zich aanpassen: Mevrouw Tirez slaagt er niet in om zich vlot te integreren binnen de gevangenis van Beveren. Ze is rigide in haar aanpak en kan zich niet aanpassen aan de richtlijnen die binnen de gevangenis van Beveren gelden. Dit maakt samenwerken met mevrouw Tirez bijzonder moeilijk. Ze speelt niet adequaat in op moeilijke en onvoorziene omstandigheden. Ze doet de dingen op haar eigen manier, zonder de geldende richtlijnen en procedures te respecteren.
Betrouwbaarheid tonen: PBA Tirez behandelt haar collega's en oversten niet met het nodige respect. Ze brengt hen in diskrediet en kan zich niet onthouden van denigrerende opmerkingen. Omdat mevrouw Tirez de procedures niet naleeft, kan er geen vertrouwen in haar gesteld worden. Ze blijft het moeilijk hebben om de beslissingen van haar oversten op een loyale manier uit te voeren en geeft dat ook mondeling toe tijdens diverse gesprekken met het inrichtingshoofd.
Objectieven behalen: Ondanks herhaaldelijke feedback over haar functioneren heeft PBA Tirez geen enkele actie ondernomen om dit bij te sturen. Sinds 2017 komen steeds dezelfde opmerkingen terug. Ze neemt geen verantwoordelijkheid in haar takenpakket en legt de schuld steeds bij de hiërarchie en de procedures.'
Dit maakt dat u niet de nodige competenties heeft ontwikkeld om uw functie op een bevredigende wijze uit te oefenen terwijl u die ontwikkelingsdoelstelling kreeg toegewezen tijdens het planningsgesprek.
Wat betreft het derde criterium kan worden vastgesteld dat u de doelstelling in verband met de beschikbaarheid van de dienst niet behaalde. Deze doelstelling is 'loyaal zijn in het uitdragen van beslissingen die door collega's of door oversten worden gemaakt'. Er worden verschillende voorbeelden gegeven die illustreren dat u niet aan deze doelstelling voldoet.
Er werd geen rekening gehouden met het weigeren van het opmaken van een schaderapport op 02/11/2019 en het laten ondertekenen van het document sociale tabak op 04/11/2019 aangezien dit deel uitmaakt van een tuchtprocedure. Er werd wel rekening gehouden met:

- een melding op een observatiefiche waarbij u stelt dat een gedetineerde terug naar het open regime mocht ten gevolge van zijn connecties met de directie;
- de mail van 08/09/2019 waarin u het initiatief neemt om de onveilige

context aan te kaarten waarin u meent te werken. De stijl van de communicatie is weinig constructief. Het valt op dat niemand anders van de collega's met een opmerking komt, ook niet de vakbondsafgevaardigden die aanwezig zijn.

- de mail van 01/10/2019 waarin u het functioneringsgesprek gebruikt om de PI Beveren in vraag te stellen omdat ze niet in staat zouden zijn om met moeilijke gevallen te kunnen werken. U besluit dan dat u een totaal andere kijk heeft op wat voor u professioneel teamwerk is, dan diegene die u evalueren.
- de mail van 19/10/2019. U doet de melding dat er op de wandeling allerhande zaken gebeurt, dit meldt u ook aan uw leidinggevende, die beslist op zijn beurt volgens u hier geen gevolg aan te geven wegens personeelstekort. Er werden RAD's voorzien. In de mail maakt u dan uw conclusies en stelt u niet alleen uw directe leidinggevende, maar de hele organisatie in vraag.

De beroepscommissie oordeelde hierover dat verwacht wordt dat de instructies ten allen tijde worden opgevolgd teneinde de veiligheid in de inrichting te garanderen. De beroepscommissie zegt ook dat de initiatieven die u neemt getuigen van idealisme, inzet en betrokkenheid maar dat wel degelijk de geijkte weg dient te worden gevolgd en dat de hiërarchie daarin voorafgaandelijk gekend moet worden.

De beroepscommissie bevestigt dus dat u de instructies niet altijd opvolgt en dat u niet altijd de juiste weg volgt wanneer u acties onderneemt. De beroepscommissie houdt rekening met uw inzet en betrokkenheid, maar dit neemt niet weg dat de criteria om een onvoldoende toe te kennen vervuld zijn.

Bovendien behaalde u geen enkele doelstelling betreffende de bijdragen aan de teamprestaties. Dit wordt als een verzwarend element gebruikt. Ook de beroepscommissie zegt hierover dat samenwerking en collegialiteit primordiaal zijn en eigen initiatieven die taakoverschrijdend zijn daarbij verstorend kunnen uitdraaien voor de algehele werking van de inrichting."

3.6. Met een beslissing van de voorzitter van het directiecomité wordt verzoekster op 2 maart 2021 de tuchtstraf 'verplaatsing' opgelegd. Zij vordert hiervan de nietigverklaring met het beroep, bekend onder rolnummer A.233.570/IX-9879.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Vooraf

4. Zoals te lezen valt in de bestreden beslissing, wordt verzoekster de eindvermelding ‘onvoldoende’ toegekend “op basis van zowel het tweede als het derde criterium”.

Bedoeld zijn de criteria, vermeld in artikel 15, § 1, 2° en 3°, van het koninklijk besluit van 24 september 2013 ‘betreffende de evaluatie in het federaal openbaar ambt’ (“evaluatiebesluit”), zoals van toepassing ten tijde van de bestreden beslissing. Dat artikel 15, § 1, luidt:

> “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.”

5. Hierna wordt de kritiek onderzocht die doorheen de drie middelen is ontwikkeld over de beoordeling van het tweede criterium.

B. Uiteenzetting van de middelen

a. eerste middel

6. Het *eerste middel* is geput uit de schending van het zorgvuldigheidsbeginsel en van het onpartijdigheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Verzoekster voert aan dat op geen enkel ogenblik rekening wordt gehouden met de positieve elementen in het dossier en dat sedert 2017 alles wat zij onderneemt “met overdreven en misplaatste ijver in een negatief daglicht wordt gesteld”. Zij vindt dit onterecht. De opmerkingen in het evaluatieverslag zijn “stelselmatig gegroeid […] vanuit een partijdige evaluatie (na december 2016), en met gebrek aan objectiviteit en onpartijdigheid stelselmatig […] opgeklopt”.

Tevens wijst zij erop dat al te weinig rekening werd gehouden met de concrete omstandigheden van de haar verweten tekortkomingen. Geen enkele keer wordt het normdoel van de regelgeving die zij zou hebben geschonden in de evaluatie betrokken.

Volgens verzoekster betwistte zij “in haar schriftelijke opmerkingen aan de interdepartementale beroepscommissie in algemene termen dat zij:

> - Geen kennis zou hebben van belangrijke draaiboeken;
> - Externe diensten rechtstreeks zou hebben benaderd met als doel imagoschade van PI Beveren;
> - Bevelen zou hebben geweigerd vanuit een tekort aan respect voor oversten/leidinggevenden.”

In een voetnoot schrijft zij dat de evaluator naar haar weten de “passende opleiding” niet heeft gevolgd.

Tot slot stelt zij dat de haar verweten tekortkomingen geen reden zijn om haar een eindvermelding ‘onvoldoende’ toe te kennen en dat in de bestreden beslissing met haar verweer voor de interdepartementale beroeps-commissie en met de positieve aspecten die door de beroepscommissie werden opgesomd, op geen enkele wijze rekening wordt gehouden. Er wordt in de bestreden beslissing met geen woord gerept over haar commentaar, laat staan dat dit commentaar werd onderzocht of bij de beoordeling werd betrokken.

7. In de memorie van wederantwoord merkt verzoekster op dat zij “in haar verzoekschrift” de volgende concrete elementen aanbracht die wijzen op een schending van het onpartijdigheidsbeginsel:

> “- Het gebrek aan opleiding van de ‘evaluatoren’ met verwijzing naar het advies 53.562/2 van 10 juli 2013 van de Raad van State afdeling Wetgeving (zie voetnoot p. 25 verzoekschrift);
> - De aangifte van pesterijen door collega’s aan het adres van ploegchef [P] bij de plaatselijke politie als getuige in december 2016, met kennisgeving aan de directie (stuk 1, 4);
> - De aanstelling van eén van de door haar genoemde pesters [VR] als haar functionele chef, die verzoekster vervolgens diende te evalueren (stuk 1, 5);
> - De opstapeling van negatieve functioneringsverslagen en de spiraal van zwartmakerij, met verwijzing naar de evaluatiegesprekken (door [VR]) d.d. 25.01.2017 (stuk 1, 6) en dd. 12.02.2018 (stuk 1,8a);
> - De revanchemaatregelen genomen door ploegchef [C] (stukken 1,9 en 1,10) die door verzoekster in haar verklaring ook aangeduid werd als pester van [P].”

Verzoekster merkt voorts op dat enkel werd gemotiveerd: “De beroepscommissie houdt rekening met uw inzet en betrokkenheid, maar dit neemt niet weg dat de criteria om een onvoldoende toe te kennen vervuld zijn”. Evident kent ook de interdepartementale beroepscommissie de criteria voor evaluatie, en toch adviseerde zij om de evaluatie ‘onvoldoende’ te veranderen naar ‘te verbeteren’. Daarbij speelden ook nog positieve elementen – die nergens in de bestreden beslissing terug te vinden zijn – een doorslaggevende rol: “een zeer gedreven persoonlijkheid (…) die haar functie met hart en ziel en een grote menselijkheid ten aanzien van de gedetineerden vervult”. Dit op zich wijst volgens verzoekster op een schending van het zorgvuldigheidsbeginsel.

8. In haar laatste memorie onderstreept verzoekster dat zij in 2017, 2018 en 2019 “het voorwerp is geweest van herhaaldelijke partijdige en niet-objectieve evaluaties”. Zij voert aan dat die partijdige evaluaties vervolgens een rechtstreekse impact hebben gehad op het evaluatieverslag over het jaar 2019. Zij wijst erop “dat zij sinds haar start als PBA in 2011 steeds positief geëvalueerd werd op verschillende werkplekken, met name in Brugge waar ze haar opleiding volgde (2011), in het arresthuis van Mechelen waar ze stage liep en vervolgens tewerkgesteld werd (2012-2013) en in de gevangenis van Beveren (2014-2016)”. Sinds haar overplaatsing naar de gevangenis van Antwerpen in maart 2021 heeft zij ook daar niet één negatieve evaluatie gekregen. Haar negatieve evaluaties in de gevangenis van Beveren betreffen dan ook enkel die van 2017 tot 2019, die volgens verzoekster “het gevolg waren van een interne revanche vanwege haar functionele chef”. Verzoekster meent dit aangetoond te hebben “aan de hand van de nodige stukken”. Zij wijst op een aangifte die zij in december 2016 bij de politie heeft gedaan van pestgedrag, door die chef, jegens een collega. Gelet op het feit dat de evaluaties van verzoekster plots vanaf 2017 – het moment waarop VR haar functionele chef werd – negatief werden, terwijl zij voorheen wél steeds positieve evaluaties kreeg, is het volgens haar “wel degelijk aannemelijk dat [VR] zich via deze evaluaties heeft gerevancheerd op verzoekster”. Doordat VR evenwel dezelfde graad had als verzoekster (C-niveau) kon hij haar geen onvoldoende geven als eindvermelding. Dit veranderde toen er in 2020 een nieuwe evaluator M (zonder bijzondere opleiding) werd aangesteld van een graad hoger dan verzoekster. Deze evaluator kon verzoekster wél een onvoldoende als eindvermelding geven, hetgeen hij ook deed op basis van de negatieve evaluaties opgesteld door VR de jaren voorheen.

b. tweede middel

9. Het *tweede middel* is geput uit de schending van artikel 15, § 1, tweede lid, van het evaluatiebesluit in samenhang met de materiëlemotiveringsplicht als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur.

Volgens verzoekster houdt de bestreden beslissing – in de mate dat ze het beweerdelijk niet behalen van de doelstellingen betreffende de bijdrage aan de teamprestaties gebruikt als bezwarend element – rekening met elementen die het voorwerp zijn van een tuchtprocedure “voor feiten die dat domein (de bijdrage tot de teamprestaties) betreffen” – namelijk de contacten met de strafuitvoeringsrechtbank en het Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie.

Volgens verzoekster gaan alle bij het tweede criterium opgesomde tekortkomingen bovendien terug op inbreuken die haar ten laste werden gelegd in de tuchtprocedure.

Vervolgens gaat verzoekster “ter volledigheid” in op haar verweer in de tuchtprocedure omtrent de contactname met de strafuitvoeringsrechtbank en het Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie.

c. derde middel

10. In het derde middel voert verzoekster de schending aan van artikel 15, § 1, 2° en 3°, van het evaluatiebesluit in samenhang met het zorgvuldigheidsbeginsel en de materiëlemotiveringsplicht als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Zij stelt dat de bestreden beslissing, wat het tweede criterium betreft, enkel verwijst naar de partijdige inhoud van het gebrekkige evaluatieverslag, doch nergens motiveert waarom zij de functie niet meer op bevredigende wijze kan uitoefenen. Nergens wordt in de bestreden beslissing gemotiveerd dat zij de competenties die noodzakelijk zijn om de functie uit te oefenen “niet meer op een bevredigende wijze kan uitoefenen”, terwijl dit nochtans een wettelijke vereiste is om tot een ‘onvoldoende’ te kunnen evalueren.

Uit het advies van de beroepscommissie blijkt dat bijsturing nog mogelijk is. Vandaar dat werd geadviseerd de vermelding ‘onvoldoende’ te vervangen door ‘te verbeteren’.

Voorts gaat zij in op vier voorbeelden die in de bestreden beslissing worden aangehaald en die zouden leiden tot de conclusie dat zij niet voldoet aan het derde criterium. Zij weerspreekt die aantijgingen.

11. In haar laatste memorie onderstreept verzoekster “dat zij wel degelijk betwist dat zij het betrokken draaiboek niet zou hebben doorgenomen”. Na tien jaar dienst “kent zij dit draaiboek namelijk praktisch vanbuiten”. Voorts hekelt verzoekster het feit dat door de verwerende partij “geen enkele test wordt georganiseerd om dit objectief te kunnen meten, waardoor de beoordeling/evaluatie dus geenszins transparant verloopt”.

Beoordeling

12. De ontwikkelingsdoelstelling die in het planningsgesprek werd toegewezen, luidt “draaiboek suïcidepreventie doornemen”, hetgeen in het evaluatieverslag als niet behaald werd geëvalueerd. Er staat letterlijk vermeld dat verzoekster het draaiboek niet heeft doorgenomen.

13. Slechts voor het eerst in de laatste memorie voert verzoekster aan dat “geen enkele test” werd georganiseerd om dit objectief te kunnen meten. Die grief is laattijdig en de Raad mag er geen rekening mee houden.

14. In haar inleidend verzoekschrift uit verzoekster op het niet behaald hebben van de ontwikkelingsdoelstelling op geen enkel ogenblik ook maar enige concrete kritiek. Zij beweert enkel dat zij in haar schriftelijke opmerkingen aan de beroepscommissie “in algemene termen” heeft betwist dat zij “geen kennis zou hebben van belangrijke draaiboeken”.

Aan verzoekster werd heel precies verweten dat zij het draaiboek suïcidepreventie niet heeft doorgenomen, terwijl dit als (enige) ontwikkelingsdoelstelling uitdrukkelijk was vastgelegd bij aanvang van de evaluatiecyclus. Een verweer “in algemene termen” dat zij kennis heeft van “belangrijke draaiboeken” vermag niet de vaststelling van de evaluator te weerleggen dat zij welbepaald dit draaiboek suïcidepreventie niet heeft doorgenomen. Bovendien is het zelfs helemaal niet zo dat verzoekster in haar schriftelijke opmerkingen concreet is ingegaan op deze tekortkoming. In die schriftelijke opmerkingen is, niet méér dan in huidig verzoekschrift, enkel te lezen dat zij “in algemene termen” betwist dat zij geen kennis zou hebben van “belangrijke draaiboeken”. Vervolgens besprak zij de volgende “beweerde tekortkomingen”:

> “i. De mail van 08.09.2019 omtrent ‘veilig werken bij onderbemanning’
> ii. De weigering van het opmaken van een schaderapport in opdracht van het hoofd van de bewaking HPA […] en het schrijven van haar naam op de arm van gedetineerde […] op 02.11.2019
> iii. De weigering van het aftekenen van een document sociale tabak in opdracht van ploegchef […] op 04.11.2019
> iv. Het contact met 2 externe diensten (het NICC en de SURB).”

15. Wat verzoekster wordt verweten met betrekking tot het tweede evaluatiecriterium heeft louter betrekking op de evaluatiecyclus 2019 en is vastgesteld door evaluator M.

In het eerste middel gaat verzoekster uitvoerig in op haar conflict met haar functionele chef VR in de periode vanaf 2017, die aan de oorsprong zou liggen van de negatieve opmerkingen in het evaluatieverslag. Die kritiek ziet in wezen op de beoordeling van het derde evaluatiecriterium en op de “bijdrage tot de teamprestatie”.

Verzoekster toont hiermee evenwel niet de vooringenomenheid van M aan, waardoor hij in strijd met de waarheid zou hebben vastgesteld dat verzoekster in het kader van het tweede evaluatiecriterium de ontwikkelingsdoelstelling niet behaalt omdat zij het draaiboek suïcidepreventie

niet heeft doorgenomen. Wat verzoekster opmerkt over VR en over diens evaluaties van 2017 en 2018 is immers geheel vreemd aan dit tweede criterium en aan die vaststelling.

In de toelichting bij het eerste middel laat verzoekster ook na toe te lichten waarom die vaststelling onzorgvuldig is. Of zij het draaiboek al dan niet heeft doorgenomen vergt geen beschrijvende evaluatie, maar is een objectieve, feitelijke vaststelling die verzoekster niet weerlegt.

16. Enige vooringenomenheid van M is door verzoekster niet aangetoond. In de toelichting bij het middel blijft het bij algemeenheden en indrukken. Anders dan zij in de memorie van wederantwoord betoogt, aan de hand van een lijst van gegevens, heeft zij die gegevens in het geheel niet betrokken bij de ontwikkeling van het middel in het verzoekschrift. Wat zij dan schrijft is laattijdig en heeft overigens – zoals hiervóór al is opgemerkt – geen verband met het tweede criterium of met M zelf. De enige uitzondering hierop betreft de beweerd ontbrekende opleiding van haar evaluator, waarover zij inderdaad al in het verzoekschrift bij het eerste middel een opmerking heeft gemaakt – die zij blijkbaar een zodanig belang toeschrijft dat zij ze slechts opnam als een vaststelling in een voetnoot. Hoe dan ook voert verzoekster geen regel die of beginsel aan dat een opleiding tot evaluator voorschrijft, noch toont zij aan hoe het ontbreken van een opleiding het bewijs levert van vooringenomenheid.

17. Aangezien verzoekster er zelf tijdens de beroepsprocedure niet op ingegaan is, mag zij evenmin verwachten dat de beroepscommissie of later de voorzitter van het directiecomité er dieper op zou ingaan dan is gebeurd in het advies en de bestreden beslissing. Als er in de bestreden beslissing “met geen woord gerept” wordt “over haar commentaar”, dan is dat omdat er op de ontwikkelingsdoelstelling ‘draaiboek suïcidepreventie doornemen’ ook geen commentaar door verzoekster gegeven was.

18. Om haar middelen te onderbouwen, verwijst verzoekster meermaals naar het advies van de beroepscommissie. Zij gaat er evenwel ten onrechte van uit dat die commissie haar is bijgevallen. Veeleer bestaat er tussen de commissie en de voorzitter van het directiecomité een kwestie van gradatie. De commissie stelt helemaal niet dat zij de ontwikkelingsdoelstelling heeft behaald – om begrijpelijke redenen is de commissie daarover in stilte: verzoekster heeft in haar bezwaarschrift ook daarover gezwegen. De commissie stelt overigens evenmin dat de elementen die voor het derde criterium tot een 'onvoldoende' hebben geleid niet bestaande zijn. Daarom ook besluit de commissie niet om 'voldoet aan de verwachtingen' als eindvermelding te adviseren, maar wel 'te verbeteren': ook volgens de commissie heeft verzoekster zich niet zo gedragen als uit oogpunt van de evaluatiecriteria van haar mag worden verwacht. Hiertoe stelt de commissie vast dat "mag worden verwacht dat de instructies te allen tijde worden opgevolgd teneinde de veiligheid in de inrichting te garanderen; dat samenwerking en collegialiteit primordiaal zijn en eigen initiatieven die taakoverschrijdend zijn daarbij verstorend kunnen uitdraaien voor de algehele werking van de inrichting; dat […] wel degelijk de geijkte weg dient te worden gevolgd en dat de hiërarchie daarin voorafgaandelijk gekend moet worden".

19. Voor zover de commissie ook opmerkt dat verzoekster "een zeer gedreven persoonlijkheid is die haar functie met hart en ziel en een grote menselijkheid ten aanzien van de gedetineerden vervult" en dat "de initiatieven die ze neemt getuigen van idealisme, inzet en betrokkenheid", laat dit begrijpen waarom de commissie meent dat de eindvermelding 'te verbeteren' méér aangewezen is.

De voorzitter van het directiecomité erkent dat de commissie het anders ziet dan de evaluator. Anders dan verzoekster het wil voorstellen, is hij evenwel niet gebonden door dit advies en mag ook hij het weerom anders zien dan de beroepscommissie. Hij legt ook uit waarom: hij blijft erbij dat niet is

voldaan aan twee evaluatiecriteria en de toepassing van het evaluatiebesluit laat hem dan geen keuze:

> “Ik heb het advies van de Beroepscommissie om de eindvermelding te veranderen naar ‘te verbeteren’ niet gevolgd. Deze beslissing steunt op het argument dat aan de criteria voor de eindvermelding ‘onvoldoende’ die in artikel 15 van het koninklijk besluit van 24 september 2013 staan, voldaan zijn. In dit artikel staat dat u deze vermelding krijgt wanneer het personeelslid ofwel minder dan 50 % van zijn prestatiedoelstellingen heeft gerealiseerd, ofwel niet de competenties heeft ontwikkeld die noodzakelijk zijn om zijn functie uit te oefenen, ofwel niet beschikbaar was voor de gebruikers van de dienst. Er is slechts één van deze criteria nodig om een ‘onvoldoende’ toe te kennen. Bij u kunnen we deze eindvermelding toekennen op basis van zowel het tweede als het derde criterium.
> […]
> De beroepscommissie bevestigt dus dat u de instructies niet altijd opvolgt en dat u niet altijd de juiste weg volgt wanneer u acties onderneemt. De beroepscommissie houdt rekening met uw inzet en betrokkenheid, maar dit neemt niet weg dat de criteria om een onvoldoende toe te kennen vervuld zijn.”

Dat de voorzitter geen reden ziet om “verzachtende omstandigheden” aan te nemen is één zaak, dat hij niet onpartijdig zou zijn jegens verzoekster een andere. Dit laatste bewijst verzoekster niet.

20. De met voorbeelden geïllustreerde overweging in de bestreden beslissing dat verzoekster “een aantal competenties uit het generieke competentieprofiel niet ontwikkeld heeft”, is een overtollig motief wat de vaststelling betreft dat verzoekster de ontwikkelingsdoelstelling niet heeft behaald. Door deze voorbeelden te geven, geeft de voorzitter van het directiecomité wel inzicht waarom hij geen ruimte ziet om de beroepscommissie bij te vallen.

Dat hierbij mogelijk ook feiten betrokken worden die voorwerp zijn van de tuchtprocedure tast de wettigheid van die beoordeling niet aan. Uit artikel 15, § 1, van het evaluatiebesluit blijkt enkel dat met tuchtfeiten geen rekening mag worden gehouden bij de beoordeling van het derde criterium of bij de beoordeling van de bijdrage tot de teamprestaties. Die restrictie is niet te lezen

bij het eerste of het tweede criterium. Voor zover verzoekster uitgaat van een andere rechtsopvatting, faalt het middel naar recht.

Die voorbeelden illustreren eveneens waarom, naar het inzicht van de voorzitter van het directiecomité, verzoekster “niet de competenties heeft ontwikkeld die noodzakelijk zijn om [haar] functie uit te oefenen en die niet meer op een bevredigende wijze kan uitoefenen”. Bovendien valt de Raad verzoekster niet bij in haar standpunt dat artikel 15, § 1, 2°, van het evaluatiebesluit twee afzonderlijke en cumulatief te vervullen voorwaarden stelt: wie immers “niet” de competenties heeft ontwikkeld die “noodzakelijk” zijn om zijn functie uit te oefenen kan *ipso facto* “die niet meer op een bevredigende wijze […] uitoefenen”.

21. Verzoekster slaagt er aldus niet in om aan te tonen dat het tweede criterium met betrekking tot de ontwikkelingsdoelstelling foutief werd beoordeeld. Zij toont niet aan dat de feitenvinding voor dit tweede criterium onzorgvuldig is verlopen of dat ze is aangetast door enige vooringenomenheid.

Op grond van artikel 15, § 1, 2°, van het evaluatiebesluit kan alleen al op grond hiervan de eindvermelding ‘onvoldoende’ worden toegekend.

Daarenboven toont verzoekster niet aan dat haar bijdrage tot de teamprestaties eventueel een “verzachtend element” had kunnen zijn in de zin van artikel 15, § 1, tweede lid, van het evaluatiebesluit.

Die vaststellingen volstaan om te besluiten dat in overeenstemming met artikel 15, § 1, van het evaluatiebesluit aan verzoekster voor de evaluatiecyclus 2019 een vermelding ‘onvoldoende’ mocht worden toegekend, minstens toont verzoekster het tegendeel niet aan.

22. De kritiek van verzoekster over de beoordeling van de doelstellingen met betrekking tot de beschikbaarheid voor de gebruikers en de

bijdrage tot de teamprestaties hoeft niet te worden onderzocht, omdat het overtollige motieven betreft. Zelfs al ware die kritiek gegrond, kan ze niet de nietigverklaring van de toegekende evaluatie verantwoorden.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing en het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 400 euro, een bijdrage van 40 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 924 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van acht juni tweeduizend drieëntwintig, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Geert Van Haegendoren,	kamervoorzitter,
Bruno Seutin,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,

bijgestaan door

Vera Wauters,	griffier.

De griffier	**De voorzitter**
Vera Wauters	**Geert Van Haegendoren**