

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 231.462 van 8 juni 2015
in de zaak A. 209.765/IX-8140**

In zake: Raf VANDERSTRAETEN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Marie-Charlotte Vandermeulen
kantoor houdend te 9000 Gent
Koning Leopold II-laan 95
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

de UNIVERSITEIT GENT
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Sofie Logie en Peter Henderyckx
kantoor houdend te 8500 Kortrijk
Beneluxpark 27 B
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 12 augustus 2013, strekt tot de nietigverklaring van:

“de beslissingen van de Raad van Bestuur van de Universiteit Gent van 15 maart 2013
- om niet in te gaan op het toekennen van een salaris in de zesde salaris-trap in de salarisschaal van [Raf Vanderstraeten] vanaf 1 februari 2008 of vanaf de werkelijke datum van zijn indiensttreding als voltijds hoogleraar aan de UGent
- om niet akkoord te gaan om de graadanciënniteit van hoogleraar, verworven door [Raf Vanderstraeten] aan de Universiteit Antwerpen vanaf 1 oktober 2006, mee te nemen in het kader van zijn ZAP-loopbaan als hoogleraar aan de UGent vanaf 1 februari 2008.”

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.

Auditeur Barbara Speybrouck 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 18 mei 2015.

Kamervoorzitter Geert Van Haegendoren heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Marie-Charlotte Vandermeulen, die verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Peter Henderyckx, die tevens *loco* advocaat Sofie Logie verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Barbara Speybrouck 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. Met ingang van 1 oktober 2006 wordt verzoeker benoemd als hoogleraar aan de universiteit Antwerpen (hierna ook: UA), waar hij ook financiering verwerft van het Odysseus-programma – een financieringsprogramma van

het Fonds voor Wetenschappelijk Onderzoek om uitstekende onderzoekers die buiten Vlaanderen een carrière hebben opgebouwd, een startfinanciering aan te bieden aan een Vlaamse universiteit.

3.2. Bij beslissing van 14 september 2007 benoemt de raad van bestuur van de universiteit Gent (hierna ook: UGent) verzoeker tot voltijds hoogleraar in de faculteit Politieke en Sociale Wetenschappen voor de duur van vijf jaar.

Verzoeker treedt op 1 februari 2008 in dienst. Zijn benoeming is sindsdien hernieuwd voor vijf jaar.

3.3. De benoemingsbeslissing van 14 september 2007 stelt dat verzoekers jaarsalaris, ten laste van de werkingsuitkeringen van de Universiteit Gent, “later [zal] worden vastgesteld”.

Volgens verzoeker had de decaan van de faculteit Politieke en Sociale Wetenschappen van de UA “voorgesteld om hem vijftien jaar anciënniteit in de rang van hoogleraar toe te kennen opdat hij aan de Universiteit Antwerpen zou blijven” en had de decaan van de faculteit Politieke en Sociale Wetenschappen van de verwerende partij “eveneens aan de verzoeker te kennen gegeven dat hem daarbij door de verwerende partij, zoals door de academisch beheerder was bevestigd, vijftien jaar anciënniteit in de rang van hoogleraar kon worden toegekend”.

In een e-mail van 18 maart 2008 schrijft de laatstgenoemde decaan aan verzoeker dat hij heeft “overlegd met het Rectoraat” en dat “wij” “[in] principe [...] ook naar de laatste triennale [kunnen gaan], dus schaal 15 [...] via het beginsel van de fictieve loopbaan”.

In een vertrouwelijke e-mail van 19 maart 2008 meldt de decaan aan verzoeker:

“Dit is een uittreksel van een mail van de academisch beheerder deel uitmakende van ons overleg destijds van 17/10/2007

‘Ik denk dat we inderdaad naar 15 jaar (laatste triënnale) zouden kunnen gaan. We gaan dit doen voor twee andere onderzoeksprofessoren en voor de Odysseus proffen. We moeten wel zorgen dat dit systeem niet ontspoot, maar het betreft hier wel een onderzoeksprofessor die we graag zouden houden’

Ik heb het nog eens gecontroleerd: je richt je brief tot de Rector, maar zet de decaan en de vakgroepvoorzitter in cc.”

3.4. Bij brief van 26 maart 2008 vraagt verzoeker aan de rector van de UGent zijn “inschalingsanciënniteit aan te passen”.

Op 4 juni 2008 vergadert de raad van de faculteit Politieke en Sociale Wetenschappen over deze vraag.

De decaan licht op de vergadering het agendapunt als volgt toe:

“Op 1 februari 2008 trad prof. Raf Vanderstraeten in dienst als hoogleraar bij de Universiteit Gent. In de periode voorafgaand aan de indiensttreding was er overleg omtrent de voorwaarden van tewerkstelling. Prof. Vanderstraeten was kort daarvoor in dienst getreden bij de Universiteit Antwerpen. Hij was er houder van een Odysseus mandaat. Tevens werd zijn kandidatuur positief beoordeeld binnen een sollicitatieprocedure Universiteit Amsterdam (mondelinge mededeling). Om wetenschappelijke redenen gaf hij er de voorkeur aan het Odysseus mandaat te laten varen, alsook niet in te gaan op het aanbod uit Amsterdam, om te kunnen werken binnen de onderzoeksomgeving van de vakgroep sociologie. Niettegenstaande hij benoemd werd als hoogleraar met hoofdzakelijk onderzoeksopdracht en via het BOF een bursaal ter beschikking kreeg, heeft prof. Vanderstraeten een aantal beroepsvoordelen, voortvloeiend uit het Odysseus project (ongeveer 125000 euro werkingsmiddelen voor een periode van vijf jaar) opgegeven door voor Gent te kiezen.

Voor de vakgroep sociologie en de faculteit Politieke en Sociale Wetenschappen was de ‘transfer’ van Prof. Vanderstraeten van Antwerpen naar Gent, belangrijk. Met prof. Vanderstraeten werd een onderzoeker binnen gehaald met een uitmuntende internationale reputatie en er mee gepaard gaande staat van verdienste op het vlak van publicaties.

Gegeven de steeds groter wordende mobiliteit van uitmuntende onderzoekers is het noodzakelijk dat, wil de Universiteit Gent gerenommeerde onderzoekers aantrekken, zij concurrentieel is op het vlak van verloning. De overstap van prof. Vanderstraeten van de Universiteit Antwerpen naar de Universiteit Gent, mag vanzelfsprekend niet tot loonverlies leiden. Meer nog, door het niet opnemen van het hem toegekend Odysseus project heeft

prof. Vanderstraeten een belangrijke meerwaarde in zijn professioneel leven opgegeven door te kiezen voor de Universiteit Gent. Bij zijn inschaling aan de Universiteit Antwerpen als hoogleraar werd aan collega Vanderstraeten initieel negen jaar anciënniteit toegekend. Men was echter bereid om het maximaal haalbare van vijftien jaar anciënniteit toe te kennen (vertrouwelijke interne nota). Bij navraag bij de eigen academische overheid was er een bereidheid om Prof. Vanderstraeten dezelfde voorwaarden toe te kennen waartoe men in Antwerpen bereid was (vertrouwelijke interne nota).

Om reden van waardering voor de doorlopen beroepsloopbaan en de opgebouwde expertise stelt de faculteit Politieke en Sociale Wetenschappen voor om de inschaling van Prof. Vanderstraeten als hoogleraar op te trekken tot vijftien jaar anciënniteit.”

De faculteitsraad stelt daarop voor, met drie stemmen vóór, één tegen en zes onthoudingen, dat de inschaling van verzoeker als hoogleraar wordt opgetrokken tot vijftien jaar anciënniteit “om redenen van waardering voor de doorlopen beroepsloopbaan en de opgebouwde expertise”. De leden die zich onthouden of tegenstemmen “stellen uitdrukkelijk dat hun stem te verklaren is door het onduidelijke beleid van de universitaire overheid en helemaal niets te maken heeft met de persoon van [verzoeker]”.

3.5. Op 4 juli 2008 bespreekt de raad van bestuur van de UGent het voorstel als volgt:

“De vertegenwoordiger van de faculteit Politieke en Sociale Wetenschappen geeft toelichting, en wijst op grond van de uitslag van de stemming op het ‘draagvlak’ in de faculteit (drie stemmen voor, één tegen en zes onthoudingen).

De vertegenwoordiger van de faculteit Psychologie en Pedagogische Wetenschappen ziet in de aangeven motivering geen grond voor de toekenning van een hoger salaris. Een betere onderbouwing van de ‘waardering’ is belangrijk, mede in het licht van de mogelijke precedentwaarde.

De academisch beheerder benadrukt dat het voorstel van de faculteit anticipeert op dat van de Universiteit Antwerpen.

De Raad van Bestuur beslist het dossier uit te stellen.”

3.6. Op 27 oktober 2011 richt verzoeker een e-mail aan de algemeen beheerder van de UGent met de vraag om de afspraak met de decaan over zijn inschalingsanciënniteit “nu na te komen” en om de anciënniteit die hij buiten

de UGent heeft opgebouwd mee te tellen voor zijn bevordering tot gewoon hoogleraar en “ook dat te laten rechtzetten”.

In een e-mail van 3 november 2011 reageert de algemeen beheerder als volgt:

“Wat uw eerste vraag betreft: ik laat nagaan door de diensten van DPO wat de situatie is [...]. Uiteraard is een afspraak, een afspraak. Ik veronderstel dat de faculteit PS zich hierover reeds uitsprak [...], waardoor een aanpassing mogelijk moet zijn. Het betreft de toekenning van salarisschaalanciënniteit en hiervoor vraag ik de betrokken diensten (op basis van de adviezen van de faculteit en de uitspraken van de raad van bestuur) een en ander uit te klaren en desgevallend aan de raad van bestuur voor te leggen. Tevens laat ik nagaan op basis waarvan de raad van bestuur het voorstel uitstelde.

Uw tweede vraag betreft graadanciënniteit. Hier is een beslissing door de raad van bestuur noodzakelijk. Ik vermoed dat dit nog niet geadviseerd werd door de faculteit en dit is hier ook noodzakelijk. Het is in theorie mogelijk om graadanciënniteit mee te krijgen bij een benoeming. In uw geval zou dat betekenen dat uw overstap naar gewoon hoogleraar onmiddellijk zou dienen te gebeuren, daar u opmerkt sinds 2004 als hoogleraar tewerkgesteld te zijn. In 2008 (bij uw overstap naar Gent) zou u dan 4 jaar graadanciënniteit hebben, volgens die interpretatie, waardoor u reeds in 2010 gewoon hoogleraar had kunnen worden, mocht de graadanciënniteit toegekend zijn. Ik ben wel zeker dat de raad van bestuur hier hoe dan ook geen effect met terugwerkende kracht zal toestaan. Maar als uw faculteit hierover een positief en gemotiveerd advies zou kunnen voorleggen kan gevraagd worden aan de raad of men het – jaren na datum, weliswaar – eens kan zijn om de graadanciënniteit te erkennen en hierdoor een bevordering naar gewoon hoogleraar eerder door te voeren. Ik denk dat dit niet eenvoudig zal zijn, om niet te zeggen zeer moeilijk. Wanneer dit niet kan, dan is hoe dan ook een bevordering naar gewoon hoogleraar voorzien op 1 oktober 2014. U valt namelijk in een overgangssituatie waarbij de verlenging van de bevorderingstijd tussen hoogleraar en gewoon hoogleraar van 6 naar 8 jaar voor u niet van toepassing is. Het blijft 6 jaar voor u en voor alle andere hoogleraren die voor 2010 in die graad actief waren. (voor de goede orde kan ik u meedelen dat in het nieuwe loopbaanmodel dat vanaf 2012 in voege treedt de bevordering naar gewoon hoogleraar volgens de functionele loopbaan 10 jaar zal duren, wellicht met mogelijke versnelde bevorderingen voor uitstekende profielen, maar dat wordt nog besproken)

Concreet: ik denk dat uw eerste vraag op basis van de toenmalige situatie en adviezen, wellicht kan ingewilligd worden. De nodige stukken hier rond zullen opgevraagd worden en een advies ter zake zal voorgelegd worden aan hetzij de raad van bestuur, hetzij de rector (afhankelijk van de reële anciënniteit). Wanneer de toekenning gebeurt, dan kan dit wellicht

met terugwerkende kracht aangezien het administratief proces door de raad zelf schijnt uitgesteld te zijn, hoewel de vraag voorlag. U kan uiteraard niet het slachtoffer worden van een administratief proces dat niet afgewerkt werd. Ook dat laat ik nagaan.

Uw tweede vraag lijkt me veel minder evident. Het betreft een vraag naar graadanciënniteit en dit met terugwerkende kracht, hoewel de vraag (wellicht) nooit gesteld werd aan de raad van bestuur. Ik vermoed heel sterk dat dit niet zal toegekend worden. Maar uiteraard staat het de faculteit vrij om hier, desgevallend, een vraag aan de raad van bestuur te richten. Dat vereist een facultair advies, waarna een beslissing door de raad van bestuur aan de orde is. Mijn persoonlijke mening is dat dit weinig kans maakt.”

3.7. In de loop van februari-augustus 2012 informeert verzoeker regelmatig maar vruchteloos naar de stand van zaken van zijn dossier.

Bij e-mail van 3 september 2012 meldt de waarnemend directeur van de directie Personeel en Administratie aan verzoeker het volgende:

“Overeenkomstig [artikel 97 van] het universiteitsdecreet van 12 juni 1991 schaaft het universiteitsbestuur bij de benoeming of aanstelling in een graad van het zelfstandig academisch personeel de leden van het ZAP in, ‘in de overeenstemmende salarisschaal op grond van een gemotiveerde beoordeling van de doorlopen academische carrière, de academische verdiensten, de doorlopen carrière buiten de academische wereld en de verworven ervaring en kwalificaties. Als een universiteit een personeelslid van een andere universiteit aanstelt of benoemt, dan neemt de universiteit bij deze beoordeling de inschalingsanciënniteit verworven in dezelfde salarisschaal aan de universiteit van herkomst mee in overweging’.

De interne richtlijnen inzake salarissvaststellingen stipuleren verder: ‘Een lid van het zelfstandig academisch personeel van een andere universiteit van de Vlaamse gemeenschap verkrijgt bij zijn benoeming of aanstelling als lid van het zelfstandig academisch personeel aan de Universiteit Gent in dezelfde graad hetzelfde salaris als datgene die hij in zijn vroeger ambt genoot of dat hij in dat eerdere ambt verder geniet in geval van deeltijdse prestaties. De eerdere ranginneming blijft behouden. Gebeurt de benoeming of de aanstelling in een hogere graad dan verkrijgt dit lid de salaristrap in de salarisschaal van zijn graad onmiddellijk boven diegene die het in zijn vroegere ambt genoot, of die het in dat eerdere ambt verder geniet in geval van deeltijdse prestaties. De eerdere ranginneming blijft behouden.

Per 1 februari 2008 was/is u salaristrap 7 toegekend (met een niet geïndexeerd jaarsalaris van 47.147,46 EUR), rekening houdend met uw tewerkstelling aan de Universiteit Antwerpen en het aldaar uitbetaalde loon (zoals ook vermeld op het tewerkstellingsattest van het departement per-

soneel van de UA d.d. 27 september 2007). Ik heb eerder mondeling en nu ook per e-mail aan de decaan van uw faculteit de vraag gesteld of een meer onderbouwde motivering gegeven kan worden die de Raad van Bestuur toelaat om uw doorlopen beroepsloopbaan en opgebouwde expertise afdoende te waarderen, dit met het oog op de toekenning van de zesde salaristrap in de salarisschaal van hoogleraar (nl.15 jaar anciënniteit per 1 februari 2008). Deze bijzondere motivering is noodzakelijk nu – zoals u weet – de Raad van Bestuur van 4 juli 2008 de eerder opgegeven argumentatie niet heeft aanvaard en het dossier heeft uitgesteld. Zodra een voorstel van de faculteit tot hogere inschaling op basis van een ‘ernstige’ motivatie is ingediend, wordt dit voorgelegd aan de Raad van Bestuur. Weliswaar treed ik sinds 1 september niet meer op als wnd. directeur DPO, maar ik zal dit dossier blijven opvolgen (vanuit DBZ) en laten agenderen (vanuit DPO) teneinde een definitieve beslissing van ons universiteitsbestuur te bekomen.”

3.8. In een e-mail van 29 november 2012, gericht aan de raadsman van verzoeker, stelt het afdelingshoofd Juridische Zaken van de UGent dat beide vragen van verzoeker “hoe dan ook door de Raad van bestuur [moeten] worden goedgekeurd nadat hiervoor een positief en gemotiveerd advies van de faculteitsraad voorligt”. Om dit advies is op 16 oktober 2012 verzocht.

Op 8 januari 2013 dagvaardt verzoeker de UGent voor de rechtbank van eerste aanleg van Gent.

3.9. Op 6 februari 2013 vergadert de vakgroep Sociologie over de twee door verzoeker geformuleerde vragen.

De bespreking van de eerste vraag van verzoeker wordt in het verslag van de vakgroepraad als volgt weergegeven:

“Er volgt een uitgebreide discussie waarbij de aanwezige leden in de eerste plaats hun verwondering uitspreken over de vraag om een advies van de vakgroepraad aangaande de eerste vraag van Raf Vanderstraeten, aangezien er in deze reeds een positief advies is van de faculteitsraad, dd. 4 juni 2008. De voorzitter geeft aan dat de faculteitsraad een nieuw advies gevraagd heeft. De meeste raadsleden zijn van oordeel dat de beslissing van de Universiteit Gent om bij de benoeming van Raf Vanderstraeten, per 1.2.2008, de salaristrap 3 toe te kennen, waardoor rekening werd gehouden met de tewerkstelling aan de UA en het uitbetaalde loon, correct is. Er zijn geen additionele elementen terug te vinden in het op de vak-

groepraad voorgelegde dossier die een bijkomende salarisschaalanciënniteit van 8 jaar kunnen verantwoorden. Anderzijds is het zo dat de leden van de vakgroep aangeven slechts gedeeltelijk zicht te hebben op het algemene inschalingsbeleid van de Universiteit Gent en haar bereidheid om op soortgelijke vragen om een optrekking van de salaristrap in te gaan.”

De vakgroepraad verleent met zeven stemmen bij één onthouding een negatief advies over de vraag om de inschaling tot de zesde salaristrap (15 jaar anciënniteit per 1 februari 2008) op te trekken.

De bespreking van de tweede vraag wordt in het verslag van de vakgroepraad als volgt weergegeven:

“Ook aangaande de tweede vraag merken de leden van de vakgroep op dat ze weinig zicht hebben op de algemene houding van de Universiteit Gent tegenover dergelijke vragen om een verhoging van graadanciënniteit te bekomen. De meerderheid van de leden stelt dat de vakgroep over onvoldoende informatie beschikt om een gemotiveerde stem te kunnen uitbrengen.

Eenzijds vinden de meeste vakgroepraadsleden dat er geen inhoudelijke elementen in het dossier van Raf Vanderstraeten aanwezig zijn die een bijzondere waardering verantwoorden en daardoor deze bijkomende graadanciënniteit van 1,5 jaar kunnen rechtvaardigen.

Anderzijds merken een aantal leden op dat het billijk lijkt dat bij de overstap van de ene Vlaamse universiteit naar de andere de verworven graadanciënniteit naar de nieuwe instelling wordt meegenomen.”

De uitslag van de stemming van de vakgroepraad over een positief advies voor de tweede vraag resulteert in de volgende stemming: één ja-stem, twee neen-stemmen en vijf onthoudingen. Er wordt geen uitdrukkelijk advies geformuleerd.

3.10. Op 13 februari 2013 vergadert de faculteitsraad over de beide door verzoeker geformuleerde vragen. De bespreking ervan wordt in het verslag als volgt weergegeven:

“M.b.t. de eerste vraag nl. de salarisanciënniteit is de vraag of er nieuwe elementen zijn in het dossier en of er bijkomende stukken zijn die zouden rechtvaardigen dat het vorige geformuleerde facultaire advies (2008) wordt herbekeken.

Uit de bespreking blijkt dat de vergadering van oordeel is dat er van nieuwe elementen in het dossier geen sprake is.

M.b.t. de tweede vraag nl. de graadanciënniteit wordt opgemerkt dat zowel op het facultaire niveau (4 juni 2008) als tijdens de vergadering van de Raad van Bestuur (4 juli 2008) de vraag naar graadanciënniteit niet aan de orde was. Het is pas nu dat deze vraag voor het eerst op de facultaire agenda komt.

Verschillende leden van de faculteitsraad geven aan dat het onduidelijk is hoe ze hierover moeten adviseren. Wel wordt benadrukt dat de verhoging van de graadanciënniteit dient te gebeuren bij de aanstelling of benoeming van het ZAP-lid, bij overgang vanuit een andere universiteit.

In theorie is het immers mogelijk om graadanciënniteit mee te krijgen bij een benoeming. De Raad van Bestuur heeft bij de benoeming van Raf Vanderstraeten met ingang van 1 februari 2008 echter geen graadanciënniteit toegekend.”

Bij geheime stemming beslist de faculteitsraad niet akkoord te gaan om, eensdeels, de inschaling van verzoeker tot de zesde salaristrap op te trekken en, anderdeels, zijn graadanciënniteit verworven als hoogleraar aan de UA “mee te nemen” in het kader van zijn loopbaan aan de UGent. Als motivering wordt vermeld:

“Uit het advies van de vakgroep Sociologie, de bespreking en de stemming blijkt dat wat de eerste aanvraag betreft, nl. tot aanstelling in salarisschaal 6 (= 15 jaar) het door R. Vanderstraeten ingediende dossier geen voldoende nieuwe elementen bevat om deze verhoging van salarisschaal toe te kennen.

Uit het advies van de vakgroep Sociologie, de bespreking en de stemming blijkt dat wat de tweede aanvraag betreft, nl. de verhoging van graadanciënniteit ten voordele van R. Vanderstraeten, de Raad van oordeel is dat dergelijke beslissing dient te gebeuren bij de aanstelling of benoeming van het ZAP-lid. De Raad van Bestuur heeft bij de benoeming van Raf Vanderstraeten met ingang van 1 februari 2008 echter geen graadanciënniteit toegekend en er zijn geen voldoende elementen in het dossier om, voor zover mogelijk, tot de gevraagde verhoging van graadanciënniteit over te gaan.”

3.11. Op 15 maart 2013 neemt de raad van bestuur van de UGent de door verzoeker bestreden beslissingen:

“Professor [...] geeft een toelichting bij dit agendapunt.

De academisch beheerder voegt eraan toe dat reglementair niet kan worden ingegaan op de vraag tot het toekennen van de zesde salaristrap. De

vraag tot het toekennen van extra graadanciënniteit is een opportuniteitsvraag waarop de faculteit een negatief advies heeft gegeven.

Na bespreking beslist de Raad van Bestuur met algemene stemmen om niet in te gaan op het toekennen van een salaris in de zesde salaristrap in de salarisschaal van hoogleraar aan prof. Raf Vanderstraeten, vanaf 1 februari 2008 of vanaf de werkelijke datum van zijn indiensttreding als voltijds hoogleraar aan de UGent.

Vervolgens beslist de Raad van Bestuur met algemene stemmen om niet akkoord te gaan om de graadanciënniteit van hoogleraar, verworven door prof. Raf Vanderstraeten aan de Universiteit Antwerpen vanaf 1 oktober 2006, mee te nemen in het kader van zijn ZAP-loopbaan als hoogleraar aan de UGent vanaf 1 februari 2008.”

IV. Onderzoek van de middelen

A. Vooraf

4. In het inleidend verzoekschrift groepeerde verzoeker een eerste tot een vijfde middel, alle enkel gericht tegen de eerste bestreden beslissing – de weigering van inschaling in de zesde salaristrap – en vervolgens een eerste tot een derde middel, enkel gericht tegen de tweede bestreden beslissing – de weigering om de graadanciënniteit aan de UA “mee te nemen”. De drie laatstgenoemde middelen worden in dit arrest het zesde tot achtste middel genoemd.

B. Eerste middel (eerste bestreden beslissing - inschaling)

Uiteenzetting van het middel

5. In een eerste middel voert verzoeker de schending aan van artikel 97 van het decreet van 12 juni 1991 ‘betreffende de universiteiten in de Vlaamse Gemeenschap’ (hierna: het universiteitendecreet). Dit is thans artikel V.35 van de Codex Hoger Onderwijs.

Uit het dossier van de verwerende partij blijkt volgens verzoeker duidelijk dat zij erkent dat hem bij de UA vijftien jaar anciënniteit was toege-

kend voor zover hij daar zou blijven werken, alsook dat “de eigen academische overheid” bereid was deze anciënniteit eveneens toe te kennen.

Verzoeker wijst ook op de “interne richtlijn inzake salarisvaststellingen” (hierna: interne salarisrichtlijn) die de verwerende partij, blijkens het advies van de faculteitsraad van 13 februari 2013, hanteert. Verzoeker besluit dat de verwerende partij niet meer, zonder schending van haar eigen reglementering, aan hem een salaris in de zesde salaristrap kon weigeren.

6. In de memorie van wederantwoord herhaalt verzoeker zijn uiteenzetting uit het inleidend verzoekschrift. Hij voegt daaraan toe dat het niet is omdat de voorwaarden die de beide universiteiten bereid waren aan hem toe te kennen enkel in vertrouwelijke nota’s zijn vastgelegd, hij de bedoelde voorwaarden niet heeft verworven. Het bestaan en de inhoud ervan worden bevestigd door het verslag van de faculteitsraad van 4 juni 2008 en de beslissing van de raad van bestuur van 4 juli 2008.

Ook is het niet omdat verzoeker “één en ander in de voorwaardelijke zin stelt” dat hij de desbetreffende voorwaarden niet heeft verworven. Volgens hem is het duidelijk dat de afgesproken voorwaarden door de verwerende partij zijn toegekend; enkel het “administratief proces” diende nog te worden afgehandeld.

De verwerende partij erkent volgens verzoeker dat hem door de UA vijftien jaar anciënniteit was toegekend voor zover hij daar zou blijven werken. Bijgevolg kon de verwerende partij niet meer, zonder schending van haar eigen reglementering, aan hem een salaris in de zesde salaristrap weigeren. Minstens moet worden vastgesteld dat de verwerende partij, door dit aan verzoeker te weigeren, bij individuele beslissing is afgeweken van de algemene regel die zij heeft vooropgesteld en derhalve de regel *patere legem quam ipse fecisti* schendt.

Volgens verzoeker doet het feit dat op 14 september 2007 nog de oude versie van artikel 97 van het universiteitendecreet van toepassing was daaraan geen afbreuk. Vooreerst blijkt uit die versie dat ook rekening moet worden gehouden met “de verworven ervaring, de doorlopen beroepscarrière en de verworven kwalificaties”, zodat rekening moet worden gehouden met de door hem verworven Odysseusfinanciering en de als gevolg daarvan aan hem door de UA toegezegde voorwaarden. Daarenboven bestond op die datum reeds de interne salarisrichtlijn van de UGent.

7. In zijn laatste memorie betoogt verzoeker dat hij in de volste overtuiging was dat het anciënniteitsvoordeel hem was toegekend door de beide universiteiten, mondeling maar onvoorwaardelijk. Verzoeker diende het voorstel van de UA, dat hij een “bindend aanbod” noemt, enkel nog te aanvaarden. Ten gevolge hiervan deed ook de verwerende partij hem een onvoorwaardelijk voorstel. Verzoeker heeft bij de UA ontslag genomen alvorens de gewijzigde voorwaarden konden ingaan, precies omdat hij dezelfde voorwaarden bij de UGent had bedongen.

Beoordeling

8.1. In het inleidend verzoekschrift citeert verzoeker artikel 97 van het universiteitendecreet, zoals gewijzigd bij decreet van 4 juli 2008. Die wijziging heeft echter geen terugwerkende kracht.

Op 14 september 2007, datum van verzoekers aanwerving door de verwerende partij, moest laatstgenoemde dan ook rekening houden met de volgende, op dat ogenblik geldende versie van artikel 97 van het universiteiten-decreet:

“Bij de benoeming of aanstelling in een graad van het zelfstandig academisch personeel schaalst het universiteitsbestuur de leden van het zelfstandig academisch personeel in de overeenstemmende salarisschaal in, rekening houdend, geheel of gedeeltelijk, met de verworven ervaring, de doorlopen beroepscarrière en de verworven kwalificaties.”

De decreetgever heeft aldus aan de universiteiten een ruime vrijheid gelaten om een eigen inschalingsbeleid te voeren. Een recht voor de benoemde om bij de overstap van een andere onderwijsinstelling elders verworven anciënniteit mee te nemen, is uit deze bepaling niet af te leiden.

8.2. Het middel faalt in zoverre in rechte.

9.1. Hoe de UGent bij haar inschalingsbeleid meer bepaald “geheel of gedeeltelijk” zou rekening houden “met de verworven ervaring, de doorlopen beroepscarrière en de verworven kwalificaties”, heeft zij nader uitgewerkt in de interne salarisrichtlijn, waarvan verzoeker in het middel ook de schending aanvoert en die voor zoveel als hier relevant luidt:

“2. Een lid van het zelfstandig academisch personeel van een andere universiteit van de Vlaamse Gemeenschap verkrijgt bij zijn benoeming of aanstelling als lid van het zelfstandig academisch personeel aan de Universiteit Gent in dezelfde graad hetzelfde salaris als datgene die hij in zijn vroegere ambt genoot of dat hij in dat eerdere ambt verder geniet in geval van deeltijdse prestaties. De eerdere ranginneming blijft behouden.”

9.2. Met deze richtlijn heeft de verwerende partij zich enkel voorgenomen om bij een benoeming zoals die van verzoeker op 14 september 2007 “hetzelfde salaris” toe te kennen “als datgene [dat] hij in zijn vroegere ambt genoot”.

In een verklaring van 27 september 2007 stelt het diensthoofd Academisch Personeel van de UA dat “het jaarsalaris van [verzoeker] als voltijds hoogleraar (barema 800) € 47.147,46 bedraagt op 01.10.2007” en de “eerstvolgende triënnale is voorzien op 01/10/2009”.

Dit salaris komt overeen met de salaristrap drie (zeven jaar anciënniteit).

Daargelaten of uit een vertrouwelijke nota van de UA mag blijken dat de UA bereid was het aan verzoeker toegekende salaris op te trekken naar

salaristrap zes (vijftien jaar anciënniteit) – de aan de Raad van State voorgelegde stukken alluderen ten hoogste op een voorstel van de decaan van de faculteit Politieke en Sociale Wetenschappen – kan uit zo een aanbod niet worden begrepen dat verzoeker deze salaristrap effectief had verworven of reeds genoot aan de UA op het ogenblik van zijn aanwerving aan de UGent.

Derhalve mist de aantijging dat de verwerende partij afwijkt van haar interne salarisrichtlijn feitelijke grondslag.

9.3. Edoch, er is meer.

Niet alleen leest verzoeker immers in de salarisrichtlijn wat er niet in te lezen is, hij vergist zich daarenboven over de draagwijdte ervan door de eventuele miskennis ervan te koppelen aan het beginsel dat vervat is in de spreuk *patere legem quam ipse fecisti*.

Dit beginsel houdt in dat het bestuur en de organen die ervan afhangen ertoe verplicht zijn de algemene regels die zij zelf hebben vastgesteld, bij de concrete toepassing ervan te eerbiedigen. De schending van het beginsel *patere legem quam ipse fecisti* kan enkel worden ingeroepen wanneer het gaat om een niet nageleefde rechtsregel.

Welnu, aan die voorwaarde voldoet de salarisrichtlijn niet. Zoals blijkt uit de bewoordingen waarin artikel 97 van het universiteitendecreet is geredigeerd, moet het universiteitsbestuur immers over de inschaling beslissen bij de benoeming of aanstelling en dit rekening houdend, geheel of gedeeltelijk, met de verworven ervaring, de doorlopen beroepscarrière en de verworven kwalificaties. Uit dit artikel blijkt dat de decreetgever aan het universiteitsbestuur een appreciatiebevoegdheid verleent die geval per geval moet worden uitgeoefend, telkens rekening houdend met het profiel van het nieuw aangeworven personeelslid, wat vereist dat een onderzoek wordt gewijd aan de eigen en particuliere omstandigheden van elke zaak en dat te dien aanzien voldoende verantwoord is.

Aan de universiteiten is door de decreetgever geen bevoegdheid opgedragen om de inschaling in een abstracte, strakke algemene regeling te vatten waarvan ze niet meer mogen afwijken bij de individuele toepassing. De toepassing van een algemene verordenende bepaling en de bij artikel 97 van het universiteitendecreet voorgeschreven individuele beoordeling, geval per geval, laten zich niet verzoenen. De salarisrichtlijn is bijgevolg niet meer dan wat het voor geeft te zijn: een richtlijn, een beleidslijn die de UGent hanteert bij de beoordeling van concrete benoemingen en aanstellingen en waarin zij de principes verwoordt die zij zich voorneemt te hanteren in het kader van een zorgvuldige besluitvorming en met oog voor het gelijkheidsbeginsel en de rechtszekerheid, maar die haar niet ervan ontslaat telkens rekening te houden met de specifieke merites van iedere aanwerving.

Door van de tegenovergestelde opvatting uit te gaan, faalt dit aspect van het middel in zoverre ook in rechte.

10. Het eerste middel wordt in zijn geheel verworpen.

C. Tweede middel (eerste bestreden beslissing - inschaling)

Uiteenzetting van het middel

11. Het tweede middel is geput uit de schending van de redelijke termijn. Verzoeker wijst erop dat de raad van bestuur, niettegenstaande het gunstige advies van de faculteitsraad, medio 2008 heeft beslist om het dossier uit te stellen, waarna de raad van bestuur geen verder initiatief heeft genomen. Daarenboven stelt verzoeker dat de verwerende partij hem steeds in de waan heeft gelaten dat alles administratief zou worden geregeld en dat hem zelfs is bevestigd dat hij niet het slachtoffer zou worden “van een administratief proces dat niet afge werkt werd”.

Beoordeling

12.1. Opdat dit middel ontvankelijk zou zijn, dient verzoeker te doen blijken van het vereiste belang erbij. Het staat meer bepaald aan verzoeker om aanneembaar te maken dat hij *in concreto* is benadeeld door de vertraging bij het nemen van de bestreden beslissing en dat de vernietiging wegens overschrijding van de redelijke termijn hem een voordeel oplevert.

12.2. Zou de Raad van State vaststellen dat de verwerende partij schromelijk laat en met miskenning van de redelijke termijn over de aanvraag van verzoeker heeft geoordeeld, dan volgt uit een nietigverklaring op grond van dit middel geen verplichting voor de verwerende partij om de aanvraag in te willigen. Het blijkt ook niet dat de beslissing, enkel wegens het verloop van de tijd, anders is of had moeten zijn dan wanneer ze op een vroeger ogenblik ware getroffen.

De vraag van verzoeker betreft voorts een aanvraag tot herziening van zijn inschaling met terugwerkende kracht, zodat voor het gevraagde geldelijke voordeel het ogenblik van de beslissing weinig relevantie heeft. Zo de aanvraag wordt ingewilligd, dan heeft verzoeker geen nadeel geleden. Zo het gevraagde hem ten onrechte niet, of niet met de gevraagde terugwerking wordt toegekend, kan hij zich tegen die beslissing in rechte weren.

Hierna zal bovendien uit de bespreking van het derde middel blijken dat de bestreden weigering moet worden vernietigd op grond van een motiveringsgebrek. Dit betekent dat het bestuur hoe dan ook een nieuwe beslissing zal moeten nemen en dat het daarbij rekening zal moeten houden met de argumenten die verzoeker ter ondersteuning van zijn vraag heeft voorgelegd. De aanvraag zal om die redenen op gemotiveerde wijze worden afgewezen of worden ingewilligd. Dat de thans bestreden beslissing mogelijk met miskenning van de redelijke termijn tot stand is gekomen, heeft daarop geen weerslag.

Het middel is niet dienstig.

13. Het tweede middel wordt verworpen.

D. Derde middel (eerste bestreden beslissing - inschaling)

Standpunt van de partijen

14. Een derde middel is geput uit de schending van de formelemotiveringsplicht zoals bepaald in de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’.

Verzoeker voert aan dat de verwerende partij niet motiveert waarom zij het advies van de faculteitsraad van 4 juni 2008 niet heeft gevolgd, vervolgens om een nieuw advies heeft verzocht, om uiteindelijk in te roepen dat het toekennen van de zesde salaristrap niet reglementair zou zijn.

Gelet op het verslag van de faculteitsraad van 4 juni 2008, de op 19 maart 2008 aan hem door de decaan bezorgde vertrouwelijke nota van de academisch beheerder en de door de jaren heen tegenover hem gewekte indruk “dat één en ander de afhandeling van een administratief dossier betrof”, waaruit de bereidheid blijkt hem de salaristrap van vijftien jaar anciënniteit toe te kennen, meent verzoeker dat door louter te verwijzen naar de reglementering geenszins wordt voldaan aan de op de verwerende partij rustende motiveringsplicht. Verzoeker wijst erop dat de redengeving des te concreter en preciezer moet zijn wanneer de beslissing afwijkt van een voorafgaand advies. Dit geldt volgens verzoeker des te meer nu de faculteitsraad in zijn nieuw advies van 13 februari 2013 opmerkte dat “de leden van de vakgroep aangeven slechts gedeeltelijk zicht te hebben op het algemene inschalingsbeleid van de [UGent] en haar bereidheid om op soortgelijke vragen om een optrekking van salaristrap in te gaan”.

15. De verwerende partij betoogt dat de beslissing van 4 juli 2008 niet de bestreden beslissing betreft, waarvoor de beroepstermijn overigens ruimschoots is overschreden. Bijgevolg kan een schending van de formelemotiveringsplicht daartegen niet meer worden aangevoerd. Zij meent dan ook dat de opmerking van verzoeker dat de raad van bestuur niet motiveert waarom zij het advies van de faculteitsraad van 4 juni 2008 niet heeft gevolgd en vervolgens om een nieuw advies heeft verzocht, laattijdig is. Volledigheidshalve merkt de verwerende partij op dat de raad van bestuur in zijn beslissing van 4 juli 2008 enkel besliste om het dossier uit te stellen – “minstens impliciet werd negatief beslist” – zodat er niet om een nieuw advies van de faculteitsraad werd verzocht. Dit is pas gebeurd naar aanleiding van het nieuwe verzoek van 24 september 2012.

Wat de beslissing van 15 maart 2013 betreft, stelt de verwerende partij dat deze beslissing uitdrukkelijk verwijst naar het negatieve advies van de faculteitsraad van 13 februari 2013, daaraan toegevoegd dat reglementair niet kan worden ingegaan op de vraag tot het toekennen van de zesde salaristrap. De verwerende partij oordeelt dat de motivering van het advies van de faculteitsraad volstaat, nu daarbij zowel de gewijzigde versie van artikel 97 van het universiteitendecreet is toegepast als de interne salarisrichtlijn door aan verzoeker dezelfde salaristrap toe te kennen die van toepassing was bij de UA op het moment van verzoekers overstap. Een bereidheid van de UA om verzoeker een hogere salaristrap toe te kennen is dan ook onvoldoende. Waar verzoeker argumenteert dat een uitgebreidere motiveringsplicht geldt wanneer het bestuur afwijkt van een advies, stelt de verwerende partij dat dit argument uitgaat van een verkeerd feitelijk uitgangspunt. Het advies van de faculteitsraad van 13 februari 2013 is negatief en het advies van 4 juni 2008 is irrelevant geworden vermits dit laatste advies niet is gevolgd door de raad van bestuur op 4 juli 2008.

Tot slot betoogt de verwerende partij dat verzoeker aan de zogenaamde beloften of afspraken van de toenmalige decaan en de academisch beheerder een waarde toekent die niet kan worden gevolgd. Vooreerst wordt daarbij

telkens in de voorwaardelijke zin gesproken en daarenboven komt de bevoegdheid voor een verhoging van de salaristrap enkel toe aan de raad van bestuur.

16. In de memorie van wederantwoord betoogt verzoeker dat de verwerende partij er zich niet op kan beroepen dat de decaan en de academisch beheerder geen enkele toezegging zouden hebben gedaan. Uit hun e-mailberichten blijkt duidelijk dat zij slechts de bij de verwerende partij gangbare praktijk bevestigen, die uiteindelijk is gesteund op het decreet en de interne salarisrichtlijn. Door deze personen wordt louter gecommuniceerd op welke wijze de verwerende partij deze reglementering toepast. Verzoeker merkt op dat de decaan verwijst naar twee andere professoren en de Odysseusprofessoren in het algemeen voor wie deze voorwaarden eveneens gelden. Ook verwijst verzoeker naar het personeelsblad van maart 2010 van de verwerende partij over de ‘coryfeeëntoeslag’, waaruit dergelijke praktijk blijkt. Indien de verwerende partij van deze gangbare praktijk plots afstand neemt, moet zij minstens haar motivatie daarvoor meegeven aan het personeelslid dat het slachtoffer is van deze gewijzigde koers.

17. In haar laatste memorie merkt de verwerende partij op dat de verwijzing naar de reglementaire beperking enkel is toe te schrijven aan de algemeen beheerder, wat niet gelijk te stellen is met de motivering van de raad van bestuur. Bovendien gaat het om een toevoeging aan het negatieve advies van de faculteitsraad. Het lijkt volgens de verwerende partij geen twijfel dat de raad van bestuur dit verplicht advies volgde.

Voorts verdedigt de verwerende partij de lezing door de algemeen beheerder van de reglementering. Op verzoeker is punt 2 van de interne salarisrichtlijn van toepassing, aldus de verwerende partij, en is de regeling *ex* punt 2 ook toegepast. Punt 5 van dezelfde regeling betreft de “andere gevallen” en de gemotiveerde afwijkingen van de punten 1 en 3 – dus niet van punt 2 – en is dus niet van toepassing op verzoeker. Dat bepaalde personen binnen de universiteit anders lieten uitschijnen, doet geen afbreuk aan de gebondenheid van de verwerende partij aan haar regelingen. Nergens is voorzien om een hogere sala-

risschaal toe te passen en verzoeker toont niet aan dat de salarisverhoging reglementair wel mogelijk zou zijn.

Beoordeling

18. 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 als zodanig draagkrachtig moet zijn – dit wil zeggen dat de aangehaalde redenen, los van de gegevens van het dossier, moeten volstaan om de beslissing te dragen.

Aan de voornaamste doelstelling van de formelemotiveringsplicht – de betrokkene een zodanig inzicht te geven in de motieven van de beslissing dat hij met kennis van zaken kan uitmaken of het zinvol is de beslissing met een annulatieberoep te bestrijden – is ook voldaan indien die betrokkene langs een andere weg kennis heeft gekregen van de motieven waarop de beslissing is gesteund, ook al worden die motieven niet in de beslissing zelf veruitwendigd. Dit kan doordat de beslissing verwijst naar andere aan de betrokkene bekende stukken, die zelf afdoende gemotiveerd zijn en die niet tegenstrijdig zijn.

19.1. Verzoeker refereert aan twee adviezen van de faculteitsraad: het eerste van 4 juni 2008 en het tweede van 13 februari 2013.

Uit het feitenrelaas blijkt dat de raad van bestuur op 4 juli 2008 niet overtuigd was door het eerste voorstel van de faculteitsraad. Gerefereerd werd aan de uitslag van de stemming – een positief voorstel dat tot stand is gekomen door drie vóór, één tegen en zes onthoudingen – en de nood aan een betere onderbouw van verzoekers waardering in het licht van de mogelijke precedentwaarde.

Op 16 oktober 2012 is de faculteitsraad om een nieuw advies verzocht.

Op 13 februari 2013 beslist de faculteitsraad met vier stemmen tegen twee bij vier onthoudingen om niet akkoord te gaan met de aanvraag van verzoeker omdat het dossier niet voldoende nieuwe elementen bevat.

Naar het oordeel van de Raad van State is dit tweede advies in de plaats gekomen van het eerste advies. De stelling dat de raad van bestuur geconfronteerd zou zijn met twee tegenstrijdige adviezen van de faculteitsraad en zijn keuze daarom moest expliciteren, gaat van een verkeerd uitgangspunt uit.

19.2. In zoverre faalt het middel in feite.

20.1. De beslissing om een tweede advies te vragen is geen eindbeslissing, noch een vóórbeslissing die voor verzoeker definitieve rechtsgevolgen heeft, en is bijgevolg niet onderworpen aan de formelemotiveringsplicht.

20.2. Het middel, dat van het tegendeel uitgaat, faalt in zoverre in rechte.

21.1. Verzoeker is voor de UGent geen Odysseusprofessor. Hij was immers geen uit het buitenland, maar een van de UA gerecruteerde academicus – reden ook waarom hij met zijn woorden die financiering heeft “laten vallen” om “de overstap te kunnen maken naar de [UGent]”. De zogenaamde coryfeeëntoeslag dan weer is, zoals de term aangeeft, een toeslag op het salaris en geen salarisverhoging. Het betreft de premie, bedoeld in artikel 100, tweede lid, van het universiteitendecreet:

“Het universiteitsbestuur kan jaarlijks een premie toekennen aan leden van het academisch personeel na evaluatie van de geleverde prestaties. Deze premies worden aangerekend op de uitgaven voor het academisch personeel. Het totaal bedrag aan voorziene premies beloopt ten hoogste 1 percent van de geraamde personeelsuitgaven voor het academisch per-

soneel zoals die blijken uit afdeling I van de begroting bedoeld in artikel 154 van dit decreet. De premies worden meegerekend als personeelsuitgaven voor het bepalen van de in artikel 160 bedoelde 80 percent- of 85 percentnorm.”

21.2. De grief dat de verwerende partij uitdrukkelijk zou moeten motiveren waarom zij verzoeker verschillend behandelt dan een Odysseusprofessor of een begunstigde van de coryfeeëntoeslag omdat verzoeker in dezelfde voorwaarden verkeert, mist feitelijke grondslag.

22.1. Verzoeker merkt terecht op dat de beoordeling van zijn aanvraag door de raad van bestuur op 15 maart 2013 een nieuwe wending krijgt.

De reden om de salarisverhoging af te wijzen heet nu immers dat er “reglementair niet kan worden ingegaan op de vraag”.

22.2. Tussen partijen wordt niet betwist dat met de referentie aan de reglementaire (on)mogelijkheden de interne salarisrichtlijn wordt bedoeld.

Volgens het bestuur – dat geacht mag worden zich het motief van de academisch beheerder eigen gemaakt te hebben, in tegenstelling tot wat de verwerende partij plots in de laatste memorie betoogt – staat de interne salarisrichtlijn eraan in de weg dat aan de vraag tot salarisverhoging gunstig gevolg wordt gegeven.

22.3. De salarisrichtlijn maakt de individuele beslissing die ernaar verwijst niet onregelmatig, op voorwaarde dat ze niet als een dwingend voorschrift en zonder oog voor de concrete gegevens van het dossier in de zaak betrokken is. Dergelijke richtlijn bevordert het stroomlijnen van de administratieve besluitvorming en dient aldus de rechtszekerheid, aangezien ze de bestuurde een zicht geeft op de wijze waarop het bestuur zijn discretionaire bevoegdheid zal uitoefenen.

Zoals de verwerende partij terecht opmerkt, is de salarisvaststelling voor een benoeming van een zelfstandig academisch personeelslid geregeld in punt 2 van de hiervóór reeds gedeeltelijk geciteerde salarisrichtlijn. De Raad valt de verwerende partij bij, dat punt 5 weliswaar in de mogelijkheid voorziet om gemotiveerd af te wijken van de regeling in het geval van primonominaties (punt 1) of wijziging van de omvang van de opdracht (punt 3), maar uitdrukkelijk punt 2 niet bij de mogelijkheden tot afwijking opneemt:

“5. In de andere gevallen (bijv. bij benoeming of aanstelling in het ZAP-kader van personen vanuit een privé-instelling, een openbare instelling buiten het wetenschappelijk onderzoek, een binnenlandse universiteit buiten de Vlaamse gemeenschap, een buitenlandse universiteit, een niet door de Vlaamse regering erkende onderzoeksinstelling, uitbreiding van een deeltijdse naar een voltijdse opdracht na nieuw verworven beroepservaring, gemotiveerde afwijkingen op de principes zoals vastgesteld onder de punten 1 en 3) gebeurt de salarisvaststelling door de raad van bestuur op voorstel van de rector, die rekening houdt, geheel of gedeeltelijk met de verworven ervaring, de doorlopen beroepscarrière en de verworven kwalificaties van betrokkene (toepassing artikel 97 van het algemeen universiteitendecreet van 12 juni 1991, zoals gewijzigd).”

De verwijzing naar de salarisrichtlijn is bijgevolg een motief dat pertinent is – het heeft duidelijk met de beslissing te maken. Het kan evenwel niet volstaan om de beslissing te dragen.

Mag immers de salarisrichtlijn als een algemeen motief van het bestreden besluit bij de bespreking van het middel worden betrokken en is een verwijzing ernaar niet onregelmatig, dan kan ze niet op zich de juridische grondslag ervoor vormen. Oók moet uit de formele motivering blijken, dat het bestuur zich gekweten heeft van zijn beoordelingsplicht *in concreto*, zoals is uiteengezet *sub* 9.3. In zoverre het bestuur in de salarisrichtlijn leest dat het in géén geval bij machte zou zijn in een individueel dossier op gemotiveerde wijze en conform de criteria opgesomd in artikel 97 van het universiteitendecreet ervan af te wijken, is die lezing strijdig met het decreet.

22.4. In tegenstelling tot hetgeen de verwerende partij stelt, blijkt uit de motivering niet dat voor de weigering van de salarisverhoging wordt verwezen

naar het negatieve advies van de faculteitsraad van 13 februari 2013. Enkel voor de afwijzing van de door verzoeker geformuleerde vraag om zijn graadanciënniteit als hoogleraar aan de UA in aanmerking te nemen, wordt uitdrukkelijk naar het advies van de faculteitsraad verwezen. Maar hoe dan ook – zelfs als voor het debat wordt aangenomen dat dit facultair advies impliciet is bijgevallen door de raad van bestuur – valt in dat negatieve advies met betrekking tot de salarisverhogingsaanvraag al evenmin een *in concreto* beoordeling te bespeuren, die de concrete argumenten van verzoeker met betrekking tot zijn vroegere verdiensten en de aan hem informeel gedane toezeggingen in overweging neemt en motiveert waarom ze niet kunnen overtuigen om in zijn zaak af te wijken van de salarisrichtlijn.

22.5. In die mate is de formele motivering niet draagkrachtig en is het middel gegrond.

23. Het derde middel is in de *sub* 22 besproken mate gegrond.

E. Vierde middel (eerste bestreden beslissing - inschaling)

Standpunt van de partijen

24. Verzoeker voert in een vierde middel aan dat het optreden van de verwerende partij onzorgvuldig en onredelijk is.

Volgens verzoeker kan de verwerende partij niet eerst onder valse beloften een onderzoeker met een uitmuntende internationale reputatie aantrekken, vervolgens de voordelen van de reeds doorlopen beroepsloopbaan en opgebouwde expertise genereren en intussen de administratieve afhandeling laten aanslepen, om dan haar eerder gemaakte belofte niet na te komen.

Verzoeker stelt dat de verwerende partij zich in geen geval mocht beroepen op “de reglementering” zonder te onderzoeken welke beloften

aan hem zijn gedaan. Zeker niet nu uit het advies van de faculteitsraad van 13 februari 2013 blijkt dat de leden hun verwondering uitspreken over de vraag om een advies nu er reeds een positief advies van de faculteitsraad van 4 juni 2008 is, de leden stellen slechts gedeeltelijk zicht te hebben op het algemene inschalingsbeleid van de UGent en haar bereidheid om daarop in te gaan, en zij ook aangeven dat het onduidelijk is hoe zij hierover moeten adviseren. Bijgevolg mocht de verwerende partij niet zonder meer haar verplichtingen afwentelen op de faculteitsraad die reeds in 2008 een positief advies verstrekke, terwijl zij zelf nalatig is geweest te gepasten tijde alle elementen van het dossier te verzamelen.

25. De verwerende partij antwoordt dat de bestreden beslissing verwijst naar het advies van de faculteitsraad, dat alle relevante elementen in het dossier expliciteert. Zij wijst erop dat zelfs een advies van de vakgroepraad Sociologie werd ingewonnen. Deze adviezen maken uitdrukkelijk deel uit van de bestreden beslissing. De verwerende partij voert aan dat niets de raad van bestuur belette om zich bij de aan hem verleende adviezen aan te sluiten en er geen enkele verplichting bestaat voor de raad van bestuur om zelf bijkomend onderzoek te voeren.

26. In de laatste memorie argumenteert de verwerende partij dat, nu zij eenmaal het inzicht had dat een salarisverhoging reglementair niet mogelijk was, zij niet tot een concreet onderzoek van het dossier moest overgaan. Dat een inwilliging van de aanvraag wél tot de mogelijkheden zou behoren, staat los van de in het middel aangevoerde onzorgvuldigheid die beoordeeld moet worden op het moment van het nemen van de beslissing.

Beoordeling

27.1. Een toets aan het redelijkheidsbeginsel is pas aan de orde wanneer de motieven deugdelijk zijn en vaststaan, hetgeen op dit ogenblik – zoals gezien bij de bespreking van het derde middel – nog niet het geval is.

27.2. Het vierde middel is in zoverre voorbarig en, bijgevolg, onontvankelijk.

28.1. Verzoeker voert aan dat door de decaan en de algemeen beheerder (bindende) toezeggingen zijn gedaan. De verwerende partij antwoordt hierop dat de decaan en de algemeen beheerder niet de bevoegde organen zijn om toezeggingen te doen en dat verzoeker zich vergist om een bindend aanbod te lezen in wat louter als een mogelijkheid in het vooruitzicht was gesteld. Die discussie raakt evenwel niet de in het middel aangevoerde onzorgvuldigheid van de besluitvorming.

28.2. De Raad van State valt verzoeker daarentegen wel bij in zijn standpunt dat de verwerende partij zich niet mocht beroepen op de salarisrichtlijn zonder te onderzoeken welke beloften zijn gedaan en wat de impact moet zijn van die beloften op haar standpuntbepaling over verzoekers aanvraag. In acht genomen de vaststellingen bij de bespreking van het derde middel, voert verzoeker terecht aan dat de verwerende partij zich niet mocht beroepen op de salarisrichtlijn “zonder de stukken te onderzoeken en na te gaan welke beloften aan hem waren gedaan”. Van dit onderzoek is in het administratief dossier, laat staan in de beslissing zelf, geen spoor. Aldus blijkt dat de bestreden beslissing in die mate niet met de nodige zorgvuldigheid is genomen.

29. Het vierde middel is in de aangegeven mate gegrond.

F. Vijfde middel (eerste bestreden beslissing - inschaling)

Uiteenzetting van het middel

30. Als vijfde middel voert verzoeker de schending aan van het rechtszekerheidsbeginsel, omdat de verwerende partij bij hem over de jaren een gewettigd vertrouwen heeft gewekt dat zijn wedde retroactief zou worden geregulariseerd.

Dit blijkt volgens verzoeker uit het advies van de faculteitsraad van 4 juni 2008, uit de e-mail van de decaan van 19 maart 2008 en uit de e-mail van de academisch beheerder van 3 november 2011.

31. Verzoeker herhaalt in de memorie van wederantwoord zijn uiteenzetting uit het verzoekschrift. Hij herhaalt dat de decaan en de academisch beheerder slechts de bij de verwerende partij gangbare praktijken bevestigen, die uiteindelijk zijn gesteund op het decreet en de eigen interne salarisrichtlijn, zodat door deze personen louter wordt gecommuniceerd op welke wijze de verwerende partij deze reglementering toepast. Verzoeker merkt andermaal op dat de decaan verwijst naar twee andere professoren en de Odysseusprofessoren in het algemeen voor wie deze voorwaarden eveneens gelden. Bijgevolg heeft de verwerende partij erkend dat deze praktijk waarbij anciënniteit wordt toegekend gangbaar was ten tijde van zijn aanwerving.

Verzoeker stelt dat het argument van de verwerende partij als zou het beginsel niet geschonden kunnen worden omdat hij geen recht op de salarisverhoging had niet opgaat, vermits het voor de schending van het vertrouwensbeginsel volstaat dat in zijn hoofde een gewettigd vertrouwen werd gewekt en dat dit vertrouwen, zoals ten deze, werd geschonden.

Beoordeling

32. Het vertrouwensbeginsel houdt in dat de burger moet kunnen vertrouwen op toezeggingen of beloften die het bestuur in een concreet geval heeft gedaan of op wat door hem niet anders kan worden opgevat dan als een vaste gedragslijn of beleidsregel van het bestuur op grond waarvan dat bestuur de door hem opgewekte gerechtvaardigde verwachtingen niet mag beschamen.

33. De enige beleidsregel in dit debat is de salarisrichtlijn die, zoals gezien, in zijn strikte lezing net geen salarisverhoging mogelijk maakt.

Zoals hiervóór is opgemerkt, is de Odysseusregeling op verzoeker niet (meer) toepasselijk precies ingevolge zijn overstap van de UA naar de UGent, en heeft de coryfeeënpremie geen uitstaans met de gevraagde salarisverhoging door aanpassing van de salarisschaal. Een vaste gedragslijn om een dergelijke salarisverhoging toe te kennen toont verzoeker bijgevolg ook niet aan.

34. Ten behoeve van het debat wordt aangenomen dat verzoeker er in redelijkheid mocht van uitgaan dat de decaan en de academisch beheerder in hun communicatie met verzoeker een standpunt hebben vertolkt als vertegenwoordigers van de verwerende partij en dat aan hen minstens een schijn van bevoegdheid kan worden toegeschreven om over zijn overstap van de UA te onderhandelen en in die context beloften te uiten tegenover verzoeker.

Evenwel dient erop te worden gewezen dat in dat geval concrete toezeggingen moeten zijn gedaan en dat verzoeker om zich op een schending van het vertrouwensbeginsel te kunnen beroepen het bewijs dient te leveren dat het op grond van die toezeggingen opgewekte vertrouwen als een rechtmatige verwachting moet kunnen worden aangemerkt. Indien een normaal voorzichtige en oplettende burger had moeten weten dat de gewekte verwachtingen eventueel niet zouden kunnen of mogen worden gehonoreerd, dan kan die burger zich niet op het vertrouwensbeginsel beroepen. Dat moet des te duidelijker zijn indien het bestuur zelf enig voorbehoud heeft geformuleerd in verband met de gewekte verwachtingen of zich in voorzichtige bewoordingen, in de voorwaardelijke wijs en in afwachting van bijkomende inlichtingen tot de burger heeft gericht.

Welnu, met de verwerende partij dient te worden vastgesteld dat de betrokken personen het vooruitzicht op een verhoging van de salaristrap steeds hebben geformuleerd in de voorwaardelijke wijs. Uit de gehanteerde formulering diende verzoeker er zich redelijkerwijs rekenschap van te geven dat deze beloften geen definitieve toezegging inhielden dat de raad van bestuur de gevraagde retroactieve verhoging zonder meer zou goedkeuren.

35. Derhalve kan een schending van het vertrouwensbeginsel niet worden aangenomen.

Het vijfde middel is ongegrond.

G. Zesde middel (tweede bestreden beslissing - graadanciënniteit)

Uiteenzetting van het middel

36. In een zesde middel – het eerste middel tegen de tweede bestreden beslissing – voert verzoeker de schending aan van de formelemotiveringsplicht, omdat louter wordt verwezen naar een negatief advies zonder de overwegingen van dit advies op te nemen of toe te voegen. Dit stelt verzoeker niet in staat om de redengeving van deze negatieve beslissing te kennen.

Vervolgens citeert verzoeker, in zijn woorden, uit “het advies, waar de beslissing naar verwijst”.

37. Verzoeker voegt in de memorie van wederantwoord daaraan toe dat de verwerende partij zich niet zonder meer kan aansluiten bij een advies waarin duidelijk kenbaar wordt gemaakt dat de reglementering hoogst onduidelijk is. Dit geldt zeker nu de bestreden beslissing tegen alle billijkheid ingaat, zodat een motivering dan ook op zijn plaats was.

38. In de laatste memorie betoogt verzoeker dat de beslissing dan al formeel gemotiveerd mag zijn maar dat deze motivering niet deugdelijk is en niet voldoet omdat hierin duidelijk kenbaar wordt gemaakt dat de reglementering hoogst onduidelijk is.

Beoordeling

39. Uit de overwegingen van de bestreden beslissing blijkt dat het motief voor de weigering om verzoeker zijn aan de UA verworven graadanciënniteit toe te kennen in het kader van zijn loopbaan als hoogleraar aan de UGent, is te lezen waar de academisch beheerder stelt dat de “vraag tot het toekennen van extra graad anciënniteit [...] een opportuniteitsvraag [is] waarop de faculteit een negatief advies heeft gegeven”.

Zoals verzoeker het zelf heeft begrepen, maakt de formele motivering van de bestreden beslissing voldoende duidelijk dat de raad van bestuur zich voor zijn beslissing dan ook aansluit bij het negatief advies van de faculteit.

40. Die faculteitsraad heeft op 13 februari 2013 zijn negatief advies als volgt gemotiveerd:

“Uit het advies van de vakgroep Sociologie, de bespreking en de stemming blijkt dat wat de tweede aanvraag betreft, nl. de verhoging van graadanciënniteit ten voordele van R. Vanderstraeten, de Raad van oordeel is dat dergelijke beslissing dient te gebeuren bij de aanstelling of benoeming van het ZAP-lid. De Raad van Bestuur heeft bij de benoeming van Raf Vanderstraeten met ingang van 1 februari 2008 echter geen graadanciënniteit toegekend en er zijn geen voldoende elementen in het dossier, voor zover mogelijk, tot de gevraagde verhoging van de graadanciënniteit over te gaan.”

Het blijkt dat verzoeker op het einde van die vergadering van de faculteitsraad in kennis is gesteld van dit negatief advies. Verzoeker voegt trouwens dit advies toe aan zijn verzoekschrift als stuk 10. In tegenstelling tot wat verzoeker beweert, was hij aldus wel degelijk “in staat om de redengeving [van de bestreden beslissing] te kennen”.

41. Met de verwerende partij moet daarenboven worden vastgesteld dat de overwegingen die verzoeker in het inleidend verzoekschrift citeert, uit de bespreking komen door de vakgroepraad Sociologie op 6 februari 2013, die

daaropvolgend geen uitdrukkelijk advies heeft geformuleerd. In tegenstelling tot wat verzoeker meent, betreft deze bespreking niet het advies van de faculteit.

Waar verzoeker voorts opmerkt dat verschillende leden van de faculteitsraad aangeven dat het onduidelijk is hoe ze hierover moeten adviseren, dient erop te worden gewezen dat deze overweging uit de bespreking van de faculteitsraad, wordt gevolgd door de volgende overwegingen:

“Wel wordt benadrukt dat de verhoging van de graadanciënniteit dient te gebeuren bij de aanstelling of benoeming van het ZAP-lid bij overgang vanuit een andere universiteit.

In theorie is het immers mogelijk om graadanciënniteit mee te krijgen bij een benoeming. De Raad van Bestuur heeft bij de benoeming van Raf Vanderstraeten met ingang van 1 februari 2008 echter geen graadanciënniteit toegekend [...] en er zijn geen voldoende elementen in het dossier om, voor zover mogelijk, tot de gevraagde verhoging van graadanciënniteit over te gaan.”

42. Gelet op het voormelde, dient te worden vastgesteld dat de bestreden beslissing formeel is gemotiveerd door te verwijzen naar het advies van de faculteit, waarvan verzoeker kennis heeft gekregen.

43. Waar verzoeker voor het eerst in de memorie van wederantwoord aanvoert dat de bestreden beslissing van de raad van bestuur “tegen alle billijkheid ingaat” en in de laatste memorie argumenteert dat de motivering niet voldoet omdat de reglementering hoogst onduidelijk is, formuleert hij een nieuw middel – minstens geeft hij er een nieuwe grondslag aan – hetgeen niet voor het eerst op ontvankelijke wijze in deze latere procedurestukken kan worden aangebracht.

44. Het zesde middel wordt verworpen.

H. Zevende middel (tweede bestreden beslissing - graadanciënniteit)

Uiteenzetting van het middel

45. In een zevende middel – het tweede middel tegen de tweede bestreden beslissing – voert verzoeker de schending aan van het zorgvuldigheidsbeginsel en van het redelijkheidsbeginsel.

Verzoeker betoogt dat bij zijn “afwerving” van de UA door de verwerende partij niet is meegedeeld dat hij zijn bij de UA verworven graadanciënniteit zou verliezen. Hij stelt dat de verwerende partij bij haar beslissing geen rekening heeft gehouden met de omstandigheid dat hij van de UA werd afgeworven en met de vaststelling dat hij reeds vanaf oktober 2004 was tewerkgesteld als hoogleraar aan de universiteit Bielefeld en dus bij zijn benoeming reeds meer dan drie jaar als hoogleraar fungeerde. Het is volkomen onredelijk om aan hem het behoud van deze verworven anciënniteit te ontfemen.

46. In zijn laatste memorie merkt verzoeker op dat de onzorgvuldigheid in hoofde van de verwerende partij pas in oktober 2011 aan het licht is gekomen, toen bleek dat diverse collega’s een bevordering kregen tot hoogleraar maar hijzelf niet omdat de elders door hem opgebouwde anciënniteit niet werd meegeteld.

Beoordeling

47. De graadanciënniteit moet niet in een speciaal besluit worden vastgesteld. Ze volgt uit het benoemingsbesluit en gaat normaliter in met ingang van de dag waarop de betrokkene met de graad wordt bekleed.

In casu is verzoeker bij besluit van de raad van bestuur van 14 september 2007 benoemd tot hoogleraar aan de UGent met ingang van de werkelijke datum van indiensttreding, doch ten vroegste vanaf 1 oktober 2007.

Op dat ogenblik is er geen speciale beslissing genomen, zodat ingevolge die benoeming verzoekers graadanciënniteit is beginnen lopen vanaf 1 februari 2008, de datum van zijn effectieve indiensttreding aan de UGent. Verzoeker heeft dat besluit nooit bestreden, zodat het met de impliciet erin vervatte vaststelling van zijn graadanciënniteit definitief is geworden.

Waar verzoeker aanvoert dat hij vóór de benoeming niet is ingelicht dat hij zijn aan de UA verworven graadanciënniteit zou verliezen, dient te worden vastgesteld dat, gesteld dat de verwerende partij daardoor onzorgvuldig zou hebben gehandeld, dit is gebeurd toen zij verzoeker heeft benoemd op 14 september 2007. De schending van het zorgvuldigheidsbeginsel in die zin, gesteld dat er één is geweest, speelt zich daar af. Deze beslissing is evenwel door verzoeker nooit bestreden en is bijgevolg definitief. Bijgevolg kan deze schending niet dienstig worden aangevoerd tegen de thans bestreden beslissing. Dat verzoeker zich hiervan eerst bewust is geworden toen collega's een bevordering kregen die hijzelf niet kreeg, wijzigt die vaststelling niet. Overigens is de datum waarop verzoeker zijn bewustwording situeert – 27 oktober 2011 – nog steeds ruimschoots ver in het verleden opdat het op 12 augustus 2013 ingestelde beroep ertegen verjaard mag heten.

Zoals de verwerende partij terecht opmerkt, heeft verzoeker de vraag omtrent zijn graadanciënniteit vóór zijn benoeming nooit geformuleerd. Door het bestreden besluit te steunen op het advies van de faculteitsraad waarin wordt gesteld dat dergelijke vraag dient te gebeuren bij de benoeming – ogenblik waarop de raad van bestuur kennis had van verzoekers tewerkstelling aan de universiteit Bielefeld en de UA – neemt de verwerende partij geen onzorgvuldige of onredelijke beslissing. Verzoeker toont dit in zijn uiteenzetting alleszins niet aan.

48. Het zevende middel is ongegrond.

I. Achtste middel (tweede bestreden beslissing - graadanciënniteit)

Uiteenzetting van het middel

49. In een achtste middel – het derde middel tegen de tweede bestreden beslissing – voert verzoeker de schending aan van het rechtszekerheidsbeginsel. Hij stelt vast dat de verwerende partij geen reglement heeft dat de al dan niet overname van de graadanciënniteit regelt.

Verzoeker herhaalt dat bij zijn “afwerving” van de UA door de verwerende partij niet is meegedeeld dat hij zijn bij de UA verworven graadanciënniteit zou verliezen.

In die omstandigheden meent verzoeker dat de verwerende partij bij hem het rechtmatig vertrouwen heeft gewekt dat hij zijn aan de UA verworven graadanciënniteit kon behouden.

50. In de laatste memorie herhaalt verzoeker dat deze onregelmatigheid pas op 27 oktober 2011 aan het licht is gekomen.

Beoordeling

51. Voor de verwerende partij bestaat geen enkele verplichting, of zelfs rechtsgrond, om een ‘reglement’ inzake de overname van graadanciënniteit te hebben. Het ontbreken van dergelijk reglement creëert geen recht tot het behoud van de graadanciënniteit verworven aan andere universiteiten.

52. Waar verzoeker andermaal benadrukt dat bij zijn “afwerving” aan de UA door de verwerende partij niet is meegedeeld dat hij zijn aldaar verworven anciënniteit zou verliezen, geldt hetzelfde als wat daarover is vastgesteld bij de bespreking van het zevende middel. Gesteld dat de verwerende partij daarvoor onzorgvuldig zou hebben gehandeld, dan is dit gebeurd toen zij verzoeker

heeft benoemd op 14 september 2007. De schending van het rechtszekerheidsbeginsel of het vertrouwensbeginsel, gesteld dat er één is geweest, is daar gesitueerd. De beslissing die, bij hypothese, met schending van het rechtszekerheids- en het vertrouwensbeginsel zou zijn genomen, is evenwel door verzoeker nooit bestreden en bijgevolg definitief. Het middel in die zin kan dan ook niet dienstig worden aangevoerd tegen de bestreden beslissing.

53. Het achtste middel is ongegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt de beslissing van de raad van bestuur van de Universiteit Gent van 15 maart 2013 houdende afwijzing van de aanvraag van Raf Vanderstraeten tot het toekennen van een salaris in de zesde salaristrap in de salarisschaal vanaf de datum van zijn indiensttreding als voltijds hoogleraar.

2. De Raad van State verwerpt het beroep voor het overige.

3. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 175 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 8 juni 2015,
door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Geert Van Haegendoren,	kamervoorzitter,
Bert Thys,	staatsraad,
Kaat Leus,	staatsraad,
bijgestaan door	
Vera Wauters,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Vera Wauters

Geert Van Haegendoren