RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

nr. 247.531 van 12 mei 2020
in de zaak A. 221.929/IX-9047

In zake: Christian PEETERS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Koenraad Maenhout
kantoor houdend te 2600 Antwerpen
Filip Williotstraat 30 bus 0102
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

de UNIVERSITEIT ANTWERPEN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Jim Deridder
kantoor houdend te 2018 Antwerpen
Mechelsesteenweg 210A bus 10
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 12 april 2017, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van het bestuurscollege van de Universiteit Antwerpen van 24 januari 2017 waarbij aan Christian Peeters het evaluatieresultaat 'ondermaats' 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-afdelingshoofd Marijke Sterck heeft een verslag opgesteld.

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

Op voorstel van de kamervoorzitter is met akkoord van alle partijen de zaak behandeld overeenkomstig artikel 3 van koninklijk besluit nr. 12 van 21 april 2020 ‘met betrekking tot de verlenging van de termijnen van de rechtspleging voor de Raad van State en de schriftelijke behandeling van de zaken’.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Marijke Sterck heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Ingevolge de mededeling van dit advies aan de partijen op 30 april 2020, is het debat gesloten en is de zaak in beraad genomen.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3.1. Verzoeker maakt sinds 26 februari 1992 deel uit van het zelfstandig academisch personeel (ZAP) van de Universiteit Antwerpen. Sinds 12 oktober 1994 is hij hoofddocent. Zijn initiële aanstelling van 100% wordt vanaf 1 december 1997 gereduceerd tot 50%.

3.2. Het bestuurscollege van de Universiteit Antwerpen kent verzoeker op 24 februari 2015 een evaluatie ‘onvoldoende’ toe voor de periode 2008-2013. Op 8 december 2015 trekt het bestuurscollege deze beslissing in.

3.3. In maart 2016 wordt voor verzoeker een evaluatiedossier opgesteld voor de vijfjaarlijkse decretale evaluatie.

De departementsraad Transport en Ruimtelijke Economie meldt op 22 april 2016 aan de decaan van de faculteit Toegepaste Economische Wetenschappen (hierna ook: de faculteit TEW) dat verzoekers onderzoeksoutput onvoldoende is.

De facultaire evaluatiecommissie van de faculteit Toegepaste Economische Wetenschappen (hierna: FEC-TEW) adviseert in haar vergadering van 10 mei 2016. Zij is van oordeel dat verzoeker voldoet aan de basiscriteria op het vlak van dienstverlening, maar dat hij niet voldoet aan de nodige basiscriteria van het evaluatierooster op het vlak van onderwijs en op het vlak van onderzoek.

Zij adviseert op 20 juni 2016, na verzoeker te hebben gehoord op 25 mei 2016, nog steeds om de academische prestaties van verzoeker als 'ondermaats' te beoordelen. Thans oordeelt zij echter dat verzoeker voldoet op het vlak van onderwijs.

De faculteitsraad sluit zich op 6 juli 2016 aan bij de motivering en het advies van de FEC-TEW en evalueert het dossier van verzoeker als 'ondermaats'.

Verzoeker dient hiertegen op 1 september 2016 een beroep in bij de centrale beoordelingscommissie (hierna: CBC).

De CBC stuurt het evaluatiedossier op 7 oktober 2016 terug naar de faculteit TEW. Zij vindt het noodzakelijk om eerst zicht te krijgen op:
- een schriftelijke weerslag van het verhoor van verzoeker op 25 mei 2016 door de FEC-TEW en een verwerking hiervan in het finale advies;
- een motivering voor het afwijken door de FEC-TEW op 20 juni 2016 van haar voorstel van 10 mei 2016 over het al dan niet voldoen aan de nodige basiscriteria van het evaluatierooster docent/hoofddocent op het vlak van onderwijs: in het verslag van 10 mei 2016 is nog te lezen dat verzoeker "niet voldoet"; op 20 juni 2016 luidt het dat hij "voldoet".

De FEC-TEW adviseert op 28 oktober 2016 om de academische prestaties van verzoeker als ‘ondermaats’ te beoordelen en past zoals gevraagd de motivering van haar advies aan.

Na verzoeker te hebben gehoord, oordeelt de CBC op 9 december 2016 dat de evaluatie ‘ondermaats’ door de faculteitsraad van 6 juli 2016 een afdoende en deugdelijke motivering bevat en bekrachtigt zij de beslissing van 6 juli 2016.

3.4. Het bestuurscollege beslist op 24 januari 2017 “om het eindresultaat ‘ondermaats’ toe te kennen aan [verzoekers] decretale evaluatie en de aandachtspunten die door de FEC-TEW in eerste aanleg worden voorgesteld, te bekrachtigen”.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

4. In een eerste middel voert verzoeker de schending aan van “de algemene rechtsbeginselen en de beginselen van behoorlijk bestuur: schending van de formele en materiële motiveringsplicht, schending van het zorgvuldigheids- en redelijkheidsbeginsel”, schending van de “vergewisplicht”, schending van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ en schending van artikel 40, § 2, *in fine* van het ZAP-statuut.

In een *eerste middelonderdeel* doet verzoeker gelden dat de bestreden beslissing “amper antwoord [biedt] op de argumenten die door verzoeker in zijn beroepsschrift van 1 september [2016] werden aangevoerd” en dat de “vele argumenten” slechts gedeeltelijk beantwoord werden. In de bestreden be-

slissing werden de argumenten uit het beroepschrift amper behandeld, en werd het advies van de CBC integraal herhaald.

In een *tweede middelonderdeel* stelt verzoeker dat wanneer er diverse, tegenstrijdige adviezen zijn, voorzichtigheid is geboden en dat de verwijzing in de motivering naar één advies onvoldoende is wanneer andere, omstandig gemotiveerde adviezen andersluidend zijn.

In de bestreden beslissing schrijft de verwerende partij de aandachtspunten die door de FEC-TEW in eerste aanleg worden voorgesteld te bekrachtigen, terwijl er twee verslagen voorliggen van de FEC-TEW, één van 10 mei 2016 en één van 20 juni 2016, die van elkaar afwijken.

De CBC oordeelde echter dat de motivering van de beslissing van de faculteit niet voldoende duidelijk was en stuurde het evaluatiedossier terug. Om die reden kwam de FEC-TEW opnieuw samen op 28 oktober 2016. Verzoeker merkt op dat deze vergadering van de FEC-TEW niet is opgenomen in de stukken van het volledig schriftelijk dossier op basis waarvan de verwerende partij de bestreden beslissing heeft genomen. Volgens verzoeker “gaat verweerster de, naar oordeel van de CBC ondeugdelijk gemotiveerde, beslissing van de FEC-TEW in de bestreden beslissing bekrachtigen, zonder enige duiding welk advies van de FEC-TEW dit mag zijn”.

In een *derde middelonderdeel* stelt verzoeker dat op grond van de verplichting tot zorgvuldige voorbereiding van beslissingen en zorgvuldige adviesverplichting, het beroepsorgaan gehouden is tot een zogenaamde “vergewisplicht”.

Zo sloot de verwerende partij zich in de bestreden beslissing aan bij het advies van de FEC-TEW en maakte die motivering tot de hare, terwijl er nochtans twee adviezen zijn van de FEC-TEW die van elkaar afwijken.

De verwerende partij verwijst ook naar verslagen van doelgesprekken op 12 juni 2013 en 28 oktober 2014. Het doelgesprek van 12 juni 2013 is het enige doelgesprek dat gebruikt kan worden. Het doelgesprek van 28 oktober 2014 heeft geresulteerd in een evaluatiebeslissing ‘onvoldoende’ van 24 februari 2015 die evenwel is ingetrokken op 8 december 2015. Er bestaat op het ogenblik geen decretale evaluatie ‘onvoldoende’ meer, zodat het doelgesprek dat in dat kader werd gehouden, niet gebruikt kan worden bij een nieuwe decretale evaluatie. De FEC-TEW houdt er ten onrechte wel nog rekening mee, want zij spreekt over (meerdere) “doelgesprekken”.

5. In de memorie van wederantwoord repliceert verzoeker met betrekking tot het eerste middelonderdeel op de *exceptio obscuri libelli* van de verwerende partij dat zij “direct [zal] opmerken” dat zijn argumenten niet werden behandeld als zij het intern beroep zou plaatsen naast de bestreden beslissing. Hij wijst erop dat hij in zijn beroepschrift onder meer heeft opgeworpen dat in de beslissing van 6 juli 2016 nergens wordt vermeld op welke periode de evaluatie betrekking heeft, dat het onduidelijk was naar welke doelgesprekken men refereerde en dat de “binnengebrachte studentenevaluaties” volstrekt niet representatief waren.

Beoordeling

6. Aan de Raad van State is geen algemeen beginsel van behoorlijk bestuur bekend dat de verwerende partij een formelemotiveringsplicht oplegt. Net om die reden leggen de regelgevers deze plicht normatief aan de besturen op.

Voor zover verzoeker de formelemotiveringsplicht zoekt in de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, faalt het middel naar recht.

7. Wie in een procedure voor de Raad van State aan de beroepsinstantie verwijt te hebben nagelaten om te antwoorden op zijn bezwaren en argumenten, moet met de nodige precisie aangeven welke de argumenten zijn die

zonder antwoord zijn gebleven en die van aard waren een voor hem gunstiger licht op de zaak te werpen.

Verzoeker stelt in zijn inleidend verzoekschrift enkel dat de bestreden beslissing amper antwoord biedt op de argumenten die door hem werden aangevoerd. Hij geeft dan een theoretische uiteenzetting over de draagwijdte van de formelemotiveringsplicht in het kader van een georganiseerd beroep en hij verwijst naar het enige argument waarop de verwerende partij volgens hem wel heeft geantwoord. Verzoeker laat evenwel na aan te geven op welke argumenten de beroepscommissie niet heeft geantwoord en in hoeverre ze van invloed waren op de bestreden beslissing.

In de memorie van wederantwoord vermag verzoeker dit falen niet te verhelpen.

Louter ten overvloede mag nog worden opgemerkt dat verzoeker de drie grieven die volgens zijn memorie van wederantwoord zonder antwoord zijn gebleven, thans ook herneemt als autonome grieven in zijn middelen. Nu die middelen worden verworpen, heeft verzoeker bovendien geen belang bij zijn grief dat de verwerende partij nagelaten zou hebben om er formeel op te antwoorden.

8. Dat het bestuurscollege, dat zich het advies van de CBC eigen maakt, dit advies ook overneemt als motivering van zijn beslissing strijdt niet met de formelemotiveringswet. Die wet verplicht een bestuur niet tot oorspronkelijk motiveren van zijn beslissing, enkel tot expliciet en afdoende motiveren ervan.

9. Het eerste middelonderdeel faalt.

10. Voor zover de verslagen van de FEC-TEW van 10 mei 2016 en van 20 juni 2016 onderling verschillen, is dit omdat deze commissie haar eerste beoordeling ten gunste van verzoeker heeft bijgesteld na hem te hebben gehoord.

Waar zij op 10 mei 2016 nog besloot dat verzoeker niet voldoet aan de basiscriteria op het vlak van onderwijs, is zij op 20 juni 2016 niet meer zo streng en stelt zij vast dat verzoeker voor dit aspect van zijn evaluatie wel voldoet. Die wijziging in zienswijze was voor de CBC echter niet afdoende gemotiveerd, reden waarom het dossier opnieuw aan de FEC-TEW werd voorgelegd. In haar finale advies van 28 oktober 2016 heeft de FEC-TEW haar besluiten van 20 juni 2016 gehandhaafd, maar dit ten behoeve van de CBC uitvoeriger toegelicht – ditmaal blijkbaar op een voor de CBC afdoende wijze.

Dit betekent dat verzoeker zich vergist door te gewagen van meerdere en tegenstrijdige adviezen. Het eerste advies is immers door het latere advies vervangen. Dit betekent zelfs dat verzoeker geen belang heeft om nog voor het oudste advies te strijden, want dat is voor hem nog minder gunstig en zou hem blijkens de stukken van het dossier zelfs aan een ‘onvoldoende’ hebben blootgesteld.

11. Blijkbaar stoort het verzoeker dat de bestreden beslissing het samenvattende advies van de FEC-TEW van 28 oktober 2016 niet uitdrukkelijk vermeldt bij de stukken van “het volledig schriftelijk dossier”.

In ieder geval weerspreekt hij niet dat dit advies deel uitmaakt van het administratief dossier dat is voorgelegd aan het bestuurscollege. Hiervóór is ook reeds vastgesteld dat dit advies niet méér is dan een uitvoeriger toelichting van het advies van 20 juni 2016, dat voor verzoeker gunstiger was dan het advies van 10 mei 2016. Het staat ook buiten twijfel dat de CBC haar advies heeft verleend mede op grond van dit samenvattend advies, dat zij zelf heeft opgevraagd. Ook al vermeldt de CBC dit advies niet formeel, blijkt dit uit haar advies, onder meer waar zij schrijft:

> “De voorzitter van de FEC-TEW antwoordt dat er geen nieuwe elementen aan het evaluatiedossier werden toegevoegd na de zitting van de CBC op 7 oktober 2016. De CBC heeft enkel verduidelijking gekregen bij de motivering ter hoogte van de faculteit.”

Er valt dan in het geheel niet in te zien welk nadeel verzoeker heeft geleden door het niet uitdrukkelijk vermelden ervan in de aanhef van de bestreden beslissing.

12. Ook het tweede middelonderdeel kan niet slagen.

13. Voor zover verzoeker in het derde middelonderdeel de kritiek herneemt dat er tegenstrijdige adviezen van de facultaire evaluatiecommissie zouden zijn, mag worden verwezen naar de weerlegging van die zienswijze bij het tweede middelonderdeel.

14. Voorts is het niet omdat de evaluatie ‘onvoldoende’ voor de periode 2008-2013 is ingetrokken, dat het daaraan voorafgaande doelgesprek van 28 oktober 2014 niet heeft plaatsgevonden of eveneens is ingetrokken.

Zoals de verwerende partij aangeeft, sluit het ZAP-statuut geenszins uit dat een doelgesprek wordt gehouden louter ter opvolging van het ZAP-lid. Verzoeker maakt niet aannemelijk dat het doelgesprek van 28 oktober 2014, of specifieke afspraken gemaakt naar aanleiding van dit gesprek, niet gebruikt mogen worden in het kader van een nieuwe decretale evaluatie. De enkele vaststelling dat de evaluatie is ingetrokken, overtuigt niet om van het daaraan voorafgaande doelgesprek abstractie te maken.

15. Het derde middelonderdeel leidt al evenmin tot de gevraagde nietigverklaring – welke lading ook gedekt moge worden door de in dit middelonderdeel aangevoerde vlag van de “vergewisplicht”.

16. Verzoeker geeft aan de door hem aangevoerde maar niet nader gepreciseerde schending van “de algemene rechtsbeginselen” geen draagwijdte die ruimer is dan hetgeen hiervóór is onderzocht.

17. Het eerste middel is, voor zover ontvankelijk, in genen dele gegrond.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

18. In een tweede middel voert verzoeker de schending aan van artikel V.46 van de Codex Hoger Onderwijs, van artikel 40, § 1, van het ZAP-statuut en "van de algemene rechtsbeginselen en de beginselen van behoorlijk bestuur, met name het zorgvuldigheidsbeginsel".

Verzoeker stelt dat een evaluatie van de wijze waarop elk lid van het academisch personeel zijn taak heeft vervuld ten minste om de vijf jaar moet plaatsvinden. In de bestreden beslissing wordt nergens vermeld op welke periode de evaluatie betrekking heeft. De enige vermelding van een periode kan men terugvinden in het verslag van de vergadering van de CBC van 9 december 2016, waarbij in het gedeelte '1. Situering – Wat vooraf ging' van het verslag, men meldt: "De FR-TEW trekt op 20 januari 2016 zijn beslissing eveneens in en plant een nieuwe evaluatie voor de referentieperiode die slaat op het begin van 2010 tot het einde van 2015."

Het ontbreken van de vermelding van de periode waarvoor de bestreden beslissing het oordeel 'ondermaats' toekent, duidt alleszins op een onzorgvuldige voorbereiding van de evaluatiebeslissingen.

19. In de memorie van wederantwoord repliceert verzoeker dat de redenering van de verwerende partij dat het evaluatiedossier is opgesteld op 31 maart 2016 en de decretale evaluatieperiode op de vijf daaraan voorafgaande jaren betrekking zou hebben, in schril contrast staat met de enige vermelding in het verslag van de CBC waar men in een vage tijdsaanduiding meldt dat er een

nieuwe evaluatie ingepland zal worden voor de periode van begin 2010 tot eind 2015.

Beoordeling

20. Verzoeker citeert zelf een passus in het advies van de CBC die refereert aan een beslissing van de faculteitsraad TEW om verzoeker te evalueren voor de referentieperiode 2010-2015.

Het evaluatiedossier geeft een overzicht van de onderwijsactiviteiten van verzoeker voor de jaren 2010 tot 2015.

Uit niets kan worden vermoed dat de evaluatie niet op die periode betrekking zou hebben.

Verzoeker trekt dit overigens niet ernstig in twijfel. Hij wijst zelf geen gegevens aan die dit zouden tegenspreken, want zijn enige grief is het ontbreken van een formele vermelding van de bestreken evaluatieperiode in de bestreden beslissing. Op geen enkele wijze argumenteert hij dat zijn evaluatie onwettig is omdat ze betrekking zou hebben op een onwettige, want te lange of te korte periode, dan wel dat met bepaalde jaren ten onrechte niet of ten onrechte wel rekening is gehouden bij de evaluatie.

De door verzoeker aangevoerde bepalingen en beginselen verplichten evenwel de verwerende partij niet om die periode uitdrukkelijk in de bestreden beslissing te vermelden.

21. Het middel, dat van het tegendeel uitgaat, faalt naar recht.

C. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

22. In een derde middel voert verzoeker de schending aan van “de algemene rechtsbeginselen en de beginselen van behoorlijk bestuur, met name het redelijkheidsbeginsel”.

Volgens verzoeker berust de bestreden beslissing, die steunt op het advies van de CBC, op een bijzonder eenzijdige en onjuiste weergave van zijn werkelijke academische prestaties.

In de bestreden beslissing wordt het beroepschrift van verzoeker weliswaar vermeld als stuk van het dossier, doch wordt er slechts één enkel argument beantwoord. Een dergelijke handelwijze is volstrekt strijdig met het redelijkheidsbeginsel.

Daar waar de FEC-TEW in haar advies van 20 juni 2016 stelde dat verzoeker voldoet aan de basiscriteria van het evaluatiedossier docent/hoofddocent op het vlak van onderwijs en de faculteitsraad zich op 6 juli 2016 hierbij aansluit, stelt de CBC in haar advies van 9 december 2016 dat “[d]e FR-TEW […] eerder mild geoordeeld [heeft] over de academische prestaties van prof. Christian Peeters in de referteperiode, gelet op de overwegend minder gunstige docentenevaluaties voor lesgeven en studiemateriaal”. De FEC-TEW en de faculteitsraad steunen daarvoor op studentenbeoordelingen met een lage responsgraad, die volstrekt niet representatief zijn. De enkele kritische bedenkingen van studenten krijgen bovendien een veel zwaarder gewicht dan de positieve. Verzoeker besluit dat de feiten waarnaar wordt verwezen de bestreden beslissing bijgevolg niet naar redelijkheid kunnen dragen.

23. In zijn memorie van wederantwoord stelt verzoeker dat hij belang heeft bij zijn kritiek, aangezien de bestreden beslissing meldt dat “de kwali-

teit van het onderwijs voor sommige opleidingsonderdelen en het aangeboden studiemateriaal […] duurzaam [moeten] blijven verbeteren".

Beoordeling

24. Verzoeker maakt niet duidelijk hoe het mogelijk ontbreken van een antwoord op zijn beroepschrift ertoe moet leiden de hem toegekende evaluatie als onredelijk te bestempelen. Meer in het bijzonder zet hij niet uiteen waarom het ene of andere onbeantwoord gebleven argument noopt tot het besluit dat enige andere overheid, gesteld tegenover dezelfde feitelijke gegevens, in redelijkheid niet tot dezelfde evaluatie zou kunnen besluiten.

25. Voor het overige spitst verzoeker zijn grieven omtrent een eenzijdige en onjuiste weergave van zijn academische prestaties toe op het aspect 'onderwijs' van zijn evaluatie.

Allereerst stelt de Raad vast dat verzoeker zelf het advies van de CBC eenzijdig leest. De CBC laat inderdaad verstaan dat, wat haar betreft, de FEC-TEW en de faculteitsraad over verzoekers onderwijsprestatie aan de milde kant zijn geweest – versta: dat een evaluatie 'onvoldoende' zeker ook denkbaar ware geweest – maar zij merkt aansluitend het volgende op:

> "De CBC heeft als beroepsinstantie in evaluatiedossiers echter niet de bevoegdheid om zich in de plaats te stellen van de faculteitsraad, maar moet zich beperken tot een marginale toetsing. De CBC buigt zich derhalve over de kwestie of de FR-TEW op basis van de gegevens in het evaluatiedossier in alle redelijkheid tot een beoordeling 'ondermaats' heeft kunnen komen."

Vervolgens sluit de CBC en dus later met haar het bestuurscollege zich aan bij de evaluatie 'ondermaats' op de enkele grond van het onvoldoende presteren voor de kerntaak 'onderzoek'. Voor de kerntaak 'onderwijs' blijft de evaluatie 'voldoet aan de nodige basiscriteria van het basisrooster', zoals de faculteitsraad en de FEC-TEW hadden voorgesteld.

Dat verzoeker aandachtspunten krijgt opgelegd ter verbetering van de kerntaak ‘onderwijs’ staat los van de eindevaluatie. Artikel 40 van het ZAP-statuut bepaalt dat voor elke beoordeling (‘gunstig’, ‘ondermaats’ of ‘onvoldoende’) aandachtspunten of verbeterpunten kunnen worden geformuleerd.

De kritiek van verzoeker, zelfs al ware ze gegrond, kan dus niet de onwettigheid aantonen van de hem toegekende evaluatie ‘ondermaats’, aangezien die evaluatie niet het gevolg is van de beoordeling van de kerntaak ‘onderwijs’ of de voor dit aspect gegeven aandachtspunten.

In zoverre is het middel eveneens onontvankelijk.

26. Het middel is in zijn geheel onontvankelijk.

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 en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van twaalf mei tweeduizend twintig, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Geert Van Haegendoren,	kamervoorzitter,
Bruno Seutin,	staatsraad,
Bert Thys,	staatsraad,

bijgestaan door

Tiny Temmerman,	griffier.

De griffier **De voorzitter**

Tiny Temmerman **Geert Van Haegendoren**