RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

nr. 259.280 van 27 maart 2024
in de zaak A. 236.897/IX-10.087

In zake : J.E.
woonplaats kiezend te *
*

tegen :

de VLAAMSE GEMEENSCHAP
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Joos Roets en Claire Buggenhoudt
kantoor houdend te 2018 Antwerpen
Oostenstraat 38 bus 201
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 23 juli 2022, strekt tot de nietigverklaring van:

1. de beslissing van de raad van beroep bij de diensten van de Vlaamse overheid van 16 mei 2022 waarbij hij adviseert dat de evaluatie ‘onvoldoende’ van verzoekster voor het evaluatiejaar 2021 gegrond is;

2. de beslissing van het directiecomité van het agentschap Justitie & Handhaving van 23 mei 2022 waarbij aan verzoekster de evaluatie ‘onvoldoende’ voor het evaluatiejaar 2021 wordt toegekend.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Eerste auditeur Joke Goris heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 12 februari 2024.

Staatsraad Jim Deridder heeft verslag uitgebracht.

De verzoekende partij en advocaat Joos Roets, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Werner Weymeersch 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 sinds 1 juli 2019 werkzaam als statutair ambtenaar bij het Vlaams Centrum Elektronisch Toezicht (hierna: het VCET). Het VCET was onderdeel van het departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, maar maakt sinds 1 januari 2022 deel uit van het agentschap Justitie & Handhaving van de Vlaamse overheid.

3.2. Verzoekster heeft de functie van administratief medewerker, wat overeenkomstig de functiebeschrijving inhoudt dat zij verantwoordelijk is voor “het beheer van de dossiers elektronisch toezicht” en “het inwinnen van de nodige informatie die dient om een beheersinstrument te creëren dat een dagelijks en globaal zicht geeft op de uitvoering van het elektronisch toezicht”.

3.3. Doorheen het jaar 2020 doet zich met betrekking tot verzoeksters functioneren een aantal incidenten voor.

3.4. Op 13 januari 2021 wordt aan verzoekster voorgesteld om een individuele coaching te volgen. Met een e-mail van 18 januari 2021 laat zij weten dat zij geen individuele coaching wil volgen omdat:

> "[zij] niet diegene [is] die in coaching zou moeten gaan omwille van sommige collega's die hoogsensitief zijn tegen elk woord, zin, intonatie, meningsverschil, een confrontatie of hun goesting niet krijgen omdat je weigert de afspraken die met de directies werden vastgelegd te overtreden. Deze collega's gaan bij elke confrontatie de stappen zetten naar de directie om de schuld in iemand anders schoenen te schuiven. Deze collega's zouden een persoonlijke coaching moeten krijgen en niet andersom.
> Voorts zouden deze collega's moeten leren omgaan hoe ze een confrontatie kunnen oplossen zonder de directie bij te betrekken."

3.5. In verzoeksters evaluatierapport voor het jaar 2020 worden verschillende opmerkingen gemaakt betreffende het volgen van de arbeidstijdregeling en verzoeksters werkattitude. Op 18 maart 2021 ontvangt verzoekster de waardering 'loopbaanvertraging' voor het evaluatiejaar 2020. Verzoekster weigert het evaluatierapport te ondertekenen, maar stelt tegen deze beslissing geen beroep in.

3.6. Ook in het jaar 2021 doet zich een aantal incidenten voor.

Op 6 mei 2021 stelt de teamverantwoordelijke administratie T.V. vast dat verzoekster niet wil meewerken aan een werkgroep, spijts haar eerder engagement daartoe.

Op 18 mei 2021 weigert verzoekster aan de teamverantwoordelijke duidelijkheid te verschaffen over een mogelijk belangenconflict in haren hoofde. De teamverantwoordelijke stipt aan dat verzoeksters houding uiterst problematisch is voor de collegiale samenwerking.

In juni 2021 weigert verzoekster om met de teamverantwoordelijke in gesprek te gaan omtrent haar verlofaanvraag. De

teamverantwoordelijke merkt op dat verzoeksters toon wordt ervaren als grof en ongepast binnen een professionele context.

3.7. Op 24 juni 2021 stellen de eerste evaluator T.V. en de tweede evaluator S.P. van verzoekster een ‘functioneringsnota: ingebrekestelling’ op. Hierin worden de hiervóór beschreven incidenten hernomen en worden de volgende verwachtingen geformuleerd:

> “Verwachtingen
> We verwachten dat je jouw gedragingen en houding onmiddellijk bijstuurt. Immers zijn de principes van loyaliteit en objectiviteit in het gedrang.
> Jouw weigering om samen te werken met jouw teamverantwoordelijke en hem als dusdanig niet te erkennen, raakt aan de loyaliteitsverplichting ten aanzien van jouw leidinggevende.
> - Werkweigering werklastmeting CSR
> - Ongepaste communicatie
> - Meermaals weigeren om in gesprek te gaan
> Door jouw weigering om transparantie te brengen bij de activatie van een familielid met een mogelijk familiale band breng je jouw objectiviteit in het gedrang.
> Jouw gedragingen brengen jouw behoorlijk functioneren in onze organisatie acuut in het gedrang. We verwachten dat je met onmiddellijke ingang in constructieve dialoog gaat met jouw leidinggevende om de huidige problematische situatie te kunnen keren.
> Als je niet bijstuurt en tegemoet komt aan de vooropgestelde verwachtingen, dan kunnen deze gedragingen niet alleen worden meegenomen als ongunstige feiten met betrekking tot jouw presteren (artikel IV 6 VPS). Ook kunnen zij de aanleiding zijn voor de opstart van een tuchtprocedure wegens tekortkomingen aan jouw deontologische verplichtingen (artikel VIII 1 e.v. VPS).
> Je kan opmerkingen toevoegen aan dit document. Je bezorgt het document, gebeurlijk met jouw opmerkingen, terug binnen de 15 kalenderdagen na ontvangst.”

3.8. Verzoekster antwoordt diezelfde dag dat zij noch met haar eerste evaluator, noch met een collega van de afdeling HR & Organisatie, nog bijkomende gesprekken wenst te voeren.

3.9. Op 1 juli 2021 wordt verzoekster opgeroepen om te worden gehoord met betrekking tot het voornemen van het afdelingshoofd van de afdeling Justitiehuizen om verzoekster te schorsen in het belang van de dienst. Dit verhoor vindt plaats op 13 juli 2021.

Bij besluit van 15 juli 2021 van het afdelingshoofd van de afdeling Justitiehuizen wordt verzoekster geschorst in het belang van de dienst voor maximaal zes maanden of tot uitspraak zou zijn gedaan in een eventuele tuchtprocedure.

3.10. Op 5 augustus 2021 tekent verzoekster tegen de schorsing in het belang van de dienst beroep aan bij de raad van beroep bij de diensten van de Vlaamse overheid.

Tijdens de schorsing dient verzoekster een aanvraag in voor de opname van onbetaald verlof gedurende één jaar, zodat zij een functie bij de federale overheidsdienst Justitie kan opnemen.

Op 29 september 2021 komen verzoekster en haar afdelingshoofd overeen dat verzoekster haar beroep tegen de schorsing in het belang van de dienst intrekt, dat de schorsing wordt beëindigd op 11 oktober 2021, dat verzoekster één jaar onbetaald verlof krijgt met ingang van 11 oktober 2021, dat dit onbetaald verlof niet vervroegd kan worden beëindigd en dat een gebeurlijke terugkeer van verzoekster na één jaar onbetaald verlof geschiedt naar het nieuw op te richten agentschap Justitie & Handhaving.

3.11. Op 21 februari 2022 vindt verzoeksters evaluatiegesprek met betrekking tot het werkjaar 2021 plaats. De evaluatoren T.V. en S.P. komen op 10 maart 2022 tot het volgende besluit:

> “Bij de aanvang van het PLOEG-gesprek op 21/02/22 vertelde [verzoekster] dat ze nog steeds met veel vragen zit betreffende de afhandeling van de incidenten die zich voordeden in de periode mei-juni ’21.
> In oktober ’21 vond ze een nieuwe tewerkstelling als administratief medewerker bij de federale overheid.
> Ze geeft weer dat ze in september ’22 zal moeten beslissen wat ze na het beëindigen van haar onbetaald verlof zal doen. Blijft ze aan de slag bij haar nieuwe werkgever of zal ze beslissen om terug te keren naar de Vlaamse Overheid?
> Het behoud van haar statutaire benoeming bij de Vlaamse Overheid zal hierin een belangrijke factor spelen.

Naar haar aanvoelen mogen de hierboven aangehaalde incidenten (periode mei-juni ’21) geen belemmering vormen voor een mogelijke terugkeer naar het VCET, [verzoekster] blijft van oordeel dat dit afgebakende problemen waren tussen haar en mezelf als teamverantwoordelijke administratie en dat haar niets ten laste kan worden gelegd.
Ze maakt hierbij een duidelijk onderscheid tussen de optimale samenwerking die ze naar haar aanvoelen had met haar directe collega’s en de problematische samenwerking met mezelf als teamverantwoordelijke.
Verder is ze van mening dat haar inhoudelijk functioneren als administratief medewerker als zeer positief moet worden omschreven.
Zonder in detail te gaan over de verschillende voorvallen vermeld ik tijdens het gesprek dat ik als teamverantwoordelijke haar houding wel degelijk als problematisch heb ervaren, zowel naar mezelf toe als naar de ganse werking van het team administratie. Ik plaats ook vraagtekens bij de samenwerking die zij als optimaal omschrijft tussen haar en haar directe collega’s.
[Verzoekster] weigerde stelselmatig om deeltaken uit te voeren, verbonden aan haar functie als administratief medewerker. Vervolgens weigerde ze keer op keer ook maar énige vorm van overleg tussen haar en mezelf als leidinggevende. Dit leidde tot een continue spanning die voelbaar was binnen heel het team.
Als teamverantwoordelijke blijf ik dan ook van oordeel dat [verzoekster] professioneel zwaar in de fout ging bij de incidenten die uitgebreid staan beschreven in de ingebrekestelling.
Ik kan op basis van het PLOEG-gesprek op 21/02/22 vaststellen dat onze visie en standpunten ongewijzigd blijven in vergelijking met juni ’21.
Bij het beëindigen van het gesprek geeft [S.P.] een samenvatting weer van de punten die werden besproken. Het verder verloop qua rapportage en afhandeling van dit gesprek wordt eveneens toegelicht.
Er wordt [verzoekster] nogmaals bevestigd dat ze een schriftelijk verslag van het PLOEG-gesprek zal ontvangen waaraan ze haar opmerkingen kan toevoegen.
Besluit:
Op basis van de talrijke incidenten in 2021 (zie bijgevoegd document) die in eerste instantie hebben geleid tot een ingebrekestelling en vervolgens tot de schorsing van [verzoekster] geef ik een negatieve beoordeling voor haar functioneren als administratief medewerker VCET in 2021.”

3.12. Verzoekster ontvangt dit evaluatieverslag op 17 maart 2022. Zij dient hiertegen op 24 maart 2022 een beroep in bij de raad van beroep bij de diensten van de Vlaamse overheid.

3.13. Op 16 mei 2022 formuleert de raad van beroep het volgende advies:

“De Raad oordeelt dat de door de overheid in de negatieve evaluatie over 2021 opgenomen elementen een afdoende reden zijn om deze evaluatie te behouden.
De elementen opgenomen in de functioneringsnota: ingebrekestelling […] van 24 juni 2021 zijnde werkweigering werklastmeting CSR, ongepaste communicatie en meermaals weigeren om in gesprek te gaan zijn zware inbreuken op de loyaliteitsplicht ten aanzien van haar leidinggevende [T.V.].
Deze gedragingen hebben haar behoorlijk functioneren in de organisatie team VCET ernstig en acuut in het gedrang gebracht.
In het proces-verbaal van 15 juli 2021 bevestigt verzoekster en benadrukt ze dat ze geen aanwezigheid van derden wil bij overlegmomenten met haar leidinggevende.
Verzoekster is blijven weigeren om een open gesprek aan te gaan met haar leidinggevenden ondanks het feit dat zij, in de functioneringsnota: ingebrekestelling van 24 juni 2021, daartoe aangemaand werd op risico dat, bij geen gevolg daaraan, dit zou kunnen meegenomen worden in een negatieve evaluatie en zelfs aanleiding zou kunnen geven tot een tuchtprocedure.
Door deze gedragingen die op objectieve wijze uit de stukken van de overheid blijken heeft verzoekster haar goede werking binnen het team onmogelijk gemaakt.
De argumenten in het beroepschrift tegen de door de overheid aangehaalde ernstige tekortkomingen in haar functioneren hebben de raad niet kunnen overtuigen van het tegendeel.
De Raad hoopt dat ze op haar standpunten terugkomt zodat ze met het oog op de eventuele heropname van haar eerdere functies binnen het team een open gesprek, eventueel mits bemiddeling, wil aangaan.
Op die gronden,
de Raad, verklaart het beroep ontvankelijk; adviseert met meerderheid van stemmen (zes tegen één) dat het beroep ongegrond is en dat derhalve de evaluatie onvoldoende gegrond is.”

Dat is de eerste bestreden beslissing.

3.14. Op 23 mei 2022 kent het directiecomité van het agentschap Justitie & Handhaving aan verzoekster definitief de evaluatie ‘onvoldoende’ toe voor het evaluatiejaar 2021.

Dat is de tweede bestreden beslissing.

IV. Ontvankelijkheid

Standpunt van de partijen

4.1. In de memorie van antwoord werpt de verwerende partij op dat het beroep niet ontvankelijk is in de mate dat het is gericht tegen de eerste bestreden beslissing, aangezien dit slechts een advies is en dus geen voor vernietiging vatbare rechtshandeling.

4.2. Verzoekster gaat in haar memorie van wederantwoord op de exceptie niet in. Nadat in het auditoraatsverslag de exceptie van de verwerende partij wordt bijgevallen, betoogt verzoekster in haar laatste memorie nog het volgende (de Raad citeert letterlijk, voetnoten zijn weggelaten):

> "Conform het Vlaamse personeelsstatus zijn er twee kamers binnen het Raad van beroep die elk hun eigen bevoegdheid hebben om beslissingen te nemen aangaande eigen materie ik citeer 'de werking van de raad van beroep: Twee kamers
> Binnen de diensten van de Vlaamse overheid bestaat er een raad van beroep. Deze raad van beroep telt twee kamers:
> De eerste kamer neemt kennis van elk beroep dat de ambtenaar of de ambtenaar op proef instelt tegen de uitspraak van een tuchtstraf of een schorsing in het belang van de dienst.
> De tweede kamer neemt kennis van elk beroep dat: de ambtenaar op proef instelt tegen de beslissing tot ontslag of tot terugplaatsing (enkel voor proeftijden die zijn aangevangen voor 1 juni 2019); de ambtenaar instelt tegen de evaluatie onvoldoende en tegen de beslissing tot loopbaanvertraging.'
> Het verzoekschrift werd ingediend bij de tweed kamer aangaande mijn onvoldoende die mij werd toegekend door de leidinggevenden.
> De eerste bestreden beslissing die door de Raad van beroep werd toegekend had betrekking op de feiten waarvan al een overeenkomst was afgesloten tussen de partijen. De Raad van beroep in de tweede kamer, is niet bevoegd om een uitspraak te doen aangaande de feiten die betrekking hadden op de schorsing in het belang van de dienst. Het is de eerste kamer die bevoegd is om hierover te oordelen. De raad van beroep heeft de voorvallen gebruikt eveneens gememoriseerd in zijn beslissing.
> Daaropvolgend heeft de Raad van beroep geen rekening gehouden met de afgesloten overeenkomst. Dit druist in tegen de regels die opgenomen zijn in de wetgeving van het Burgerlijk Wetboek van 21 maart 1804 hoofdstuk III, afdeling I-algemene bepalingen, conform Art. 1134 die luidt als volgt: Alle overeenkomsten die wettig zijn aangegaan, strekken degenen die deze hebben aangegaan, tot wet. Zij kunnen niet herroepen worden dan met hun wederzijdse toestemming of op de gronden door de wet erkend. Zij moeten te goeder trouw worden ten uitvoer gebracht.' alsook. Conform art. 1135' overeenkomsten verbinden niet alleen tot hetgeen daarin uitdrukkelijk bepaald is, maar ook tot alle gevolgen die

door de billijkheid, het gebruik of de wet aan de verbintenis, volgens de aard ervan, worden toegekend.
Dienovereenkomstig het burgerlijk wetboek omschreven in art. 1134 & 1135 heeft de Raad van beroep de wetgeving overtreden aangezien de Raad feiten definieert die betrekking hadden op de afgesloten overeenkomst eveneens was die dienst onbevoegd om hierover een uitspraak te doen. Daarenboven wordt er in het nieuwe Burgerlijk wetboek van 28 april 2022, gepubliceerd in het BS op 01 juli 2022 omschrijven in de artikels 5.53 & 5.73 die luiden als volgt: Art. 5.35. Bedrog. 'Bedrog is alleen dan een nietigheidsgrond indien een partij werd misleid door kunstgrepen die haar medecontractant opzettelijk heeft aangewend. Een kunstgreep kan bestaan uit het opzettelijk achterhouden van informatie waarover men beschikt en die men diende mee te delen overeenkomstig artikel 5.16. Bedrog is een nietigheidsgrond, ongeacht of de dwaling ten gevolge van dat bedrog verschoonbaar is. Bedrog wordt niet vermoed, maar moet worden bewezen'. Art. 5.73. Uitvoering te goeder trouw en verbod van rechtsmisbruik. Een contract moet te goeder trouw uitgevoerd worden. Krachtens het eerste lid:
1° moet elk van de partijen zich bij de uitvoering van het contract gedragen zoals een voorzichtig en redelijk persoon in dezelfde omstandigheden geplaatst;
2° mag niemand misbruik maken van de rechten die hij aan het contract ontleent.
Elke afwijking van dit artikel wordt voor niet-geschreven gehouden.
Verder verwijs ik ook naar u gecoördineerde wetboek van 12 januari 1973, art. 13 die luidt als volgt 'De afdeling doet bij middel van arrest uitspraak over beroepen ter voorkoming of opheffing van strijdigheid tussen beslissingen van onder haar bevoegdheid ressorterende administratieve rechtscolleges.'
Omwille van deze artikels van de wet bent u wel gerechtigd om een oordeel te vellen en de eerste bestreden beslissing te vernietigen aangezien dit strijdig is met de wetgeving in het BW en vervolgens de tweede bestreden beslissing te ontbinden. Tegelijkertijd dient de Raad van State door te verwijzen naar het bevoegde rechtscollege die een verdict zal verrichten over de inhoud van de overeenkomst."

Beoordeling

5.1. De Raad van State wijst er vooreerst op dat de eerste bestreden beslissing niet uitgaat van een administratief rechtscollege, maar van een orgaan van actief bestuur. Artikel 13 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State vindt derhalve geen toepassing.

5.2. Voorts beschikt de Raad van State niet over een rechtsgrond om een zaak, ten aanzien waarvan hij een gemis aan rechtsmacht of bevoegdheid

vaststelt, te verwijzen naar een rechter van de rechterlijke macht in die zin dat de zaak dan, overeenkomstig artikel 662 van het Gerechtelijk Wetboek, bij die rechter op de rol zou worden gebracht.

6. Voor het overige moet worden vastgesteld dat de raad van beroep krachtens artikel I 9, § 1, van het Vlaams personeelsstatuut (hierna: VPS) in welbepaalde gevallen over een beslissingsbevoegdheid beschikt. Te dezen evenwel, is de initiële evaluatiebeslissing niet met eenparigheid van stemmen door de raad van beroep bijgevallen, in welk geval de beslissing van dit orgaan slechts een advies is. Dat advies is voor het directiecomité niet bindend, zodat het op zichzelf geen rechtsgevolgen creëert en dus geen voor vernietiging vatbare rechtshandeling vormt. De exceptie is gegrond. Het beroep is enkel ontvankelijk in de mate dat het is gericht tegen de tweede bestreden beslissing (hierna: de bestreden beslissing). Grieven die verzoekster doet gelden ten aanzien van het advies van de raad van beroep kunnen worden betrokken in het onderzoek naar de regelmatigheid van de bestreden beslissing, doch enkel in de mate dat ze onwettigheden aantonen die ook de eindbeslissing vitiëren.

V. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

a. Eerste middelonderdeel

Uiteenzetting van het middelonderdeel

7. In een eerste onderdeel van het eerste middel voert verzoekster aan dat bij de totstandkoming van de bestreden beslissing geen rekening werd gehouden met de prestaties die zij tussen 1 januari 2021 en 30 juni 2021 heeft geleverd en dat de evaluatie ten onrechte enkel steunt op de (beweerde) feiten die aanleiding gaven tot de schorsing in het belang van de dienst.

Beoordeling

8. Naar luid van artikel IV 1, § 1, VPS wordt elk personeelslid dat in de loop van een kalenderjaar gedurende ten minste drie maanden prestaties heeft geleverd, met betrekking tot deze prestaties en de wijze waarop ze werden geleverd, geëvalueerd – en dit onverminderd de evaluatie tijdens of na de proeftijd.

9. Verzoekster kan niet worden bijgevallen in haar betoog dat in het evaluatiegesprek van 21 februari 2022 – het "PLOEG-gesprek" – haar inhoudelijke prestaties buiten beschouwing zijn gelaten. Niet alleen immers, vermeldt het evaluatieverslag uitdrukkelijk dat verzoekster van mening is dat haar inhoudelijk functioneren als administratief medewerker als zeer positief moet worden omschreven. Verzoekster geeft er in haar beroepschrift voor de raad van beroep bovendien zelf blijk van dat haar inhoudelijk werk wel degelijk voorwerp van gesprek was, waar zij stelt: "Nochtans deelden de evaluatoren tijdens het PLOEG-gesprek mee dat op het inhoudelijk werk van verzoekster niets aan te merken valt".

10. Verzoekster overtuigt er derhalve niet van dat haar prestaties tussen 1 januari 2021 en 30 juni 2021 terzijde werden gelaten.

11. Voorts kan samen met de verwerende partij worden opgemerkt dat het naar behoren vervullen van bepaalde taken niet in de weg staat dat *in globo* een evaluatie 'onvoldoende' wordt toegekend. Daargelaten dat verzoekster in dit eerste onderdeel van het eerste middel geen grieven ontwikkelt tegen de motieven van de raad van beroep – zoals deze zijn bijgevallen in de bestreden beslissing – stipt de Raad van State aan dat ook de aard en omvang van verzoeksters negatieve werkhouding bij haar beoordelingen kunnen worden betrokken.

12. Het eerste onderdeel van het eerste middel is niet gegrond.

b. Tweede middelonderdeel

Standpunt van de partijen

13. In een tweede onderdeel van het eerste middel luidt het dat de evaluatie niet mocht gebeuren door de leidinggevende, omdat die ten gevolge van een conflict met verzoekster niet objectief kon oordelen.

14. In haar memorie van antwoord werpt de verwerende partij in hoofdorde op dat het middelonderdeel onontvankelijk is, omdat een feitelijke uiteenzetting ontbreekt en niet is aangegeven welke rechtsregel geschonden wordt geacht.

Verzoekster gaat naar het oordeel van de verwerende partij bovendien eraan voorbij dat de feitelijke elementen die de bestreden beslissing ondersteunen niet teruggaan op een appreciatie door de teamverantwoordelijke(n), maar op stukken in het dossier. Zij merkt ook op dat de initiële evaluatiebeslissing niet alleen werd genomen door teamverantwoordelijke T.V. als eerste evaluator, maar ook door teamverantwoordelijke S.P. als tweede evaluator. De objectiviteit van die tweede evaluator wordt door verzoekster niet in vraag gesteld.

15.1. In haar laatste memorie doet verzoekster nog gelden dat artikel IV 3 VPS weliswaar voorschrijft dat de personeelsleden worden geëvalueerd door ten minste twee functionele chefs, maar dat daarvan kan worden afgeweken indien dat functioneel noodzakelijk is. Zij verwijst naar de deontologische code van de Vlaamse overheid met betrekking tot objectiviteit.

15.2. Verzoekster betwist vervolgens de objectiviteit van beide evaluatoren. Wat de tweede evaluator S.P. betreft, stelt verzoekster dat zij eerste evaluator was in 2019-2020 en 2020-2021 en dat zij tot de voormelde loopbaanvertraging heeft besloten.

Beoordeling

16. Uit de libellering van het tweede middelonderdeel in het verzoekschrift kan de Raad van State duidelijk afleiden dat verzoekster zich beroept op een schending van het onpartijdigheidsbeginsel. Die klaarheid was er

voor de verwerende partij blijkbaar evenzeer, aangezien zij op dat punt ten gronde verweer heeft gevoerd.

De exceptie is ongegrond en het middelonderdeel is, in dat opzicht, ontvankelijk.

17. Dat ook de tweede evaluator S.P. onvoldoende objectief en onpartijdig zou zijn om als evaluator op te treden, is een bewering die in de laatste memorie voor het eerst aan bod komt.

Dit argument, dat aan het tweede middelonderdeel een wezenlijk ruimere draagwijdte geeft, had verzoekster reeds in het verzoekschrift kunnen – en dus moeten – aanvoeren.

Voor het eerst aangevoerd in latere procedurestukken is deze grief laattijdig en dus onontvankelijk. Er mag geen rekening mee worden gehouden.

18.1. Wat de eerste evaluator betreft, herinnert de Raad van State eraan dat subjectieve partijdigheid niet wordt vermoed en slechts mag worden aangenomen indien precieze feiten of concrete aanwijzingen worden bijgebracht die deze partijdigheid aantonen.

18.2. Dergelijk bewijs levert verzoekster niet. Uit de stukken waarop de Raad vermag acht te slaan, blijkt niet dat de eerste evaluator zich tijdens de evaluatieperiode ten overstaan van verzoekster negatief heeft opgesteld. Integendeel worden bijsturingen of terechtwijzingen – waarvan niet wordt betwist dat ze tot de bevoegdheid van de teamverantwoordelijke behoren – geformuleerd op een professionele en neutrale wijze.

Ook uit het evaluatieverslag zelf kan niet worden afgeleid dat de eerste evaluator op bevooroordeelde wijze heeft gehandeld.

Daarnaast merkt de raad van beroep – daarin bijgetreden in de bestreden beslissing – terecht op dat de kritische opmerkingen van de evaluatoren omtrent verzoeksters attitude niet enkel in het evaluatiegesprek tot uiting zijn gebracht, maar "op objectieve wijze uit de stukken […] blijken".

Bovendien gaat de bestreden beslissing uit van het directiecomité; verzoekster verwijt de leden daarvan geen gebrek aan onpartijdigheid.

19. Het tweede middelonderdeel is, in zoverre ontvankelijk, niet gegrond.

c. Conclusie

20. Het eerste middel is deels onontvankelijk, deels ongegrond.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

21.1. Verzoekster steunt een tweede middel op een schending van de artikelen 1134, 1142 en 1143 van het oud Burgerlijk Wetboek en een miskenning van het onpartijdigheidsbeginsel.

21.2. De feiten die tot de evaluatie 'onvoldoende' hebben geleid, mochten volgens verzoekster bij die beoordeling niet worden betrokken omdat ze deel uitmaken van de overeenkomst die op 29 september 2021 tussen verzoekster en haar afdelingshoofd werd gesloten. Verzoekster voelt zich voorgelogen en misleid en stelt dat haar bij het ondertekenen van de overeenkomst werd meegedeeld dat de voorvallen die aanleiding hadden gegeven tot de schorsing in het belang van de dienst niet bij de evaluatie zouden worden betrokken. Het beroep tegen die schorsing zou verzoekster naar eigen zeggen nooit hebben ingetrokken indien zij had geweten dat zij voor de betrokken periode alsnog negatief zou worden geëvalueerd.

21.3. Daarnaast herhaalt verzoekster dat de evaluatie niet op een objectieve wijze is verlopen, gelet op het conflict met haar leidinggevende.

Beoordeling

22. Wat het onpartijdigheidsbeginsel betreft, voegt verzoekster in het tweede middel geen nieuwe argumenten toe. De Raad van State verwijst derhalve naar de verwerping van deze grief in het tweede onderdeel van het eerste middel.

23. Voorts wordt met de verwerende partij vastgesteld dat de aangevoerde schending van de bepalingen van het (oud) Burgerlijk Wetboek niet tot de rechtsmacht van de Raad van State behoort. De beoordeling van de aangevoerde schending zou de Raad van State ertoe brengen zich uit te spreken over subjectieve burgerlijke rechten, wat tot de uitsluitende bevoegdheid van de justitiële rechter behoort.

In dat opzicht is het tweede middel niet ontvankelijk.

24. Het tweede middel wordt verworpen.

C. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

25.1. In een derde middel voert verzoekster vooreerst opnieuw aan dat de overeenkomst van 29 september 2021 wordt miskend door het bij de evaluatie in rekening brengen van bepaalde feiten.

25.2. Daarnaast betwist verzoekster dat zij heeft geweigerd om een bepaald werk (incident omtrent de werklastmeting inzake het centraal strafregister) uit te voeren. Verzoekster zet uiteen dat zij van haar leidinggevende enkel een mondelinge toelichting kreeg omtrent de raadpleging van het strafregister, terwijl zij die raadpleging schriftelijk moet kunnen verantwoorden. Verzoekster verwijst naar de deontologische code van de Vlaamse overheid en is van oordeel dat haar spreekrecht wordt geschonden.

Beoordeling

26. Voor zover verzoekster in het derde middel herhaalt dat er bij de evaluatie op bepaalde feiten niet mocht worden gesteund omwille van de overeenkomst van 29 september 2021, herhaalt de Raad van State zijnerzijds dat de beoordeling van de burgerlijke rechten niet behoort tot zijn rechtsmacht.

In dat opzicht is het middel niet ontvankelijk.

27. Met betrekking tot het incident inzake de werklastmeting en het spreekrecht van een personeelslid, kan worden verwezen naar de volgende bepalingen van het VPS:

> "Art. II.2. § 1. Het personeelslid heeft recht op vrijheid van meningsuiting ten aanzien van de feiten waarvan hij kennis heeft uit hoofde van zijn functie.
> […]
> Art. II.6. § 1. Het personeelslid heeft recht op informatie en vorming zowel wat alle aspecten betreft die nuttig zijn voor de functie-uitoefening als met het oog op de uitbouw van de beroepsloopbaan"

en naar de punten 4.1 en 4.6 van de deontologische code voor de personeelsleden van de Vlaamse overheid, zoals vervat in omzendbrief BZ 2011/6 van 6 juli 2011:

> "4. De deontologische code (in zes principes)
> 4.1 Loyaliteit en samenwerken
> […]
> Loyaliteit aan en samenwerken met collega's
> […]
> - Ook met uw chef werkt u loyaal, open en constructief samen. Zodra een beslissing is genomen, schaart u zich erachter en voert u die snel en efficiënt uit. Die loyaliteit tegenover uw chef is niet absoluut. Als u opdrachten krijgt die indruisen tegen een hogere rechtsorde, tegen de mensenrechten of tegen strafrechtelijke bepalingen, voert u die niet uit en brengt u uw chef van de onverenigbaarheid op de hoogte. (zie ook verder Melden van onregelmatigheden)
> Als chef bent u aanspreekbaar en loyaal tegenover uw medewerkers. U schakelt de juiste persoon op de juiste plaats in zodat de capaciteiten van iedereen optimaal worden benut. Er wordt van u verwacht dat u open en duidelijk communiceert over dienstaangelegenheden en over wat u van uw medewerkers verwacht. U geeft uw medewerkers de middelen die nodig

> zijn om de doelstellingen te bereiken en u zorgt er voor dat ze kunnen rekenen op een eerlijke evaluatie.
> […]
> 4.6 Spreekrecht en spreekplicht
> Als personeelslid hebt u principieel spreekrecht en in een aantal gevallen ook spreekplicht. […]
> Als personeelslid binnen de Vlaamse administratie
> U hebt het recht om met collega's, chefs en medewerkers informatie uit te wisselen, ideeën te toetsen en uw standpunt te verdedigen. […]"

28. In zijn feitenverslag noteert teamverantwoordelijke T.V. het volgende relaas omtrent de werklastmeting:

> "[Verzoekster] antwoordde me via Teams op vrijdag 30/04/21 dat ze bij gebrek aan voldoende vrijwilligers bereid was hieraan mee te werken.
> Op woensdag 05/05/21 was het de eerste keer haar beurt om de tijdsregistratie voor dit project op te meten.
> Ik ontving die dag in de voormiddag via Teams en via mail een vraag van haar voor bijkomende toelichting.
> Aangezien ik die dag van thuis uit werkte (PTOW) stelde ik voor om haar vraag via Teams of telefonisch te bespreken.
> Ze wenste niet in te gaan op dit aanbod.
> Kort hierop gaf ze me via mail te kennen dat ze geen verdere medewerking wenste te verlenen aan deze werklastmeting."

29. Uit de stukken die verzoekster zelf voorbrengt, blijkt dat zij op 5 mei 2021 (11u07) via e-mail aan T.V. een vraag heeft gesteld over het invullen van velden, dat deze per kerende (12u30) antwoordt met de vraag om even te bellen via Teams zodat zij het samen kunnen bekijken, dat verzoekster daarop antwoordt dat zij niet kan bellen via Teams omdat zij in Brussel is en dat T.V. op zijn beurt antwoordt (13u11) "[b]el me even op 010/[…]".

30. Daarna heeft verzoekster hieromtrent verder geen contact opgenomen. Zij verklaart dit in een e-mail van 18 mei 2021 door de "vaststelling" dat T.V. "geen antwoord wenst te geven via mail" en voorts:

> "Ik was versteld en verbaasd, het leek wel een beetje verdacht dat u niet wenste te antwoorden via mail noch teams, enkel via telefoon. Dit is de reden waarom ik niet verder met u wenste samen te werken in dit project, werklastmeting centraal strafregister."

31. Het oordeel van de raad van beroep, bijgevallen in de bestreden beslissing, dat verzoekster geen rechtvaardiging aanreikt voor haar werkweigering, vindt aldus voldoende grond in de stukken van het dossier.

Van een schending van de aangehaalde bepalingen van het VPS of de deontologische code is geen sprake.

32. Het derde middel is, in zoverre ontvankelijk, niet gegrond.

VI. Kosten

Standpunt van de partijen

33.1. In haar memorie van antwoord vraagt de verwerende partij om haar een rechtsplegingsvergoeding toe te kennen ten belope van het geïndexeerde maximumbedrag van 1.540 euro.

33.2. De verwerende partij voert aan dat verzoekster in haar verzoekschrift de Raad van State tracht te misleiden omtrent de feitelijke gronden van de bestreden beslissingen. De verwerende partij ervaart het als kennelijk onredelijk dat zij “in een procedure wordt betrokken waarbij verzoekster een stuk ‘citeert’ maar de inhoud van dat stuk aanpast en zich ei zo na schuldig maakt aan schriftvervalsing” en dat zij “in een procedure wordt betrokken waarbij verzoekster haar teamverantwoordelijke beschuldigt van een gebrek aan objectiviteit en beweert dat de HR-verantwoordelijke haar beloftes heeft gedaan in strijd met de statutair geregelde evaluatieprocedure, zonder hierbij ook maar enig begin van bewijs voor te leggen”. Dit klemt voor de verwerende partij des te meer nu verzoekster reeds in een eerdere administratiefrechtelijke procedure beweringen blijkt te hebben geuit die geen enkele steun vinden in de stukken van het dossier.

34. In haar memorie van wederantwoord ontkent verzoekster de Raad van State te willen misleiden. Zij benadrukt dat zij enkel haar rechten wenst

uit te oefenen, wanneer zij ervan overtuigd is dat de gestelde handelingen onterecht zijn.

35. De verwerende partij insisteert in haar laatste memorie op de gevorderde rechtsplegingsvergoeding.

Beoordeling

36.1. Wat de begroting van de omvang van de rechtsplegingsvergoeding betreft, bepaalt artikel 30/1, § 2, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State:

> "De afdeling bestuursrechtspraak kan, bij met bijzondere redenen omklede beslissing, de vergoeding verlagen of verhogen, zonder echter de door de Koning voorziene maximale en minimale bedragen te overschrijden. In haar beoordeling houdt ze rekening met:
> 1° de financiële draagkracht van de in het ongelijk gestelde partij, om het bedrag van de vergoeding te verlagen;
> 2° de complexiteit van de zaak;
> 3° de kennelijk onredelijke aard van de situatie."

36.2. Deze bepaling somt de criteria op waarmee de Raad van State rekening houdt om al dan niet af te wijken van het toe te kennen basisbedrag. Deze opsomming is limitatief zodat de Raad van State niet op andere gronden mag afwijken van het basisbedrag.

37.1. De uiteenzetting van de verwerende partij wordt begrepen als een beroep op het derde van de voormelde criteria.

37.2. Het criterium "de kennelijk onredelijke aard van de situatie" moet worden omschreven als een specifieke situatie die niet gelijkgesteld kan worden met een criterium als billijkheid. Aangezien de rechtsplegingsvergoeding ertoe strekt forfaitair tegemoet te komen in de kosten en honoraria van de advocaat in de procedure voor de Raad van State en dus geen bestraffend karakter heeft, mag binnen het raam van dit criterium geen rekening worden gehouden met de proceshouding van de verzoekende partij in andere rechtsgedingen, noch met een laakbare proceshouding.

37.3. Bijgevolg dient te worden vastgesteld dat er geen bijzondere redenen voorhanden zijn die ertoe nopen het basisbedrag van de rechtsplegingsvergoeding van 770 euro te verhogen.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 22 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

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

Geert Van Haegendoren,	kamervoorzitter,
Wouter Pas,	staatsraad,
Jim Deridder,	staatsraad,

bijgestaan door

Tiny Temmerman,	griffier.

De griffier	**De voorzitter**
Tiny Temmerman	**Geert Van Haegendoren**