

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 258.614 van 26 januari 2024
in de zaak A. 234.146/IX-9913**

In zake: 1. XXXX
2. XXXX
3. XXXX
woonplaats kiezend te XXXX
XXXX
en bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Gwijde Vermeire
kantoor houdend te 9000 Gent
Voskenslaan 301

tegen:

het RIJKSINSTITUUT VOOR ZIEKTE- EN
INVALIDITEITSVERZEKERING
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Willy van Eeckhoutte,
kantoor houdend te 9051 Gent
Drie Koningenstraat 3
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 17 juli 2021, strekt tot nietigverklaring van :
- de beslissing van 29 januari 2021 waarbij aan XXXX voor de evaluatiecyclus 2020 door haar hiërarchisch meerdere de eindvermelding ‘onvoldoende’ wordt toegekend;
 - de beslissing van de administrateur-generaal van het Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering (RIZIV) van 7 juli 2021 om de op 29 januari 2021 toegekende eindvermelding ‘onvoldoende’ te bevestigen.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 252.995 van 15 februari 2022 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissingen verworpen.

De verzoekende partijen hebben een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

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

Eerste auditeur Rita Van Den Eeckhout heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partijen en de verwerende partij hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 20 november 2023.

Staatsraad Wouter Pas heeft verslag uitgebracht.

XXXX, advocaat Gwijde Vermeire die verschijnt voor de verzoekende partijen en advocaat Hannes Delagrange, die *loco* advocaat Willy van Eeckhoutte verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Rita Van Den Eeckhout 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. Eerste verzoekster is sinds 1 november 2009 als technisch deskundige (juridisch assistent) in dienst van de verwerende partij. Zij oefent de functie uit van dossierbeheerder Juridische Normen en Geschillen bij de dienst voor Geneeskundige Verzorging – directie Juridische Zaken & Toegankelijkheid.

Uit medische attesten blijkt dat zij een verminderde zelfredzaamheid heeft van tien punten, hetgeen overeenstemt met een ongeschiktheid van ten minste 66% en een vermindering van zelfredzaamheid inzake het criterium ‘verplaatsingsmogelijkheden’ ten belope van 2 punten.

De tweede en derde verzoekende partij zijn de ouders van eerste verzoekster. Zij staan in voor de mantelzorg van hun dochter.

3.2. In het kader van de evaluatiecycli tot 2018 wordt aan eerste verzoekster steeds de eindvermelding ‘voldoet aan de verwachtingen’ toegekend.

In het kader van de evaluatiecyclus 2019 wordt aan eerste verzoekster de eindvermelding ‘te verbeteren’ toegekend. Eerste verzoekster tekent hiertegen beroep aan bij de beroepscommissie, maar trekt dat beroep later in.

3.3. In het kader van de evaluatiecyclus 2020 vindt op 3 maart 2020 een planningsgesprek plaats tussen eerste verzoekster en haar hiërarchische meerdere.

3.4. Op 19 juni 2020 en 10 november 2020 worden met eerste verzoekster functioneringsgesprekken gehouden.

3.5. Op 29 januari 2021 vindt tussen eerste verzoekster en haar hiërarchisch meerdere het evaluatiegesprek voor de evaluatiecyclus 2020 plaats, waarbij zij als eindvermelding ‘onvoldoende’ krijgt toegekend.

De eindvermelding ‘onvoldoende’ wordt als volgt gemotiveerd:

“Prestatiedoelstellingen

Katrien behaalde minder dan 50 % van de haar toevertrouwde prestatiedoelstellingen.

het niveau van- en de verwachtingen bij deze doelstellingen werden de voorbije jaren reeds systematisch naar beneden bijgesteld, aangezien een aantal taken en opdrachten die normaal aan een technisch deskundige kunnen worden toevertrouwd, te moeilijk uitvallen.

Voor sommige taken werd nogmaals vastgesteld dat basiscompetenties die in principe samenvallen met het profiel en de functiebeschrijving onvoldoende voorhanden zijn (behandelen van geschillendossiers, opstellen van een PV)

Voor andere taken werd opnieuw vastgesteld dat het ontbreken van een professionele basis attitude een aanvaardbare oplevering van de taak onmogelijk maakt (steeds opnieuw vermengen van privé beschouwingen in professionele mails,..)

Ontwikkelingsdoelstellingen

de ontwikkelingsdoelstellingen worden in het geheel niet behaald.

Katrien tracht steeds gemaakte afspraken te omzeilen, de grenzen op te zoeken, en geeft geen of niet voldoende respons op instructies van haar leidinggevenden.

Ze neemt geen- of niet voldoende verantwoordelijkheid op voor haar acties.

Beschikbaarheid voor de gebruikers van de dienst

De doelstellingen werden onvoldoende behaald.

De incidenten die er zijn geweest met externe communicatie, bv. maar niet uitsluitend op 14 september 2020, leggen een hypotheek op het vertrouwen dat in Katrien kan worden gesteld voor communicatie met - en dienstverlening aan externe gebruikers.

Bijdrage aan de teamprestaties

De doelstellingen werden onvoldoende behaald.

Voor sommige zaken tracht Katrien een bijdrage te leveren (delen van informatie; signaleren van trefwoorden) maar het algemeen beeld blijft dat Katrien onaangepast gedrag vertoont in team vergaderingen, of nog bv. onaangepaste mededelingen blijft verwerken in PV's van teamvergaderingen.

Verder is er ook onvoldoende loyale attitude en correcte opvolging rond team afspraken, bv voor de afspraken rond tijdig opnemen van verlof.”

Dat is de eerste bestreden beslissing.

3.6. Op 11 februari 2021 stelt eerste verzoekster bij de administrateur-generaal van de verwerende partij een beroep in tegen het evaluatieverslag en de haar toegekende eindvermelding ‘onvoldoende’.

3.7. Op 27 mei 2021 hoort de interparastatale beroepscommissie inzake evaluatie (hierna: de beroepscommissie) zowel eerste verzoekster als tweede verzoekster, haar moeder en vertrouwenspersoon. Ook de evaluator wordt gehoord.

In haar advies van dezelfde datum stelt de beroepscommissie voor om de eindvermelding ‘onvoldoende’ niet te behouden en eerste verzoekster de eindvermelding ‘te verbeteren’ toe te kennen.

De motivering van dat advies luidt:

“Met in achtneming van alle stukken in het dossier.

Gelet op het feit dat het beroep door de geëvalueerde werd ingediend binnen de voorgeschreven termijn en dus ontvankelijk is.

Gelet op de middelen en de argumenten aangevoerd door de geëvalueerde bijgestaan door zijn verdediger en de middelen en de argumenten aangevoerd door de evaluator.

Overwegende dat na beraadslaging de commissie tot volgende bevinding komt:

Na beraadslaging en bij 5 stemmen tegen 1 is de commissie overeengekomen om de vermelding ‘onvoldoende’ die door de administratie aan betrokkene werd toegekend niet te weerhouden. De leden hebben daarna op de tweede vraag, om aan betrokkene de vermelding ‘te verbeteren’ toe te kennen, unaniem ‘akkoord’ geantwoord.

Dit wordt gemotiveerd door het feit dat de commissie betrokkene alsnog een kans wil geven om te bewijzen dat zij zich een correcte basisattitude kan eigen maken. De commissie houdt hierbij rekening met de extra bijkomende inspanningen die de ouders van de geëvalueerde nog willen leveren om betrokkene te begeleiden. Ze stelt ook vast dat ondanks het feit dat er verschillende functioneringsgesprekken zijn geweest, de geëvalueerde daarin niet werd geëvalueerd op alle doelstellingen. Later werd zij hier tijdens het evaluatiegesprek toch op aangesproken. Het ware aangewezen geweest om betrokkene hier ook in de loop van het jaar op aan te spreken en hiervoor nog extra officiële functioneringsgesprekken in te lassen. Dit los van de functioneringsgesprekken die over de specifieke incidenten gingen. Het is immers het doel van een functioneringsgesprek om oplossingen te zoeken voor knelpunten die het bereiken van de afgesproken doelstellingen

bemoeilijken (artikel 8, tweede lid, 2° van het KB van 24 september 2013 betreffende de evaluatie in het federaal openbaar ambt).

Hoewel het huidig functioneren van betrokkene volgens de evaluator los staat van de COVID-19-crisis omdat er reeds een gelijkaardige problematiek was in de voorbijgaande jaren, is de commissie van oordeel dat deze crisis toch extra heeft gewogen op het functioneren van de geëvalueerde. De commissie verwijst hiervoor naar de elementen van familiale aard die werden aangehaald tijdens de zitting.

De commissie wil de gebeurde feiten echter zeker niet minimaliseren. Zij kan ook niet anders dan vaststellen dat er zeer ernstige tekortkomingen zijn in hoofde van de geëvalueerde en dat er het komende jaar zeker ernstig moet worden gewerkt aan het aanleren van een basisattitude. Ze erkent ook dat de administratie reeds zeer veel inspanningen heeft geleverd (Joblink, Emino, gesprekken met de ouders, inschakelen bedrijfsarts, afsluiten externe mails om incidenten zo veel mogelijk te vermijden ...). De commissie verzoekt de administratie om zeker verder te blijven voorzien in een intensieve coaching. Aan de geëvalueerde vraagt zij om intensief te werken op de aangehaalde problematiek in het evaluatiegesprek, om op een constructieve manier mee te werken aan de begeleiding en om te zorgen voor een correcte en open communicatie met de administratie.“

3.8. Op 7 juli 2021 beslist de administrateur-generaal om het advies van de beroepscommissie niet bij te vallen en de eindvermelding ‘onvoldoende’ voor de evaluatiecyclus 2020 te bevestigen.

Dat is de tweede bestreden beslissing, waarvan de motivering luidt:

“De interparastatale beroepscommissie inzake evaluatie is op 27 mei 2021 bijeengekomen voor het onderzoek van het beroep dat u op 11 februari 2021 hebt ingediend tegen het evaluatieverslag dat u is meegedeeld en tegen de eindvermelding ‘onvoldoende’, die u is toegekend voor de evaluatiecyclus lopende van 01-01-2020 tot en met 31-12-2020.

In bijlage vindt u het advies van de beroepscommissie die voorstelt om de voorgelegde vermelding ‘onvoldoende’ te wijzigen in de vermelding ‘te verbeteren’. Overeenkomstig artikel 32, 1e lid, van het koninklijk besluit van 24 september 2013 betreffende de evaluatie in het federaal openbaar ambt, ben ik bevoegd om de uiteindelijke beslissing te nemen als de commissie een andere evaluatievermelding voorstelt dan de voorgelegde: Als leidend ambtenaar neem ik de beslissing om hetzij de vermelding te wijzigen overeenkomstig het advies van de commissie, hetzij de oorspronkelijke vermelding te bevestigen.

Na grondige analyse van uw dossier en onderzoek van het advies van de commissie, heb ik besloten om dit advies niet te volgen en de evaluatievermelding ‘onvoldoende’ die u toegekend werd voor de periode

van 1-01-2020 tot en met 31-12-2020, te bevestigen volgens artikel 15, paragraaf 1 van het koninklijk besluit van 24 september 2013 betreffende de evaluatie in het federaal openbaar ambt, om de hieronder vermelde redenen.

Vooraleerst verwijs ik naar het verslag van het evaluatiegesprek van 29 januari 2021 betreffende de periode van 1 januari 2020 t.e.m. 31 december 2020 (cf. bijlage 2 van deze brief), waarin wordt aangetoond dat minder dan 50% van de prestatiedoelstellingen gerealiseerd zijn alhoewel de nodige middelen en tijd hiervoor ter beschikking stonden, en dat de noodzakelijke competenties voor het uitoefenen van de functie niet op een bevredigende manier getoond en/of ontwikkeld werden. Dit bovenvermeld evaluatieverslag is gebaseerd op:

- een planningsgesprek dat plaatsvond op 3 maart 2020, waarvan u het verslag, inbegrepen de vermelde doelstellingen, middelen en indicatoren, ter akkoord getekend hebt.
- twee functioneringsgesprekken die hebben plaatsgevonden respectievelijk op 19 juni 2020 en 10 november 2020 met als bedoeling u de kans te geven om uw verplichtingen als werknemer te realiseren en de goede werking van de dienst te verzekeren.
- verschillende schriftelijke (en mondelinge) feedback's van uw hiërarchie (en collega's) over de van u verwachte prestaties en verbeteringen.

Ten tweede kan ik het advies van de beroepscommissie niet volgen om volgende redenen:

- Het staat vast dat de beroepscommissie niet contesteert dat minder dan 50% van de prestatiedoelstellingen behaald zijn in 2020, wat een voldoende voorwaarde is voor het toekennen van de eindvermelding 'onvoldoende'. Integendeel stelt deze commissie vast dat er zeer ernstige tekortkomingen zijn en erkent ook dat de administratie reeds zeer veel inspanningen heeft geleverd.
- De commissie motiveert haar advies tot aanpassing van de eindvermelding hoofdzakelijk 'door het feit dat de commissie betrokkene alsnog een kans wil geven om te bewijzen dat zij zich een correcte basisattitude kan eigen maken'. Dit gaat echter voorbij aan het feit dat de voorbije jaren al zeer veel inspanningen geleverd zijn hiertoe, zowel qua begeleiding als in het meer formele kader van de evaluatiecyclus (rekening houdend met o.a. de functioneringsgesprekken en de feedback van het jaar 2020 alsook de eindvermelding 'te verbeteren', die u eind 2019 werd toegekend), zonder dat dit afdoende resultaten of verbetering teweeg bracht.
- De commissie is m.i. voorts ten onrechte van oordeel dat deze covid-crisis extra zou hebben gewogen op uw functionering, noch verduidelijkt de commissie waarom zulks het geval zou zijn.

Tijdens het evaluatiegesprek werd er bovendien in meerdere doelstellingen duidelijk rekening gehouden met de covid-crisis. De evaluatie van enkele doelstellingen was inderdaad niet mogelijk wegens de impact van de covid-crisis, maar de voornaamste vaststelling blijft dat andere uitvoerbare doelstellingen niet werden behaald (b.v. opvolging van het Belgische Staatsblad om verschillende tabellen te actualiseren,

nakomen van afspraken rond het niet versturen van onaangepaste mails,...). Het niet nakomen van duidelijk opgelegde verplichtingen heeft tot gevolg dat uw prestaties tot een onvoldoende hebben geleid.

- De commissie refereert in haar advies naar 'de extra bijkomende inspanningen die de ouders van de geëvalueerde nog willen leveren om betrokkene te begeleiden'. Ik kan niet akkoord gaan met dit argument en dit omwille van de arbeidsverhouding die enkel bestaat tussen u en ons Instituut.

Tenslotte zou ik graag naar de finaliteit van de evaluatieprocedures willen verwijzen. De evaluatiecycli (en al de procedures daarrond) zijn gericht zowel op de ontwikkeling van het personeelslid alsook op het belang van de organisatie. In casu werden uw prestaties op een correcte en objectieve wijze geëvalueerd en werd er voor gezorgd dat u optimaal zou kunnen functioneren.

Wij engageren ons om, zoals de beroepscommissie adviseert, de ondersteuning die er tot hiertoe is geweest verder te zetten en te blijven voorzien in een intensieve coaching in de toekomst. Dit verandert evenwel niets aan de vaststelling dat uw niveau van presteren tijdens de evaluatiecyclus 2020 onvoldoende was. “

3.9. In het kader van de evaluatiecyclus 2021 - 2022 wordt aan eerste verzoekster op 26 april 2022 de eindvermelding 'onvoldoende' toegekend.

Na eensluidend advies van de beroepscommissie op 15 september 2022 beslist de administrateur-generaal van het RIZIV op 5 oktober 2022 om de eindvermelding 'onvoldoende' te behouden.

Bij besluit van 17 oktober 2022 wordt eerste verzoekster ontslagen wegens beroepsongeschiktheid, met ingang van 31 oktober 2022.

Het verzoek van eerste verzoekster om haar een aangepaste functie toe te kennen wordt door de voorzitter van het algemeen beheerscomité van het RIZIV op 28 oktober 2022 afgewezen.

Tegen voormelde beslissingen en adviezen hebben huidige verzoekers op 18 november 2022 een annulatieberoep ingesteld bij de Raad van State (rolnummer A. 237.726/IX-10.160).

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

A. Procesbevoegdheid van de tweede en derde verzoekende partij

Standpunt van de partijen

4. De tweede en derde verzoekende partij stellen het beroep tot nietigverklaring in “in hun hoedanigheid van erkende vertrouwenspersonen” van eerste verzoekster. Zij verwijzen in dit verband naar de overeenkomst van 7 maart 2018 met de verwerende partij. In die overeenkomst wordt vermeld dat de verwerende partij de tweede en derde verzoekende partij kan contacteren indien zij dit nodig acht en omgekeerd, dat het evaluatieverslag van eerste verzoekster aan de tweede en derde verzoekende partij zal worden bezorgd en dat er met hen op het RIZIV een aantal overlegmomenten zullen plaatsvinden – gestreefd wordt naar een drietal per jaar – al naargelang de behoefte.

Bij de bespreking van hun belang zetten de tweede en de derde verzoekende partij ook nog uiteen dat zij mantelzorgers zijn van hun dochter en ook in die hoedanigheid zijn aanvaard door de verwerende partij.

5. De verwerende partij werpt een exceptie op en stelt dat de afspraken van 7 maart 2018 niet impliceren dat de tweede en derde verzoekende partij een erkend statuut van vertrouwenspersoon hebben dat hen zou toelaten ook zelf in rechte op te treden in een procedure die gaat over de evaluatie van eerste verzoekster als personeelslid van de verwerende partij. De verwerende partij benadrukt dat zij enkel een arbeidsverhouding heeft met eerste verzoekster. Volgens haar beschikken de tweede en derde verzoekende partij niet over het rechtens vereiste belang dat rechtstreeks en persoonlijk moet zijn zodat het beroep minstens wat hen betreft als onontvankelijk moet worden afgewezen.

6. In de memorie van wederantwoord repliceren de verzoekende partijen dat tweede en derde verzoeker niet optreden in naam van hun dochter maar in eigen naam. Volgens hen volgt uit artikel 19 van de gecoördineerde

wetten op Raad van State dat ook een “derde partij” op wie de bestreden beslissing niet uitdrukkelijk betrekking heeft maar die doet blijken van een benadeling of een belang, een annulatieberoep kan instellen. Dit geldt voor beide ouders van eerste verzoekster, die als mantelzorgers en direct betrokkenen, ook negatief geraakt worden door de beslissingen met betrekking tot hun dochter. Zij getuigen van een voldoende moreel en persoonlijk belang om de bestreden beslissingen aan te vechten.

Wat hun hoedanigheid betreft om in rechte te kunnen optreden in dit geding, werpen de verzoekende partijen op dat de tweede en derde verzoeker “in hun hoedanigheid van erkende vertrouwenspersonen minstens zijdelings via deelname aan vergaderingen/mailverkeer/telefonisch ondersteunend deel uit[maken] van de arbeidsverhouding tussen eerste verzoekster en verweerder, want zij werden van bij het begin van de arbeidsverhouding tussen eerste verzoekster en verweerder betrokken in die arbeidsverhouding en aanvaard als noodzakelijke bijstand bij het functioneren van eerste verzoekster bij verweerder”. Zowel in haar stageperiode als in de periode van statutaire benoeming werden zij betrokken bij de planning en bij problemen en zijn zij bij de functionering tussengekomen om het recht van eerste verzoekster op een aangepaste werkomgeving aan de verwerende partij te verduidelijken, te ondersteunen en haar beperkingen nader toe te lichten, opdat het recht op arbeid voor eerste verzoekster geen zuiver theoretisch mensenrecht zou blijven. Tweede en derde verzoeker werden trouwens ook vermeld in het kader van de ontwikkelingsdoelstellingen van het evaluatieverslag en maakten dus in werkelijkheid deel uit van de functionering van eerste verzoekster bij de verwerende partij.

De verzoekende partijen voeren aan dat bij de beoordeling van de ontvankelijkheid van het beroep van de tweede en derde verzoekers, in het bijzonder wat hun belang en hoedanigheid (als vertrouwenspersonen) betreft, rekening moet worden gehouden met het Protocol van 19 juli 2007 ten gunste van de personen met een handicap (BS 20 september 2007), waarbij de federale

overheid in artikel 2, § 1, ervan criteria aanreikt waardoor zij zich dient te laten leiden bij de interpretatie van het begrip ‘redelijke aanpassing’: “Een aanpassing is een concrete maatregel die de beperkende invloed van een onaangepaste omgeving op de participatie van een persoon met een handicap kan neutraliseren”. Concreet maakt de bijstand van een vertrouwenspersoon deel uit van het recht van de ambtenaar met een handicap op een aangepaste werkomgeving, namelijk voor de uitwerking en het behoud van dat recht, met inbegrip van planning, functionering en ook evaluatie. Personen met autismespectrumstoornis hebben vertrouwens(personen) nodig om hen bij te sturen. Tweede en derde verzoeker waren trouwens ook aanwezig op de zitting van de beroepscommissie.

In ondergeschikte orde merken verzoekers op dat de hoedanigheid en procesbevoegdheid, alsook het persoonlijk belang van tweede en derde verzoeker minstens te begrijpen zijn als die van een tussenkomende partij.

7. In hun laatste memorie betogen verzoekers dat het afhankelijk stellen van de proceshoedanigheid van het element ‘arbeidsrelatie’ en het al of niet ‘bestemming’ zijn van de bestreden beslissingen, een zeer strikte benadering is. Alle gegevens van het dossier tonen immers aan dat er een rechtstreekse en persoonlijke correlatie bestaat tussen de ouders van eerste verzoekster en het RIZIV, dit in bijzonder als vertrouwenspersonen sinds 2018 en later ook, zoals in 2020, door coaching, morele en materiële hulp en begeleiding van eerste verzoekster. Tweede en derde verzoeker worden dagdagelijks geconfronteerd met het wel en wee van eerste verzoekster en worden dus ook getroffen door de bestreden beslissing. De beslissing houdt ook een miskenning in van zowel hun rol als vertrouwenspersonen als van de door de beroepscommissie wel pertinent geachte inspanningen als ouders en als coach.

In de laatste memorie verklaren de tweede en derde verzoekende partij evenwel niet aan te dringen op de vraag om als tussenkomende partij op te treden en niet te wensen dat de Raad van State

onderzoekt of zij in hoedanigheid van tussenkomende partij “een vordering kunnen instellen”.

Beoordeling

8. Een verzoekende partij dient te beschikken over de vereiste hoedanigheid om het beroep tot nietigverklaring in te stellen. Deze vereiste van hoedanigheid dient te worden onderscheiden van de vereiste van het belang.

9. De tweede en derde verzoekende partij beroepen zich bij het instellen van het beroep op hun hoedanigheid van vertrouwenspersoon, die zij afleiden uit afspraken met de verwerende partij, gemaakt in het belang van en met het akkoord van eerste verzoekster om het functioneren van eerste verzoekster op het RIZIV van nabij te kunnen opvolgen.

De nauwe betrokkenheid van de tweede en derde verzoekende partij als vertrouwenspersoon bij het functioneren van eerste verzoekster op het RIZIV, noch het feit dat de bijstand van een vertrouwenspersoon al dan niet deel zou uitmaken van het recht van een ambtenaar met een handicap op een aangepaste werkomgeving, houden evenwel in dat zij over de vereiste procesbevoegdheid beschikken om tegen de bestreden beslissingen in eigen naam op te komen. Die beslissingen vloeien immers uitsluitend voort uit de individuele arbeidsrelatie van eerste verzoekster met de verwerende partij. De bestreden beslissingen zijn genomen in het kader van de evaluatiecyclus met toepassing van het koninklijk besluit van 24 september 2013 ‘betreffende de evaluatie in het federaal openbaar ambt’ (hierna: koninklijk besluit van 24 september 2013) en hebben enkel betrekking op eerste verzoekster als personeelslid van het RIZIV en het RIZIV zelf. De regelgever voorziet in deze procedure geen rol of inbreng van een vertrouwenspersoon. De tweede en derde verzoekende partij zijn geen actoren in het evaluatieproces. Een individuele en rechtstreekse band met de bestreden beslissingen ontbreekt ten aanzien van de tweede en de derde verzoekende partij, die evenmin kunnen steunen op de tussen de partijen

gemaakte afspraken om de vereiste van de juiste hoedanigheid om in rechte op te treden voor de Raad van State, in hun voordeel om te buigen.

De tweede en derde verzoekende partij hebben geen procesbevoegdheid.

10. Aangezien de verzoekende partijen afstand doen van hun vraag in ondergeschikte orde om de tweede en derde verzoekende partij als tussenkomende partijen te laten optreden, behoeft deze vraag geen verder antwoord.

11. Het beroep tot nietigverklaring is onontvankelijk in hoofde van de tweede en derde verzoekende partij. Hierna wordt met “verzoekster” of “verzoekende partij” enkel verwezen naar de eerste verzoekende partij.

B. Ontvankelijkheid wat betreft het voorwerp van het beroep: eerste bestreden beslissing van 29 januari 2021

Standpunt van de partijen

12. In het auditorsverslag wordt een ambtshalve exceptie opgeworpen wat betreft de ontvankelijkheid van het beroep voor zover het de eerste bestreden beslissing betreft.

Deze exceptie wordt als volgt toegelicht:

“Tegen de evaluatiebeslissing van de hiërarchisch meerdere staat een ‘georganiseerd administratief beroep’ open, in toepassing van artikel 30/1 van het KB van 24 september 2013 betreffende de evaluatie in het federaal openbaar ambt [...] dat bepaalt dat binnen de twintig werkdagen na de kennisgeving van het verslag het personeelslid een schriftelijk beroep kan instellen tegen het evaluatieverslag en de eindvermelding die hem toegekend is.

Het beroepschrift komt in dat geval terecht bij de leidend ambtenaar die het onmiddellijk bezorgt aan de bevoegde beroepscommissie, in dit geval

de interparastatale beroepscommissie inzake evaluatie, bevoegd voor de beroepen inzake evaluatie en voor de stages in de openbare instellingen van sociale zekerheid [voetnoot: artikel 24, 2°, KB van 24 september 2013]. Die onderzoekt het dossier en verstrekt ter zake een ‘met redenen omkleed’ advies [voetnoot: artikel 31 KB van 24 september 2013].

De richting die het advies uitgaat, bepaalt welke rol de leidend ambtenaar vervolgens op zich neemt [voetnoot: artikel 32 KB van 24 september 2013]. Indien de beroepscommissie voorstelt om de eindbeoordeling te behouden, dan wordt die definitief en heeft de leidend ambtenaar geen eigen beslissingsbevoegdheid. Adviseert de beroepscommissie echter om aan de geëvalueerde een gunstigere evaluatiebeoordeling toe te kennen, dan dient de leidend ambtenaar, *in casu* de administrateur-generaal, de beslissing te nemen om ‘hetzij de vermelding te wijzigen overeenkomstig het advies van de commissie, hetzij de oorspronkelijke vermelding te bevestigen’. Dit betekent in het laatste geval dat ingevolge de devolutieve werking van het administratief beroep de volledige onderzoeks- en beslissingsbevoegdheid inzake de evaluatie nu bij de administrateur-generaal komt te liggen, met die beperking dat hij geen eindvermelding kan toekennen buiten de initieel toegekende dan wel geadviseerde vermelding.

In deze zaak heeft zich de tweede optie voltrokken: na een gunstiger advies van de beroepscommissie heeft de administrateur-generaal de eindbeslissing genomen om het advies niet te volgen en aan de oorspronkelijke evaluatiebeslissing (‘onvoldoende’) vast te houden.

Enkel deze beslissing kan op ontvankelijke wijze bij de Raad van State worden aangevochten, aangezien het de finale beslissing betreft na het uitputten van een georganiseerd administratief beroep. Ze is als het ware ‘in de plaats’ gekomen van de beslissing van 29 januari 2021.

Dienvolgens is het beroep bij de Raad van State, voor zover gericht tegen de eerste evaluatiebeslissing van 29 januari 2021 waarbij eerste verzoekster de vermelding ‘onvoldoende’ kreeg, onontvankelijk.”

13. De verwerende partij sluit zich hierbij aan in haar laatste memorie, terwijl eerste verzoekster verklaart zich te gedragen naar de wijsheid van de Raad van State.

Beoordeling

14. Na eigen onderzoek kan de ambtshalve exceptie opgeworpen in het auditorsverslag worden bijgevalen. In de mate het beroep tot nietigverklaring de eerste bestreden beslissing betreft, is het onontvankelijk.

Hierna wordt met de bestreden beslissing bijgevolg enkel de tweede bestreden beslissing van 7 juli 2021 bedoeld.

V. Onderzoek van het tweede middel

Standpunt van de partijen

15. In het inleidend verzoekschrift voert verzoekster als tweede middel de schending aan van het zorgvuldigheidsbeginsel en het redelijkheidsbeginsel, de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ en het “motiveringsbeginsel”.

Ter ondersteuning van het middel betoogt verzoekster in de eerste plaats dat de beslissing van de verwerende partij naar aanleiding van het afwijken van het unanieme advies van de beroepscommissie onvoldoende gemotiveerd is. Zij stelt dat het motiveren ervan ook het punctueel beantwoorden van de grieven in de beroepsakte inhoudt, hetgeen niet is gebeurd. Voor de beroepscommissie was de motivering in de beroepsakte overtuigend om de quoterings ‘onvoldoende’ te wijzigen naar ‘te verbeteren’. In de beslissing van 7 juli 2021 wordt evenwel niet gesproken over de beroepsgrieven. De vermelding “na grondige analyse van uw dossier en onderzoek van het advies” is een zeer oppervlakkige motivering ten aanzien van het beroepschrift waarvan de verwerende partij niet eens de grieven vermeldt, zelfs niet de essentie ervan. Juist omdat het advies van de beroepscommissie niet wordt gevolgd, had de finaal beslissende overheid een eigen beoordelingsplicht en diende zij de beroepsgrieven zelf ook in de andersluidende beslissing te ontmoeten.

Ten tweede vertrekt de verwerende partij bij de motivering van haar beslissing van een onjuiste lezing van het advies, wat betreft het niet contesteren dat minder dan 50% van de prestatiedoelstellingen werden behaald, hetgeen voor haar volstaat voor het toekennen van de eindvermelding ‘onvoldoende’. Dit blijkt helemaal niet uit het advies. De verwerende partij schendt de motiveringsverplichting door haar persoonlijke onjuiste veronderstelling als een vaststaand gegeven te omschrijven en precies dit als ijkpunt te nemen voor het afwijzen van het advies van de beroepscommissie.

Ten derde blijkt op geen enkele wijze dat in de bestreden beslissing werkelijk rekening werd gehouden met de veelzijdige en drastische inperkingen die de covid-crisis heeft veroorzaakt in leven en werk van verzoekster.

Ten vierde is verzoekster van mening dat de motivering tegenstrijdig en onredelijk is waar enerzijds vooropgesteld wordt dat een evaluatie ook dient ter “ontwikkeling” van het personeelslid en dit anderzijds enkel gekaderd wordt in de arbeidsverhouding, terwijl gelet op de problematiek van verzoekster, haar “ontwikkeling” ook inclusie en een recht op begeleiding omvat. De verwerende partij weet dat een permanente coach noodzakelijk is en wijst de begeleiding af van de mantelzorgers, die nochtans als vertrouwenspersonen door het RIZIV zijn erkend, en dit steeds op passende wijze hebben uitgeoefend, met respect voor alle regels en de vertrouwelijkheid die de arbeidsverhouding tussen verzoekster en het RIZIV beheersen.

16. In haar memorie van antwoord voert de verwerende partij aan dat de beroepsgrievan van verzoekster specifiek zijn opgesteld voor haar beroep bij de beroepscommissie. Het was dus aan de beroepscommissie om de grieven te onderzoeken. De beroepscommissie heeft echter zelf niet elk van de gedetailleerde grieven beantwoord, maar een beknopt en algemeen advies opgesteld voor het geheel, dit in tegenstelling tot de verwerende partij die in haar beslissing zelfs puntsgewijs heeft geantwoord op de overwegingen in het advies.

De beroepsgrievan van verzoekster zijn wel degelijk in overweging genomen, hetgeen onder andere blijkt uit de vermelding “na grondige analyse van uw dossier en onderzoek van het advies van de commissie”.

De verwerende partij wijst erop dat de beroepscommissie wel degelijk geen enkele opmerking heeft gegeven over het feit dat de verwerende partij al in het evaluatieverslag aangegeven had dat verzoekster minder dan 50% van de prestatiedoelstellingen in 2020 heeft behaald, terwijl verzoekster dit in haar beroepschrift had betwist.

Daarnaast hield de verwerende partij wel degelijk rekening met de covid-crisis, zoals blijkt uit de oorspronkelijke evaluatiebeslissing en uit de bestreden beslissing.

De motivering is ten slotte niet tegenstrijdig: de verwerende partij heeft zich geëngageerd om de ondersteuning en intensieve coaching te blijven voortzetten maar dit betekent niet dat de bereidheid van de ouders van verzoekster om bijkomende inspanningen te leveren ertoe zou moeten leiden dat de evaluatie van verzoekster voor het voorbije jaar 2020 moet worden aangepast.

17. In haar memorie van wederantwoord stelt verzoekster dat wanneer de beslissende overheid afwijkt van een advies de motiveringsplicht des te belangrijker is en hieraan extra en zorgvuldige aandacht dient besteed. Verzoekster verwijst in dit verband naar arrest 252.223 van 25 november 2021 van de Raad van State.

Verzoekster betwist voorts dat de beroepscommissie niet verduidelijkt heeft waarom de covid-crisis extra zou hebben gewogen. De beroepscommissie heeft wel degelijk verwezen naar elementen van familiale aard die werden aangehaald tijdens de hoorzitting en die bekend waren aan de evaluator. De verwerende partij kan in haar eindbeslissing niet in redelijkheid en

zorgvuldigheid volhouden niet te weten welke die elementen van familiale aard waren, waardoor de covid-crisis heel zwaar doorwoog voor verzoekster.

Als antwoord op het argument in de bestreden beslissing omtrent het “niet-contesteren door de beroepscommissie van het niet halen van 50% van de prestatiedoelstellingen”, merkt verzoekster op dat dit geenszins is vermeld in het advies van de beroepscommissie, en dat de verwerende partij dit dus ten onrechte aanneemt als een vaststaand feit. Bovendien geeft de beroepscommissie inhoudelijk negatieve kritiek op de werkwijze van de evaluator bij het evalueren van verzoekster. De beroepscommissie verwierp inhoudelijk de evaluatiemethode, als zijnde een inbreuk op artikel 8, tweede lid, 2°, van het koninklijk besluit van 24 september 2013.

Tot slot herhaalt verzoekster dat de grieven in de beroepsakte tegen de evaluatiebeslissing een punt-voor-punt wederantwoord in de bestreden eindbeslissing noodzakelijk maakten.

18. In haar laatste memorie argumenteert de verwerende partij dat de formelemotiveringsplicht niet vereist dat de argumenten van het beroepschrift van verzoekster in het kader van het georganiseerd administratief beroep met het oog op een advies van de beroepscommissie één voor één moeten worden beantwoord of weerlegd in de eindbeslissing die volgt op dat advies. Het is de beroepscommissie die de beroepsgrieven van verzoekster als beroepsinstantie diende te onderzoeken en die dat ook gedaan heeft. De beroepscommissie heeft de argumenten van verzoekster zowel schriftelijk als mondeling aan bod laten komen en in overweging genomen.

Daarnaast legt de verwerende partij er onder meer de nadruk op dat verzoekster ten onrechte geen rekening houdt met een cruciaal element van de motivering in de bestreden beslissing: de uitdrukkelijke verwijzing naar en zelfs de integratie van de evaluatiebeslissing van 29 januari 2021. De eindbeslissing wordt gemotiveerd door te verwijzen naar de evaluatiebeslissing waarvan

verzoekster kennis had genomen en die zelf meer dan afdoende is gemotiveerd. De uiteindelijke beslissing is de evaluatiebeslissing bijgevalen en neemt die beslissing en de motivering ervan over. De motivering van de eerdere beslissing wordt aldus eigen aan de finale beslissing en wordt geacht er deel van uit te maken.

De verwerende partij onderstreept de verwijzing in de bestreden beslissing naar het feit dat de beroepscommissie niet contesteert dat minder dan 50% van de prestatiedoelstellingen behaald zijn door verzoekster. Aan de vaststelling dat het aangewezen ware geweest nog extra officiële functioneringsgesprekken in te lassen heeft de beroepscommissie niet verbonden dat meer dan 50% van de prestatiedoelstellingen zou zijn behaald noch dat de evaluatieprocedure niet goed zou zijn gevoerd. Ten overvloede merkt de verwerende partij op dat het niet behalen van 50% van de prestatiedoelstellingen een voldoende voorwaarde is voor de eindvermelding ‘onvoldoende’, maar dat die eindvermelding ook omwille van andere redenen kan worden toegekend. Uit de evaluatiebeslissing blijkt dat verzoekster de ontwikkelingsdoelstellingen in het geheel niet behaalde, de doelstellingen inzake de beschikbaarheid voor de gebruikers van de dienst onvoldoende behaalde en ook de doelstelling inzake de bijdrage aan de teamprestaties onvoldoende behaalde.

De verwerende partij brengt naar voren dat de motivering van de bestreden beslissing correct en adequaat aangeeft waarom het hoofdmotief van het advies van de beroepscommissie, namelijk “het alsnog een kans geven” niet is gevolgd. Uit de motivering blijkt ook dat rekening is gehouden met de covid-crisis in de beoordeling van verzoekster.

Met betrekking tot het element in het advies van de beroepscommissie in verband met de “bijkomende inspanningen van de ouders” weersprekt de verwerende partij de stelling dat het motief inzake de extra inspanningen waartoe de ouders bereid zijn in redelijkheid niet wordt weerlegd door de loutere opmerking dat er met hen geen arbeidsverhouding bestaat. De

verwerende partij wijst erop dat voor de geëvalueerde periode geen rekening kan worden gehouden met toekomstige zaken, zoals de bereidheid van de ouders om bijkomende inspanningen te leveren. De verwerende partij insisteert erop dat zij enkel een arbeidsverhouding heeft met verzoekster als personeelslid. De ouders vervullen geen taak als coach bij de werktaken van verzoekster. Omwille van de vertrouwelijkheid kunnen de ouders de inhoud of kwaliteit van het werk van verzoekster niet overnemen of begeleiden.

19. In haar laatste memorie voert verzoekster nog aan dat de verwijzing door de verweerder naar de evaluatiebeslissing van 29 januari 2021 bij het naast zich neerleggen van het advies van de beroepscommissie allerm minst volstond. De gevolgde evaluatiemethode was volgens de beroepscommissie niet naar behoren. De vaststelling door de beroepscommissie dat de verwerende partij te weinig functioneringsgesprekken had gehouden, ondergraaft fundamenteel de evaluatiebeslissing ‘onvoldoende’ van 29 januari 2021, gelet precies op de doelstelling van het functioneringsgesprek om oplossingen te zoeken voor knelpunten die het bereiken van de afgesproken doelstellingen bemoeilijken. Het is dan logisch te besluiten dat bij een dusdanige kritische vaststelling door de beroepscommissie van tekortkomingen in het verloop van de evaluatieprocedure de beroepscommissie het verder beantwoorden van de in het beroepschrift opgesomde argumenten achterwege kon laten. Bovendien, zo stelt verzoekster, had de verwerende partij iets moeten zeggen over de door de beroepscommissie vastgestelde leemte in de evaluatieprocedure. Louter verwijzen naar de twee functioneringsgesprekken die wel hebben plaatsgevonden volstaat niet om dit procedureel en inhoudelijk tekort *de facto* nog goed te praten. Verzoekster verduidelijkt in de laatste memorie ook waarin de tekortkomingen van de functioneringsgesprekken volgens haar bestonden.

Verzoekster voert verschillende elementen aan die moeten aantonen dat de covid-crisis een zware impact had op haar en dat de beroepscommissie en de evaluator hiervan kennis hadden.

Verzoekster besluit dat het motief dat de verwerende partij enkel een arbeidsverhouding heeft met haar niet aanvaardbaar is. Het maakt immers abstractie van de voortdurende inbreng van de ouders als mantelzorgers van verzoekster, inbreng die door het RIZIV zelf was erkend en aanvaard. Het motief in het advies van de beroepscommissie dat de ouders bereid zijn om extra inspanningen te leveren om verzoekster tot een professionele basisattitude te brengen, wordt in redelijkheid niet weerlegd door de loutere opmerking dat er met hen geen arbeidsverhouding bestaat.

Beoordeling

20. Het aanvoeren van het redelijkheidsbeginsel samen met de schending van de materiële motiveringsplicht in één en hetzelfde middel en met één en dezelfde toelichting loopt mank, aangezien er maar sprake kan zijn van een onredelijke beslissing in de veronderstelling dat de beslissing op deugdelijke grondslagen berust, wat verzoekster in het tweede middel nu precies betwist.

Voor zover geput uit de schending van het redelijkheidsbeginsel is het middel onontvankelijk.

21. De artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ verplichten de overheid ertoe in de akte de juridische en feitelijke overwegingen op te nemen die aan de beslissing ten grondslag liggen en dit op een ‘afdoende’ wijze. Het afdoende karakter van de motivering betekent dat de motivering pertinent moet zijn, dit wil zeggen dat ze duidelijk met de beslissing te maken moet hebben, en dat ze draagkrachtig moet zijn, dit wil zeggen dat de aangehaalde redenen moeten volstaan om de beslissing te dragen. De belangrijkste bestaansreden van deze formelemotiveringsplicht is erin gelegen dat de betrokkene in de hem aanbelangende beslissing zelf de motieven moet kunnen aantreffen op grond waarvan ze werd genomen, op zodanige wijze dat blijkt, of minstens kan worden nagegaan, of de overheid is uitgegaan van gegevens die in rechte en in feite juist

zijn, of zij die gegevens correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan in redelijkheid tot haar beslissing is kunnen komen.

22. In het licht van de artikelen 2 en 3 van de motiveringswet geldt, in geval er door de beslissende overheid afgeweken wordt van doorheen de administratieve procedure uitgebrachte adviezen, in principe een verstrengde motiveringsplicht. De motivering mag niet beperkt blijven tot een louter tegenspreken van het advies; uit het bestreden besluit moet duidelijk blijken waarom de beslissende overheid meent de in het advies geformuleerde argumenten niet te kunnen volgen. Het bestreden besluit dient minstens genoegzaam te laten verstaan om welke reden dit advies niet werd gevolgd en er in de tegenovergestelde zin werd beslist.

23. De bestreden beslissing verwijst in de eerste plaats naar het verslag van het evaluatiegesprek van 29 januari 2021 betreffende de periode van 1 januari 2020 tot en met 31 december 2020. Hieruit blijkt dat minder dan 50% van de prestatiedoelstellingen gerealiseerd zijn alhoewel de nodige middelen en tijd hiervoor ter beschikking stonden en dat de noodzakelijke competenties voor het uitoefenen van de functie niet op een bevredigende manier getoond of ontwikkeld werden. Dit evaluatieverslag steunt op een planningsgesprek, twee functioneringsgesprekken en schriftelijke en mondelinge feedback van hiërarchisch meerderen en collega's.

Ten tweede vermeldt de bestreden beslissing een aantal redenen waarom het advies van de beroepscommissie niet kan worden gevolgd. De beslissing stelt dat het vaststaat dat de beroepscommissie niet contesteert dat minder dan 50% van de prestatiedoelstellingen behaald zijn in 2020. Daarnaast stelt de verwerende partij dat de overweging van de beroepscommissie dat zij verzoekster “alsnog een kans wil geven om te bewijzen dat zij zich een correcte basisattitude eigen kan maken” voorbijgaat aan het feit dat de voorbije jaren al zeer veel inspanningen geleverd zijn hiertoe. De bestreden beslissing stelt buitendien dat de beroepscommissie ten onrechte van oordeel is dat de covid-

crisis extra zou hebben gewogen op verzoeksters functioneren, en wijst erop dat in meerdere doelstellingen duidelijk rekening gehouden werd met de covid-crisis. De bestreden beslissing stelt tot slot dat geen rekening kan worden gehouden met de overweging van de beroepscommissie om te refereren aan de bijkomende inspanningen die de ouders van verzoekster nog willen leveren om betrokkene te begeleiden, omdat de arbeidsverhouding enkel bestaat tussen verzoekster en het RIZIV.

Ten derde verwijst de bestreden beslissing naar de finaliteit van de evaluatieprocedures. De bereidheid om de ondersteuning van verzoekster voort te zetten en te blijven voorzien in een intensieve coaching, verandert niets aan de vaststelling dat het niveau van presteren van verzoekster tijdens de evaluatiecyclus 2020 onvoldoende was.

Aldus vermeldt de bestreden beslissing de motieven op grond waarvan ze werd genomen en verduidelijkt ze waarom het advies van de beroepscommissie niet werd gevolgd.

Op grond van deze overwegingen kan verzoekster achterhalen om welke redenen de verwerende partij beslist om de evaluatievermelding ‘onvoldoende’ te bevestigen en aldus het advies van de beroepscommissie niet te volgen. De vaststellingen in het evaluatieverslag van 29 januari 2021 dat minder dan 50% van de prestatiedoelstellingen gerealiseerd zijn, en dat de ontwikkelingsdoelstellingen in het geheel niet werden behaald zodat de noodzakelijke competenties voor het uitoefenen van de functie niet op een bevredigende manier ontwikkeld werden, leiden immers, overeenkomstig artikel 15, § 1, 1° en 2°, van het koninklijk besluit van 24 september 2013, noodzakelijkerwijze tot de beslissing om de evaluatievermelding ‘onvoldoende’ toe te kennen. Deze vaststellingen in het evaluatieverslag maken, door de verwijzing in de bestreden beslissing naar het evaluatieverslag, onderdeel uit van de motivering. De verwerende partij mag naar dit verslag verwijzen aangezien het

verzoekster ter kennis is gebracht en aangezien het verslag afdoende gemotiveerd is.

Onder voorbehoud van hetgeen *sub* 28 e.v. wordt opgemerkt, volstaan de in de bestreden beslissing aangehaalde redenen op zich om de beslissing te dragen.

24.1. Verzoekster betoogt evenwel dat de verwerende partij uitgaat van een onjuiste lezing van het advies van de beroepscommissie door te stellen dat de beroepscommissie niet contesteert dat minder dan 50% van de prestatiedoelstellingen behaald zijn in 2020. De kritiek komt erop neer dat uit de bestreden beslissing niet duidelijk zou blijken of en waarom de kritische opmerkingen van de beroepscommissie inzake de evaluatieprocedure niet relevant zouden zijn in het licht van de motivering omtrent het falen in meer dan 50% van de prestatiedoelstellingen.

24.2. Het evaluatieverslag stelt dat verzoekster minder dan 50% van de haar toevertrouwde prestatiedoelstellingen behaalde.

In haar advies verklaart de beroepscommissie:

“[De commissie] stelt ook vast dat ondanks het feit dat er verschillende functioneringsgesprekken zijn geweest, de geëvalueerde daarin niet werd geëvalueerd op alle doelstellingen. Later werd zij hier tijdens het evaluatiegesprek toch op aangesproken. Het ware aangewezen geweest om betrokkene hier ook in de loop van het jaar op aan te spreken en hiervoor nog extra officiële functioneringsgesprekken in te lassen. Dit los van de functioneringsgesprekken die over de specifieke incidenten gingen. Het is immers het doel van een functioneringsgesprek om oplossingen te zoeken voor knelpunten die het bereiken van de afgesproken doelstellingen bemoeilijken (artikel 8, tweede lid, 2° van het KB van 24 september 2013 betreffende de evaluatie in het federaal openbaar ambt.”

Verzoekster sluit zich aan bij de opmerking uit het auditorsverslag dat:

“door dergelijk voorbehoud te maken, [de beroepscommissie] het (verder) beantwoorden van de argumenten in het beroepsschrift, in het bijzonder wat betreft het al dan niet voldoen aan de voorwaarde van artikel 15, § 1, 1° van het KB van 24 september 2013 in beginsel achterwege [kon] laten, nu zij reeds kritiek had geuit op het verloop van de evaluatieprocedure zelf, die volgens haar tekortschiet ten aanzien van de geëvalueerde in het licht van de doelstellingen in artikel 8 van het KB van 24 september 2013, en mogelijk van die aard is de evaluatiebeoordeling te vitiëren.”

24.3. Weliswaar kan uit het advies van de beroepscommissie worden afgeleid dat een zeker voorbehoud werd gemaakt bij de evaluatieprocedure en bij de wijze waarop de eindevaluatie ‘onvoldoende’ tot stand is gekomen. Deze vaststelling en de kritische opmerking in het advies van de beroepscommissie over de evaluatieprocedure kunnen echter in redelijkheid niet worden beschouwd als een weerlegging van de geldigheid van de evaluatie en dus van de conclusie dat minder dan 50% van de prestatiedoelstellingen werden behaald.

Dit zou zo zijn als de beroepscommissie de hele evaluatieprocedure ongeldig zou hebben geacht. Er kan uit de formulering van het advies (“Het ware aangewezen geweest ...”) evenwel niet worden afgeleid dat het gemaakte voorbehoud van die aard is dat de hele evaluatieprocedure en de uitkomst ervan als ongeldig moeten worden beschouwd. Zulk een conclusie kan immers niet worden verondersteld, maar moet uitdrukkelijk tot uiting komen en worden onderbouwd.

24.4. Er moet voorts worden vastgesteld dat het advies van de beroepscommissie aangetast is door een interne tegenstrijdigheid. Enerzijds wordt de conclusie niet weerlegd dat minder dan 50% van de prestatiedoelstellingen behaald was, anderzijds wordt toch de evaluatiemelding ‘te verbeteren’ toegekend. Nochtans moet op grond van artikel 15, § 1, van het koninklijk besluit van 24 september 2013 de vermelding ‘onvoldoende’ worden toegekend aan het personeelslid dat minder dan 50% van zijn prestatiedoelstellingen heeft gerealiseerd.

Door deze tegenstrijdigheid kon uit het advies van de beroepscommissie redelijkerwijze niet worden afgeleid dat de beroepscommissie van mening was dat de evaluatie ongeldig is. Er kan dus ook niet uit worden afgeleid dat de verwerende partij bij haar eindbeslissing enkel zou mogen steunen op het evaluatieverslag door uitdrukkelijk te weerleggen dat er bezwaren bestaan tegen de uitgevoerde evaluatie en de daarbijhorende functioneringsgesprekken.

Ook als aangenomen zou worden dat de beroepscommissie, door de evaluatiemelding ‘te verbeteren’ op te leggen, impliciet gesteld heeft dat wel 50% van de prestatiedoelstellingen werd behaald, moet worden vastgesteld dat de bestreden beslissing, door het evaluatieverslag uitdrukkelijk te hernemen, explicieter dan de beroepscommissie motiveert in welke mate en op welke wijze de prestatiedoelstellingen al dan niet werden gerealiseerd.

25. De werkwijze van de beroepscommissie en het vervolgens uitdrukkelijk hernemen van het evaluatieverslag door de administrateur-generaal, hebben evenwel tot gevolg dat de bestreden beslissing geen antwoord bevat op de grieven die verzoekster voor de beroepscommissie heeft aangevoerd tegen de evaluatiebeslissing van 29 januari 2021, ook niet op impliciete wijze.

In dit verband voert verzoekster aan dat alle grieven die zij heeft aangevoerd in haar beroepschrift bij de beroepscommissie in de administratieve beroepsprocedure tegen de evaluatiebeslissing van 29 januari 2021 door de verwerende partij moeten worden “ontmoet en beantwoord”. Verzoekster is van mening dat de verwerende partij had moeten antwoorden op het gedetailleerde beroepschrift waarin zij per prestatiedoelstelling haar argumenten uiteenzette om aan te tonen dat zij wel degelijk de vereiste helft van de prestatiedoelstellingen behaalde.

26. Het beroepschrift waarnaar verwezen wordt, werd ingediend in het kader van een georganiseerd administratief beroep, met toepassing van artikel 30/1 van het koninklijk besluit van 24 september 2013.

Het beroepschrift bij de beroepscommissie bevat de argumenten, gericht tegen het evaluatieverslag en de haar toegekende vermelding ‘onvoldoende’. In de eerste plaats worden grieven aangevoerd tegen de beoordeling van elk van de twaalf prestatiedoelstellingen. Ten tweede worden argumenten aangevoerd betreffende de evaluatie van de ontwikkelingsdoelstellingen, de beschikbaarheid voor de gebruikers van de dienst en de bijdrage aan de teamprestaties.

27. De draagwijdte van de formelemotiveringsplicht is hiervoor *sub* 21 in herinnering gebracht. Daaraan moet worden toegevoegd dat deze plicht in het raam van een administratieve procedure niet zover reikt dat de overheid uitdrukkelijk moet antwoorden op élk bezwaar of argument dat door de betrokkene wordt aangevoerd. Wel is vereist dat uit de motivering van de beslissing blijkt dat deze argumenten daadwerkelijk bij de besluitvorming werden betrokken en waarom de beroepsargumenten niet werden aanvaard.

De formelemotiveringsplicht vereist *in casu* dus niet dat de administrateur-generaal de argumenten van het beroepschrift één voor één dient te weerleggen, zoals verzoekster beweert.

28. Er moet evenwel vastgesteld worden dat de administrateur-generaal in zijn beslissing enkel aanhaalt dat de beroepscommissie niet betwist dat verzoekster minder dan de vereiste helft van de prestatiedoelstellingen heeft behaald, maar dat zijn beslissing verzoekster geheel in het ongewisse laat waarom haar argumenten in het beroepschrift inzake de beoordeling van de prestatiedoelstellingen, de ontwikkelingsdoelstellingen en de beschikbaarheid voor de gebruikers van de dienst in het evaluatieverslag, niet in aanmerking worden genomen. De formelemotiveringsplicht vereist evenwel dat verzoekster in de bestreden beslissing een antwoord kan vinden op de door haar aangebrachte grieven, minstens in de mate zoals *sub* 27 aangegeven.

29. Artikel 14, § 1, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State bepaalt dat de in het beroep tot nietigverklaring aangevoerde onregelmatigheden “slechts aanleiding [geven] tot een nietigverklaring als ze, in dit geval, een invloed konden uitoefenen op de draagwijdte van de genomen beslissing, de betrokkenen een waarborg hebben ontnomen of als gevolg hebben de bevoegdheid van de steller van de handeling te beïnvloeden”.

Zoals hiervóór vastgesteld, doet verzoekster in het tweede middel terecht gelden dat de bestreden beslissing niet afdoende motiveert waarom de in het beroepschrift aangebrachte grieven niet konden worden aangenomen.

Indien blijkt dat deze grieven hoe dan ook niet gegrond zijn, heeft verzoekster echter geen belang bij een eventuele nietigverklaring van de bestreden beslissing op grond van de aangevoerde schending van de formelemotiveringswet. Een dergelijke nietigverklaring zou dan immers niet tot een andere beoordeling van die grieven kunnen leiden. Enkel in de mate de grieven betrekking hebben op gegronde bezwaren, kan het beantwoorden ervan, na een nietigverklaring, eventueel een invloed uitoefenen op de draagwijdte van de genomen beslissing.

De door verzoekster in haar beroepschrift aangehaalde grieven kunnen enkel als nuttig en als eventueel resulterend in gegronde bezwaren worden beschouwd, in de mate ze ertoe kunnen leiden dat verzoekster, in tegenstelling tot wat het evaluatieverslag vermeldt, wel 50% van de prestatiedoelstellingen behaalde, én wel de competenties heeft ontwikkeld die noodzakelijk zijn om haar functie uit te oefenen op een bevredigende wijze, én voldoende beschikbaar was voor de gebruikers van de dienst. Wanneer blijkt dat aan één van deze voorwaarden niet is voldaan, moet immers, op grond van artikel 15 van het koninklijk besluit van 24 september 2013 de vermelding ‘onvoldoende’ worden toegekend.

30. De vraag of het beantwoorden van de grieven uit het beroepschrift van die aard kan zijn dat besloten moet worden dat de toekenning van de vermelding ‘onvoldoende’ onterecht was, en bijgevolg de vraag of de vernietiging wegens schending van de formelemotiveringsplicht een invloed kan uitoefenen op de draagwijdte van de genomen beslissing, hangt samen met het onderzoek van de middelen die door verzoekster tegen de bestreden beslissing worden ingebracht.

Deze middelen hebben immers betrekking op de vraag of de bestreden beslissing een miskennis inhoudt van het recht op redelijke aanpassingen voor personen met een handicap, en op de vraag of de bestreden beslissing een schending inhoudt van artikel 8, tweede lid, 1° en 2°, van artikel 13, § 1, of van artikel 15 van het koninklijk besluit van 24 september 2013.

31. De materiëlemotiveringsplicht houdt in dat voor de beslissing rechtens aanvaardbare motieven moeten bestaan. Dit betekent onder meer dat die motieven steunen op werkelijk bestaande en concrete feiten die relevant zijn en met de vereiste zorgvuldigheid werden vastgesteld. Bovendien moet de overheid de gegevens die in rechte en in feite juist zijn, correct beoordelen en op grond van deze gegevens in redelijkheid tot een beslissing komen. Een beslissing schendt de materiëlemotiveringsplicht wanneer de motieven waarop ze steunt onjuist of onwettig zijn of de beslissing niet kunnen dragen. Het valt de Raad van State daarbij in principe niet toe het feitenonderzoek over te doen om zich aldus, wat de appreciatie van de zaak betreft, in de plaats te stellen van de administratie. Het behoort daarbij wel tot de bevoegdheid van de Raad van State na te gaan of de ingeroepen feiten werkelijk bestaan indien ze worden betwist. Indien wordt geoordeeld dat de beslissing steunt op onbestaande, onvoldoende bewezen feiten, dan is het materiëlemotiveringsbeginsel geschonden.

Het zorgvuldigheidsbeginsel houdt in dat het bestuur zijn beslissing op een zorgvuldige wijze moet voorbereiden. Dit impliceert dat de beslissing dient te steunen op werkelijk bestaande feiten die met de vereiste

zorgvuldigheid werden vastgesteld. De zorgvuldigheid verplicht de overheid onder meer om nauwgezet te werk te gaan bij de voorbereiding van de beslissing en om ervoor te zorgen dat de relevante feitelijke en juridische aspecten van het dossier deugdelijk in kaart worden gebracht, zodat zij met kennis van zaken en op grond van een volledig en behoorlijk onderzoek van het concrete geval kan beslissen.

32.1. Verzoekster stelt dat uit de bestreden beslissing niet blijkt dat werkelijk rekening werd gehouden met de veelzijdige en drastische inperkingen die de covid-crisis heeft veroorzaakt in leven en werk van verzoekster.

32.2. Er kan worden aangenomen dat het oordeel van de beroepscommissie dat de covid-crisis extra heeft gewogen op het functioneren van verzoekster voldoende onderbouwd en verduidelijkt wordt door te verwijzen naar de elementen van familiale aard die werden aangehaald tijdens de hoorzitting van de beroepscommissie. De stelling in de bestreden beslissing dat de beroepscommissie niet verduidelijkt waarom de covid-crisis zou hebben gewogen op de functionering van verzoekster is dus onjuist.

Dit doet evenwel niets af aan het feit dat de bestreden beslissing vaststelt dat tijdens het evaluatiegesprek rekening is gehouden met de covid-crisis en dat de evaluatie van enkele doelstellingen niet mogelijk was wegens de impact van de covid-crisis. De bestreden beslissing benadrukt dat de voornaamste vaststelling blijft dat andere uitvoerbare doelstellingen niet werden behaald (zoals de opvolging van het Belgisch Staatsblad om verschillende tabellen te actualiseren, het nakomen van afspraken rond het niet versturen van onaangepaste mails) en dat duidelijk opgelegde verplichtingen niet werden nagekomen.

In het evaluatieverslag van 29 januari 2021 waarnaar de bestreden beslissing verwijst, is overigens ook uitdrukkelijk opgemerkt dat de bijzondere context “op geen enkele manier het structurele gebrek aan inzet en

verbetering [kan] rechtvaardigen van de werkpunten die werden aangebracht tijdens de evaluatie van 2019”.

33.1. Verzoekster voert aan dat de motivering in de bestreden beslissing tegenstrijdig en onredelijk is waar enerzijds vooropgesteld wordt dat een evaluatie ook dient ter “ontwikkeling” van het personeelslid en dit anderzijds enkel gekaderd wordt in de arbeidsverhouding, terwijl gelet op haar problematiek haar “ontwikkeling” ook inclusie en een recht op begeleiding omvat.

33.2. De inbreng van de ouders als mantelzorgers, begeleiders en coach, wordt in de bestreden beslissing erkend door het engagement om “zoals de beroepscommissie adviseert, de ondersteuning die er tot hiertoe is geweest verder te zetten en te blijven voorzien in een intensieve coaching”. Althans uit de bestreden beslissing kan dus niet worden afgeleid dat de verwerende partij, in tegenstelling tot wat verzoekster beweert, begeleiding door de mantelzorgers zou afwijzen.

33.3. De thans voorliggende vraag is of de bestreden beslissing op afdoende wijze onderbouwt waarom de extra bijkomende inspanning die de ouders van verzoekster willen leveren om haar te begeleiden, er niet toe leidt verzoekster een andere dan de evaluatievermelding ‘onvoldoende’ te geven. De bestreden beslissing verwijst daarvoor in het bijzonder naar het argument dat de arbeidsverhouding enkel bestaat tussen verzoekster en het RIZIV. Daarnaast wijst de bestreden beslissing op de finaliteit van de evaluatieprocedure. Deze is niet enkel gericht op de ontwikkeling van het personeelslid maar ook op het belang van de organisatie.

Zoals bij de beoordeling van de procesbevoegdheid van de ouders van verzoekster is vastgesteld, is de bestreden beslissing genomen in het kader van de evaluatiecyclus met toepassing van het koninklijk besluit van 24 september 2013. De beslissing heeft enkel betrekking op verzoekster als personeelslid van het RIZIV en het RIZIV zelf. De regelgever voorziet in deze

procedure geen rol of inbreng van een vertrouwenspersoon. De ouders, als vertrouwenspersonen en mantelzorgers, zijn geen actoren in het evaluatieproces.

Daargelaten nog de vraag of de verwijzing naar de exclusieve arbeidsverhouding al dan niet een draagkrachtige motivering vormt om het argument van de beroepscommissie inzake de extra begeleiding door de ouders te weerleggen, geldt bovendien dat de beslissing om de evaluatievermelding ‘onvoldoende’ toe te kennen in de eerste plaats steunt op de vaststelling in het evaluatieverslag dat minder dan 50% van de prestatiedoelstellingen is gerealiseerd en dat de noodzakelijke competenties voor het uitoefenen van de functie niet op een bevredigende manier werden ontwikkeld.

34. Zoals *sub* 30 vastgesteld, is het antwoord op de vraag of verzoekster een belang kan laten gelden bij het tweede middel in zoverre dit inhoudt dat de bestreden beslissing de formelemotiveringsplicht heeft geschonden door niet uitdrukkelijk de grieven tegen de evaluatiebeslissing bij de besluitvorming te betrekken, slechts mogelijk na onderzoek van de andere middelen. De behandeling van het tweede middel maakt op zich de oplossing van de zaak niet mogelijk. Aangezien het auditoraatsverslag beperkt is tot een onderzoek van het tweede middel, is er reden om het debat te heropenen en het bevoegde lid van het auditoraat te belasten met het aanvullend onderzoek van de andere door verzoekster opgeworpen middelen.

BESLISSING

- 1. Het beroep van de tweede en derde verzoekende partij wordt verworpen.**
- 2. Het beroep wordt verworpen wat betreft de eerste bestreden beslissing.**
- 3. De Raad van State heropent het debat.**
- 4. Het door de auditeur-generaal aangewezen lid van het auditoraat wordt belast met het aanvullend onderzoek van de zaak.**

5. De tweede en de derde verzoekende partij worden, elk voor de helft, verwezen in de kosten van hun vordering tot schorsing en hun beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 800 euro.

6. Bij de publicatie van dit arrest door de Raad van State wordt de identiteit van de verzoekende partijen niet bekendgemaakt.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op zesentwintig januari tweeduizend vierentwintig door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Geert Van Haegendoren,	kamervoorzitter,
Wouter Pas,	staatsraad,
Jurgen Neuts,	staatsraad,
bijgestaan door	
Vera Wauters	griffier.

De griffier

De voorzitter

Vera Wauters

Geert Van Haegendoren