

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 261.253 van 31 oktober 2024
in de zaak A. 237.799/IX-10.168**

In zake: 1. de DEPARTEMENTSRAAD VAN HET DEPARTEMENT
'BIOWETENSCHAPPEN EN INDUSTRIËLE
TECHNOLOGIE' VAN DE HOGESCHOOL GENT
2. K.G.
3. A.V.
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Gitte Laenen
kantoor houdend te 2800 Mechelen
Antwerpsesteenweg 16-18
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

de HOGESCHOOL GENT

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 28 november 2022, strekt tot de
nietigverklaring van de beslissing van het college van beroep inzake evaluatie van
de Hogeschool Gent van 27 september 2022 over de evaluatie van XYZ.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een administratief dossier ingediend.

De verzoekende partijen hebben een toelichtende memorie
ingediend.

Adjunct-auditeur Daniël Plas heeft een verslag opgesteld.

Dat verslag werd aan de verwerende partij ter kennis gebracht op 30 oktober 2023.

Op 19 januari 2024 heeft de hoofdgriffier, op verzoek van het aangewezen lid van het auditoraat, aan de verwerende partij de mededeling ter kennis gebracht, bedoeld in artikel 14^{quinqüies} van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 ‘tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State’.

De verwerende partij heeft niet gevraagd om te worden gehoord.

De verzoekende partijen hebben een laatste memorie ingediend.

Met toepassing van artikel 90, § 1, vierde lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, is de zaak verwezen naar een kamer met drie leden.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 30 september 2024.

Kamervoorzitter Geert Van Haegendoren heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Wouter Rubens, die *loco* advocaat Gitte Laenen verschijnt voor de verzoekende partijen, is gehoord.

Adjunct-auditeur Daniël Plas, daartoe gemachtigd bij beslissing van de auditeur-generaal van 28 februari 2024, 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. XYZ is vastbenoemd lector bij het departement Biowetenschappen en Industriële Technologie van de Hogeschool Gent.

3.2. Op 30 mei 2022 voeren het opleidingshoofd en de teamcoördinator van het opleidingscentrum Industriële Technologie een evaluatiegesprek, waarbij XYZ negatief wordt geëvalueerd. XYZ verklaart zich hiermee niet akkoord en wendt zich tot het departementshoofd, derde verzoekster.

Op 13 juni 2022 stelt het departementshoofd de evaluatie ‘onvoldoende’ voor.

De departementsraad, eerste verzoeker, beslist op 28 juni 2022 om de evaluatie ‘onvoldoende’ te bekrachtigen.

3.3. XYZ tekent op 5 september 2022 bestuurlijk beroep aan tegen deze evaluatiebeslissing bij het college van beroep inzake evaluatie.

Op 27 september 2022 beslist het college van beroep om de evaluatie ‘onvoldoende’ van XYZ te verwerpen en zij draagt eerste verzoeker op om de evaluatie “in de maand juni 2023” over te doen. Tegelijkertijd adviseert het college van beroep om XYZ op te volgen via een intensieve coaching:

“Het college van beroep stelt vast dat er de voorbije periode een positieve evolutie is geweest in het coachingstraject. Op basis daarvan beslist het college van beroep inzake evaluatie om de evaluatie ‘onvoldoende’ van [XYZ], zoals beslist bij beslissing DR-DBT/B/2022/PEOR/119258, te verwerpen conform art. 15, § 3 van het geldende evaluatiereglement, waarbij de evaluatie dient overgedaan te worden in de maand juni 2023.

Het college van beroep adviseert tevens om [XYZ] in de komende periode

verder op te volgen via een intensieve coaching.”

Dat is de bestreden beslissing.

IV. Administratief dossier

4. De verwerende partij heeft tijdig een administratief dossier neergelegd. Verzoekers vragen dan ook ten onrechte de toepassing van artikel 21, derde lid, RvS-Wet.

V. Ontvankelijkheid van het beroep

5. De tweede verzoeker is de algemeen directeur van de Hogeschool Gent.

In het auditoraatsverslag wordt op beredeneerde wijze uiteengezet dat de algemeen directeur niet beschikt over de hoedanigheid om in eigen naam het voorliggende beroep in te stellen en geen procesbekwaamheid heeft om het rechtsgeding te voeren voor zover hij de Hogeschool Gent, verwerende partij, wenst te vertegenwoordigen als eiser. Het beroep van tweede verzoeker, zo wordt besloten, is onontvankelijk.

6. In hun laatste memorie spreken verzoekers dit niet tegen. Integendeel: zij verklaren met betrekking tot de “[o]ntvankelijkheid van de vordering”, dat het auditoraatsverslag “wordt bijgetreden, herhaald en voor integraal hernomen moet geacht worden”.

7. Na eigen onderzoek ziet ook de Raad van State het niet anders. Wat tweede verzoeker betreft, is het beroep onontvankelijk.

Hierna wordt met “de verzoekers” enkel nog gerefereerd aan eerste en derde verzoeker.

VI. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

8. De verzoekers voeren in een eerste middel de schending aan van artikel 15 van het reglement ‘inzake de evaluatie van de statutaire personeelsleden van de Hogeschool Gent’ (“evaluatiereglement”), van het zorgvuldigheidsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur en van “het principe van machtsoverschrijding”:

“doordat, Verwerende Partij in haar bestreden beslissing uitdrukkelijk stelt de evaluatie van [XYZ] van 28 juni 2022 met als resultaat ‘onvoldoende’ te verwerpen overeenkomstig artikel 15, § 3 van het Evaluatiereglement, waarbij de evaluatie dient overgedaan te worden in de maand juni 2023. terwijl, artikel 15, § 3 van het Evaluatiereglement uitdrukkelijk stelt dat het College van Beroep een evaluatie onvoldoende kan verwerpen, waarbij de evaluatie ofwel ongedaan wordt gemaakt, ofwel dient worden overgedaan binnen een door het College van Beroep vastgestelde termijn. zodat door het nemen van haar beslissing Verwerende Partij de in het middel aangehaalde reglementaire bepalingen onmiskenaar heeft geschonden en, door te besluiten dat de evaluatie dient worden overgedaan in de maand juni 2023, haar limitatief toegekende bevoegdheden niet correct heeft ingevuld en haar macht derhalve heeft overschreven. en zodat de bestreden beslissing manifest is aangetast in haar wettigheid wegens de bevoegdheidsmiskening-/overschrijding waarmee zij is behept. en zodat de bestreden beslissing in navolging eveneens het zorgvuldigheids, alsook het rechtszekerheidsbeginsel geschonden heeft.”

Volgens de verzoekers houdt de bevoegdheid van het college van beroep op basis van artikel 15, § 3, van het evaluatiereglement niet in dat het college mag bepalen op welk specifiek tijdstip in de toekomst een nieuwe evaluatie moet plaatsvinden. Door op te leggen dat een nieuwe evaluatie moet plaatsvinden “in de maand juni 2023”, stelt het college van beroep zich in de plaats van het evaluerende orgaan. Met zijn bestreden beslissing stuurt het college van beroep aan op het verlengen – “met maar liefst een jaar!” – van de evaluatieperiode, dit in het

bijzonder door te adviseren om het betrokken personeelslid in de komende periode verder op te volgen via een intensieve coaching.

Daarbij onderstrepen de verzoekers dat het college van beroep niet beschikt over een hervormingsbevoegdheid.

Hoewel het college van beroep overeenkomstig artikel 15 van het evaluatiereglement autonoom kan bepalen binnen welke bepaalde termijn de evaluatie dient te worden overgedaan en er dus geen specifieke termijn wordt opgelegd, gebiedt het redelijkheidsbeginsel dat deze termijn redelijk moet zijn zodat deze bepaling niet buitensporig geïnterpreteerd kan worden. De verzoekers wijzen erop dat het evaluatiereglement melding maakt van de term ‘overdoen’, hetgeen niet strookt met het verplicht uitvoeren van een nieuwe evaluatie één jaar later. Dit is volgens de verzoekers in strijd met de *ratio legis* van het evaluatiereglement. Een korte termijn om een nieuwe evaluatie uit te voeren, zou volgens hen meer in lijn zijn met de geest van het evaluatiereglement en rechtsonzekerheid voor alle partijen vermijden.

Tot slot argumenteren zij dat het college van beroep een onzorgvuldige beslissing nam door geen rekening te houden met de context van de situatie en de stukken in het evaluatiedossier. Zij beklemtonen het college van beroep reeds tijdens de hoorzitting van 27 september 2022 te hebben gewezen op zijn strikte bevoegdheid.

Beoordeling

a. ontvankelijkheid van het middel

9.1. De Raad van State doet uitspraak over de beroepen “wegens overtreding van hetzij substantiële, hetzij op straffe van nietigheid voorgeschreven vormen, overschrijding of afwending van macht” (artikel 14 RvS-Wet).

9.2. In de mate dat de verzoekers opmerken, zonder dit te concretiseren, dat het college van beroep het zorgvuldigheidsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel heeft geschonden door geen rekening te houden met “de gehele context van de situatie” en geen rekening te houden “met de feitenbevinding die uitvoerig voorgelegd werd waaruit blijkt dat [XYZ] terecht het evaluatieresultaat ‘onvoldoende’ verkreeg”, lijken zij de Raad van State uit te nodigen om de beoordeling van het beroep tegen de initiële evaluatie van XYZ over te doen. Dat is niet de opdracht van dit rechtscollege en in zoverre is het middel onontvankelijk.

9.3. In de toelichting bij het middel wordt de aangevoerde schending van “het principe van machtsoverschrijding” niet nader geconcretiseerd. Het valt samen met de aangevoerde schending van het evaluatiereglement.

9.4. Hierna wordt bijgevolg enkel onderzocht of het college van beroep zich in de plaats heeft gesteld van de departementsraad door te bepalen wanneer een nieuwe evaluatie van XYZ moet plaatsvinden en of het zo doende artikel 15, § 3, van het evaluatiereglement heeft miskend.

b. gegrondheid van het middel

10. De decreetgever heeft ervoor geopteerd om enkel de basisprincipes inzake evaluatie van het hogeschoolpersoneel vast te leggen en “vrij veel ruimte over [te laten] aan het plaatselijk beslissingsniveau” (*Parl.St.* VI.Parl. 1993-1994, nr. 546/1, 45; toelichting bij de evaluatieregeling in het hogescholendecreet van 13 juli 1994 dat de voorloper is van de huidige regeling in de Codex Hoger Onderwijs).

Zo luidt artikel 42, eerste lid, van het bijzonder decreet van 13 juli 2012 ‘houdende regeling van de bestuurlijke organisatie en werking van sommige publiekrechtelijke hogescholen’:

“Het bestuursorgaan stelt de evaluatieprocedure met inbegrip van de criteria vast en stelt de leden van het college van beroep inzake evaluatie aan.”

In de parlementaire bespreking van dat artikel 42 (*Parl.St.*

VI.Parl. 2011-2012, nr. 1578 /1, 24) is te lezen wat volgt:

“Bij stilzwijgen van de decreetgever kan de aard van de bevoegdheden van de beroepscommissie vastgelegd worden in het beroepsreglement. Daarbij kan gekozen worden voor een model waarbij de beroepscommissie in de plaats kan treden van het bestuur, voor een model waarbij de beroepscommissie enkel personeelsbeslissingen kan vernietigen, of voor een combinatie van beide. Het bijzonder decreet levert een grondslag voor deze keuzemogelijkheden.”

11. Artikel 15, § 3, van het evaluatiereglement luidt:

“Het College van Beroep kan een door het hogeschoolbestuur uitgesproken evaluatie ‘onvoldoende’ of ‘nog niet geschikt voor.....’:

1° bevestigen

2° verwerpen.

Bij verwerping van de evaluatie ‘onvoldoende’ of ‘nog niet geschikt voor.....’, beslist het College van Beroep:

- ofwel, dat de evaluatie ‘onvoldoende’ of ‘nog niet geschikt voor.....’ ongedaan wordt gemaakt

- ofwel, dat het hogeschoolbestuur, binnen een door het College van Beroep vast te stellen termijn, de evaluatie dient over te doen. De aldus ontstane evaluatie vervangt de evaluatie waartegen beroep werd aangetekend.”

12. Het feit dat de bij de evaluatieprocedure betrokken organen elk een andere lezing hebben van het evaluatiereglement toont aan dat dit reglement onduidelijk is en ruimte laat voor interpretatie. Het mag worden betreurd dat de hogeschool, geconfronteerd met zo een situatie, nalaat om het reglement te herschrijven om elke dubbelzinnigheid uit te sluiten én nalaat om in de huidige zaak als verwerende partij haar standpunt te verdedigen. Het valt daarom de Raad toe, om artikel 15 van het evaluatiereglement uit te leggen, waarbij hij enkel kan terugvallen op de stukken van het administratief dossier zoals het aan de Raad is voorgelegd.

Hierbij moet niet enkel deze bepaling zelf, maar ook de samenhang ervan met de volgende relevante bepalingen van het evaluatiereglement in de beoordeling worden betrokken.

- “De statutaire evaluatie is verplicht voor elk personeelslid en gebeurt minstens vijfjaarlijks. [...] Als een personeelslid de evaluatie ‘onvoldoende’ toegewezen krijgt dient, na verloop van één jaar, een nieuwe evaluatie te gebeuren, voor zover dit personeelslid nog in effectieve dienst is.” (artikel 9, § 1, van het evaluatiereglement)
- “Voor de personeelsleden toegewezen aan een departement gebeurt de evaluatie door de departementsraad op voorstel van het departementshoofd.” (artikel 11 van het evaluatiereglement)
- “De evaluatie ‘onvoldoende’ [...] is definitief indien de termijn, voorzien voor het instellen van een beroep, verstreken is of nadat in beroep een definitieve beslissing werd genomen.” (artikel 15, § 2, van het evaluatiereglement)
- “Het College van Beroep hoort de twee partijen. Het College van Beroep kan bijkomend onderzoek instellen met betrekking tot de evaluatie van de verzoeker. In dit geval hebben de leden van het College van Beroep toegang tot de evaluatiedossiers.” (artikel 16, § 2, van het evaluatiereglement)
- “De beslissing van het College van Beroep [...] wordt met redenen omkleed. De beslissing is bindend voor beide partijen.” (artikel 18 van het evaluatiereglement)
- “Voor personeelsleden met een evaluatie ‘onvoldoende’ [...] moet een schriftelijk advies voor het verbeteren van het functioneren worden opgesteld. [...] Deze personeelsleden worden in de komende evaluatieperiode gecoacht.” (artikel 29 van het evaluatiereglement)

13. Wat de aard betreft van het georganiseerd beroep, moet worden vastgesteld wat volgt.

Uit de toepasselijke regels volgt dat het instellen van een beroep bij het college van beroep niet louter een vernietigingstoezicht activeert waarbij het college, aan de hand van de elementen die de departementsraad laat gelden, beoordeelt of de zienswijze van die evaluator binnen de grenzen van het recht is gebleven en die, na een eventuele vernietiging, de departementsraad tot het nemen van een nieuwe evaluatiebeslissing verplicht.

Het betreft integendeel een beroep met een zogenaamd devolutief karakter in de zin dat het beroepsorgaan niet enkel kennisneemt van het gehele dossier en de partijen hoort, maar ook bijkomend onderzoek mag instellen en finaal de eigen beoordeling op grond van eigen redengeving in de plaats stelt met “een definitieve beslissing” (artikel 15, § 2, van het evaluatiereglement) die “bindend” is (artikel 18 van hetzelfde reglement).

14. Een eerste mogelijkheid voor het college van beroep is de bevestiging van de uitgesproken evaluatie. In geval van bevestiging van de evaluatie mag het college van beroep, gelet op zijn bijkomende onderzoeksmogelijkheden, de motieven van de bestreden beslissing bijvallen, ze aanvullen of ze vervangen door zijn eigen motieven en dan treedt de (bevestigende) beslissing van het college van beroep in het rechtsverkeer in de plaats van de bestreden evaluatiebeslissing van de departementsraad. In zoverre gaat het om een hervormingsbevoegdheid, al blijft het resultaat voor de geëvalueerde hetzelfde (‘onvoldoende’).

15. Een tweede mogelijkheid voor het college van beroep bestaat erin de uitgesproken evaluatie te “verwerpen”, waarbij deze “ongedaan wordt gemaakt”.

In dat geval neemt het college van beroep eveneens een “definitieve” en “bindende” beslissing en komt die – gemotiveerde – beslissing van het college in de plaats van de oorspronkelijke evaluatiebeslissing die “ongedaan” is gemaakt.

Wat is dan de strekking van zo een beslissing van het college van beroep die een negatieve evaluatie “ongedaan” maakt – dus zonder gebruik te maken van de hierna besproken mogelijkheid om het hogeschoolbestuur te bevelen om de evaluatie over te doen? Op het eerste gezicht zou dat kunnen betekenen dat de toegekende evaluatie louter vernietigd wordt, zonder dat iets in de plaats komt en, bijgevolg, dat voor het betrokken personeelslid géén evaluatie is vastgesteld.

Die interpretatie is evenwel in strijd met het recht van een personeelslid op een evaluatie – bijvoorbeeld omdat luidens artikel V.34 VCHO de overgang van de laagste salarisschaal naar de hogere salarisschaal van dezelfde graad van de leden van het ZAP slechts mogelijk is na “een gunstige evaluatie” van het betrokken personeelslid. Nergens is bepaald, overigens, dat wie géén evaluatie krijgt, geacht wordt een gunstige evaluatie te hebben.

Een personeelslid dat een beroep instelt tegen een evaluatie ‘onvoldoende’ doet dit dus óók met het doel een gunstige evaluatie te krijgen. Het “ongedaan” maken van de negatieve evaluatie impliceert dan ook noodzakelijk dat de beroepscommissie wordt geacht, na studie van het dossier en om haar moverende redenen, het personeelslid een gunstige evaluatie toe te kennen.

In die mate beschikt het college van beroep bijgevolg ook over een hervormingsbevoegdheid.

16. Het evaluatiereglement vult deze twee mogelijke beslissingen weliswaar aan met een derde mogelijkheid, namelijk de bevoegdheid van het college om de toegekende evaluatie te verwerpen én om aan de departementsraad te vragen de evaluatie “over te doen” binnen een door het college opgelegde termijn.

Dat ziet dus op de mogelijkheid dat het college zich om welke redenen ook niet in staat acht om op basis van het beschikbare dossier en zelfs na bijkomend onderzoek zelf een gefundeerde mening te vormen over het presteren van het personeelslid en het dossier terugstuurt naar de eerste evaluator. Deze derde mogelijkheid leunt bijgevolg aan bij het klassieke vernietigingstoezicht.

Het evaluatiereglement is, kortom, een model dat – met de woorden van de wetgever – noch loutere vernietigingsbevoegdheid verleent, noch loutere hervormingsbevoegdheid, maar dat “een combinatie van beide” vormt.

17. Nu deze derde mogelijkheid géén hervormingsbevoegdheid inhoudt, maar veeleer moet worden opgevat als een klassieke vernietigingsbevoegdheid, betekent zulks dat het “overdoen” van de verworpen evaluatie ziet op de voorbije evaluatieperiode.

Die lezing spoort met de taalgebruikelijke betekenis van de in artikel 15 van het evaluatiereglement gebruikte termen. “Overdoen” betekent nog eens doen, beter doen, herhalen; dus: *hetzelfde* hernemen over dezelfde evaluatieperiode en niet een nieuwe evaluatie. En de “aldus ontstane evaluatie waartegen beroep werd aangetekend” vervangt de verworpen evaluatie en komt dus in de plaats ervan. Daarmee is strijdig de idee dat de beroepscommissie kan opleggen om de evaluatie pas een jaar later te hernemen en zij dus de vooropgestelde evaluatieperiode zou mogen verlengen.

Die lezing vermijdt ook een verschillende behandeling van het personeelslid dat na een definitieve evaluatie ‘onvoldoende’ onderworpen wordt, na één jaar, aan een nieuwe evaluatie (met verplichte coaching) met de dienovereenkomstige gevolgen en het personeelslid dat na één bijkomend jaar een evaluatie krijgt die in de plaats komt van de vorige.

Die lezing, ten slotte, vermijdt ook een verschil in behandeling met betrekking tot de duur van de evaluatieperiode. De wetgever (VCHO en het bijzonder decreet) laat het over aan de hogescholen om autonoom de frequentie van de evaluaties te bepalen. In het evaluatiereglement staat over de evaluatieperiode enkel te lezen dat ze ten hoogste vijf jaar omvat en dat ze in geval van een evaluatie ‘onvoldoende’ één jaar omvat. Het college van beroep dat niet beslist om de evaluatie ‘onvoldoende’ ongedaan te maken maar ze laat “overdoen”, sluit niet uit dat er functioneringsproblemen bestaan – zo niet zou het beroep immers moeten worden ingewilligd. Zoals het college van beroep zijn bevoegdheid in dit dossier opvat, acht het zich bevoegd om een evaluatieperiode van een personeelslid dat (nog) niet voldoet te verlengen en die mogelijk zelfs

voorbij de maximale periode van vijf jaar te laten lopen, tegen de tekst van het evaluatiereglement in.

18. Er moet niet worden onderzocht of het college van beroep altijd artikel 15 van het evaluatiereglement miskent wanneer het een evaluatie laat overdoen op een door het college bepaald ogenblik.

In de context van de huidige zaak volstaat het om vast te stellen dat het college van beroep, door de uitgesproken evaluatie te verwerpen en de evaluatie van XYZ een jaar later opnieuw te laten plaatsvinden én ondertussen een intensief coachingtraject te adviseren, in wezen heeft beslist om de evaluatieperiode van XYZ met een jaar te verlengen, wat niet spoort met de loutere vernietigingsbevoegdheid die voortvloeit uit het hanteren van de derde hiervóór geschetste mogelijkheid.

19. Het middel is gegrond.

B. Tweede middel

20. In het tweede middel voeren de verzoekers de schending aan van de motiveringsplicht – zowel formeel als materieel – als van het zorgvuldigheidsbeginsel.

21. Daargelaten of de verzoekers dit middel wel ontvankelijk kunnen aanvoeren, volstaat het om vast te stellen dat, indien gegrond, het niet tot een ruimer rechtsherstel kan leiden zodat het hoe dan ook niet onderzocht hoeft te worden.

BESLISSING

1. Het beroep, ingesteld door de algemeen directeur van de Hogeschool Gent, wordt verworpen.

2. De Raad van State vernietigt de beslissing van het college van beroep inzake evaluatie van de Hogeschool Gent van 27 september 2022 over de evaluatie van XYZ.

3. De tweede verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro.

De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 400 euro, een bijdrage van 24 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de eerste en de derde verzoekende partij.

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

Geert Van Haegendoren,	kamervoorzitter,
Jurgen Neuts,	staatsraad,
Jim Deridder,	staatsraad,
bijgestaan door	
Frank Bontinck,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Frank Bontinck

Geert Van Haegendoren