

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 266.468 van 23 april 2026
in de zaak A. 241.962/IX-10.870**

In zake : V.D.
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Nicolas Loix
 kantoor houdend te 2600 Antwerpen-Berchem
 Uitbreidingstraat 72/b3
 bij wie woonplaats wordt gekozen

 tegen :

 de STAD ANTWERPEN
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Thomas De Donder en Naime Köse
 kantoor houdend te 2018 Antwerpen
 De Keyserlei 60/A
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 21 mei 2024, strekt tot de
nietigverklaring van de beslissing “van de algemeen directeur van de stad
Antwerpen [...] dd. 18 maart 2024 tot behoud van de ongunstige evaluatie van
Verzoekster zonder toekenning van een verbetertermijn”.

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 verwerende partij hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 30 maart 2026.

Staatsraad Jim Deridder heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Nicolas Loix, die verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Naime Köse, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Marijke Sterck 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. Op het ogenblik van de bestreden beslissing is verzoekster statutair ambtenaar bij de stad Antwerpen.

3.2. In november 2023 krijgt verzoekster van haar leidinggevende de eindevaluatie ‘ongunstig’.

Verzoeksters beroep tegen die beslissing wordt op 7 maart 2024 behandeld door de beroepscommissie, die adviseert om de negatieve evaluatie te behouden, geen verbetertermijn op te starten voor de huidige of een andere functie en de ontslagprocedure op te starten.

3.3. Op 18 maart 2024 beslist de algemeen directeur van de stad Antwerpen (“de algemeen directeur”) op gemotiveerde wijze om het advies van de beroepscommissie bij te vallen en om de evaluatie ‘ongunstig’ te behouden en geen verbetertermijn op te starten.

Dat is de bestreden beslissing, die tevens ertoe strekt om “de ontslagprocedure op te starten”.

3.4. Op 27 mei 2024 beslist de algemeen directeur om verzoekster te ontslaan met uitbetaling van 51 weken loon, waarbij outplacement wordt aangeboden.

Die beslissing wordt met een aangetekend schrijven van dezelfde dag aan verzoekster betekend.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

Standpunt van de partijen

4. In de memorie van antwoord werpt de verwerende partij op dat het beroep onontvankelijk is omdat verzoekster geen blijk geeft van het rechtens vereiste belang. Toegelicht wordt dat verzoekster op 27 mei 2024 is ontslagen en derhalve niet meer bij de verwerende partij in dienst is, dat het ontslag zelf niet het voorwerp van het beroep uitmaakt en dat een eventuele nietigverklaring dus hoe dan ook niet kan leiden tot het alsnog toekennen van een verbetertermijn. De morele genoegdoening die verzoekster zou putten uit het onwettig horen verklaren van de bestreden beslissing, volstaat naar het oordeel van de verwerende partij niet wat de vereiste van het belang betreft zoals bedoeld in artikel 19, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

5.1. In de memorie van wederantwoord wijzigt verzoekster de omschrijving van de bestreden beslissing, die zij thans benoemt als de beslissing “dd. 18 maart 2024 tot behoud van de ongunstige evaluatie van Verzoekster,

zonder toekenning van een verbetertermijn en opstarting van de ontslagprocedure” en waarbij zij dus ook het aspect van het ontslag betreft.

5.2. Voorts betoogt verzoekster dat geen wettelijke of reglementaire bepaling haar verplicht om in het verzoekschrift reeds haar belang te staven en dat het feit dat zij zulks uitdrukkelijk “summier en louter exemplatief” wél heeft gedaan, met toevoeging dat zij niet “beoogt [...] haar mogelijkheid te beperken zulk belang verder uitgebreid te staven indien Verweerster de exceptie wegens gebrek aan belang zou opwerpen”, haar niet kan worden tegengeworpen. Vervolgens wijst verzoekster erop dat zij op het ogenblik van de indiening van het beroep nog steeds was tewerkgesteld bij de verwerende partij – het ontslag dateert van 27 mei 2024 – zodat zij bij die indiening een duidelijk actueel, rechtstreeks en persoonlijk belang had bij de vernietiging van de evaluatiebeslissing of minstens de weigering van een verbetertermijn. Het aldus nagestreefde voordeel zou de louter morele genoegdoening overstijgen. In de wetenschap dat de ontslagprocedure die toen reeds was ingesteld op een bepaald ogenblik zou uitmonden in een ontslagbeslissing, beoogde het annulatieberoep volgens verzoekster “evident eveneens in belangrijke mate het behoud van elk recht dat Verzoekster eraan zou ontleen in het kader van een eventuele latere procedure met betrekking tot een navolgende Ontslagbeslissing”. Zij stipt ter zake nog aan dat zij de verwerende partij in gebreke heeft gesteld omwille van “de vermeende onwettigheid en onrechtmatigheid van de Ontslagbeslissing, waarmee de kwesties die de inleg uitmaken van onderhavige procedure onlosmakelijk verbonden zijn”. Verzoekster gaat vervolgens omstandig in op de motieven die aan het ontslag ten grondslag liggen en stelt dat indien de ongunstige evaluatie wordt vernietigd, die alsdan gebrekkig gebleken motieven de onrechtmatigheid van het ontslag kunnen doen vaststellen. “Dit belang is des te prominenter”, zo benadrukt verzoekster, “aangezien de Ontslagbeslissing definitief en onomkeerbaar is”. Verzoekster betwist dan ook dat haar belang niet beantwoordt aan de vereiste van artikel 19, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State en betoogt: “Het moreel belang van Verzoekster bij dit beroep tot nietigverklaring dat voor Uw Raad wordt gebracht is immers van dien aard hier verband te houden met en de erkenning in zich te dragen van de onrechtmatigheid (en/of onwettigheid) waarvoor zij zich

door de Stad minstens vergoed wenst te zien. Op deze basis stelt Verzoekster bijgevolg dat zelfs de morele genoegdoening in deze als voldoende belang zou moeten kunnen worden beschouwd, ongeacht of de beschreven erkenning van onrechtmatigheid haar uiteindelijk al dan niet tot concreet materieel voordeel zou strekken”. Verzoekster besluit dat het ontslag dusdanig door de bestreden beslissing werd beïnvloed dat het “voor de rechtszekerheid noodzakelijk is dat alle geïndiceerde rechtshandelingen uit de rechtsorde zouden worden verwijderd”.

6. In haar laatste memorie beklemtoont verzoekster nogmaals dat de bestreden beslissing het dragend motief is voor het navolgend ontslag en dat ze dus het “normatief kader” bepaalt “waarbinnen de arbeidsrechtbank de regelmatigheid van het ontslag en de toerekening van fout zal moeten toetsen”. Er wordt, zo stelt verzoekster, bijgevolg niet een louter procesmatig voordeel nagestreefd, maar een inhoudelijke wijziging van haar rechtspositie. Zij betwist dat haar moreel belang samenvalt met de wens om eventuele schade vergoed te zien.

Beoordeling

7.1. Het ontslag van verzoekster is uitgesproken op 27 mei 2024, met toepassing van de artikelen 194/1 en 194/2 van het decreet van 22 december 2017 ‘over het lokaal bestuur’ (“decreet lokaal bestuur”) zoals die werden ingevoegd door de artikelen 8 en 9 van het decreet van 16 juni 2023 ‘tot wijziging van het Provinciedecreet van 9 december 2005 en het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur, wat betreft de beëindiging van de hoedanigheid van het statutaire personeelslid’ (“ontslagdecreet”).

Die artikelen 194/1 en 194/2 van het decreet lokaal bestuur maakten het – samengevat – voor een lokaal bestuur mogelijk om een statutair personeelslid te ontslaan overeenkomstig de bepalingen van de wet van 3 juli 1978 ‘betreffende de arbeidsovereenkomsten’, waarbij de arbeidsrechtbank bevoegd werd verklaard voor geschillen over die beëindiging van de hoedanigheid van het statutaire personeelslid.

7.2. Bij arrest nr. 85/2025 van 5 juni 2025 heeft het Grondwettelijk Hof het ontslagdecreet vernietigd wat betreft de beëindiging van de hoedanigheid van het statutaire personeelslid, met dien verstande dat het Hof de gevolgen van het vernietigde decreet handhaaft tot de datum van uitspraak van zijn arrest.

8.1. Voor zover verzoekster in de memorie van wederantwoord beoogt om het voorwerp van het beroep uit te breiden zoals *sub* 5.1 is omschreven, moet worden opgemerkt (i) dat de aanwijzing van het ontslag als onderdeel van wat wordt bestreden laattijdig en dus onontvankelijk is, (ii) dat de bestreden beslissing niet het ontslag inhoudt, maar slechts de beslissing tot het opstarten van de ontslagprocedure en (iii) dat uit het hiervóór vermelde arrest van het Grondwettelijk Hof volgt dat een ontslag dat met toepassing van artikel 194/1 van het decreet lokaal bestuur is uitgesproken vóór 5 juni 2025, hoe dan ook tot de bevoegdheid van de arbeidsrechtbank blijft behoren.

8.2. In de mate dat verzoekster de bestreden beslissing ook aanvecht wat het ontslag betreft, is het beroep dus alleszins onontvankelijk.

9. Naar luid van artikel 19, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, kan het beroep tot nietigverklaring bedoeld bij artikel 14 van deze wet, voor de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State worden gebracht “door elke partij welke doet blijken van een benadeling of van een belang”. Die vereiste is erop gericht de rechtszekerheid te dienen en een goede rechtsbedeling te verzekeren (RvS (algemene vergadering) 22 maart 2019, nr. 244.015).

Een verzoekende partij beschikt over dit rechtens vereiste belang indien twee voorwaarden zijn vervuld: enerzijds dient de verzoekende partij door de bestreden administratieve rechtshandeling een persoonlijk, rechtstreeks, zeker, actueel en wettig nadeel te lijden en anderzijds moet de eventueel tussen te komen nietigverklaring van die rechtshandeling de verzoekende partij een direct en persoonlijk voordeel verschaffen, hoe miniem ook (RvS (algemene vergadering) 15 januari 2019, nr. 243.406).

Het belang moet niet alleen bestaan bij het instellen van het beroep, maar moet voortduren tot aan de sluiting van het debat. (RvS (algemene vergadering) 22 maart 2019, nr. 244.015), zonder dat de verzoekende partij noodzakelijk elk belang bij de nietigverklaring verliest wanneer zij het initiële voordeel niet meer kan ambiëren (GwH 9 juli 2020, nr. 105/2020, punt B.11.2 en B.12.2). De stelling van verzoekster dat zij alleszins bij het instellen van het beroep over het vereiste belang beschikte – omdat zij toen nog niet was ontslagen – volstaat derhalve niet.

Het staat aan de Raad van State te oordelen of de verzoekende partij die een zaak voor de Raad brengt, doet blijken van een belang bij haar beroep. De Raad van State dient er over te waken dat het belangvereiste niet op een buitensporig restrictieve of formalistische wijze wordt toegepast (GwH 30 september 2010, nr. 109/2010, punt 4.3; EHRM 17 juli 2018, Vermeulen t. België, punten 42 en volgende).

10. Om als toereikend te worden beschouwd, moet het belang onder meer rechtstreeks zijn en de verzoekende partij een voordeel verschaffen dat voldoende direct verband houdt met de finaliteit van een nietigverklaring, namelijk het doen verdwijnen van de bestreden rechtshandeling uit de rechtsorde.

Onvoldoende om een nietigverklaring van de bestreden beslissing te kunnen verkrijgen, is dan ook het belang van een verzoekende partij dat in de loop van de annulatieprocedure is geëvolueerd naar nog uitsluitend een belang bij het onwettig horen verklaren van die beslissing om de toekenning van een schadevergoeding – door de hoven en rechtbanken van de rechterlijke orde, die daartoe zelf de eventuele fout van de overheid kunnen vaststellen – te vergemakkelijken.

11. Verzoekster betoogt initieel dat een vernietiging van de bestreden beslissing haar nog tot voordeel strekt, eensdeels als morele genoegdoening en anderdeels omdat die vernietiging een invloed kan hebben op de vergoeding die zij van de verwerende partij wenst te verkrijgen in het kader van

een procedure voor de arbeidsrechtbank, die de rechtmatigheid van het ontslag en de toerekening van een fout zal moeten beoordelen.

Die argumentatie overtuigt niet.

12. Zoals hiervóór reeds is aangestipt, is verzoekster met toepassing van artikel 194/1 van het decreet lokaal bestuur ontslagen en ontsnapt dat ontslag aan de vernietigingsbevoegdheid van de Raad van State. Verzoekster is bijgevolg niet langer tewerkgesteld bij de verwerende partij – wat zij ook erkent, nu zij in de memorie van wederantwoord zelf stelt dat de ontslagbeslissing “definitief en onontkoombaar is”.

Verzoekster kan bij de arbeidsrechtbank enkel nog een (bijkomende) schadevergoeding verkrijgen wegens onrechtmatig ontslag. Het voordeel dat verzoekster door de gevraagde nietigverklaring wenst te verkrijgen, is het faciliteren van haar vordering tot schadevergoeding vóór de arbeidsrechtbank.

Zoals *sub* 10 reeds is overwogen, zijn de hoven en rechtbanken van de rechterlijke orde bevoegd om bij de beoordeling van een beweerdelijk onrechtmatig ontslag dat op ontvankelijke wijze aan hun beoordeling is onderworpen, zelf de eventuele fout van de overheid vast te stellen. Om die reden is het de vaste rechtspraak van de Raad van State dat een belang dat enkel erin bestaat om de bestreden beslissing onwettig te horen verklaren om de burgerrechtelijke toekenning van een schadevergoeding te vergemakkelijken, niet voldoet aan de voorwaarde van het rechtsreeks en actueel belang dat door artikel 19, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State is ingesteld.

13.1. In die omstandigheden mag van verzoekster worden verlangd dat zij haar actueel belang op precieze wijze aantoonst. Daartoe aangespoord door de exceptie van de verwerende partij en de overwegingen van het auditoraatsverslag, stelt verzoekster in haar laatste memorie dat “haar ‘moreel’ belang bij het uit de rechtsorde zien verdwijnen van de Bestreden Beslissing geenszins samenvalt met

haar wens om eventuele schade vergoed te zien, doch het erkend zien van de tergend onwettige en kwetsende aard” van de bestreden beslissing. Zij verwijst ter zake naar “historische rechtspraak” van de Raad van State, in het bijzonder arrest nr. 200.807 van 15 februari 2010.

In het door verzoekster genoemde arrest is overwogen dat een ambtenaar, ook wanneer hij niet langer bij het desbetreffende bestuur is tewerkgesteld, een moreel belang behoudt bij het aanvechten van een ongunstige evaluatie, omdat die een afkeuring inhoudt van de wijze waarop hij zijn functie heeft uitgeoefend en daarom als moreel krenkend kan worden ervaren.

13.2. Die visie heeft de Raad van State in haar algemeenheid ondertussen sinds geruime tijd verlaten (bijvoorbeeld in arrest nr. 251.778 van 7 oktober 2021 en arrest nr. 252.840 van 1 februari 2022) om de redenen die hierna worden uiteengezet.

Voor zover verzoekster een moreel belang aanvoert, wijst de Raad van State erop dat een evaluatie zich, wat het aangebrachte morele leed betreft, onderscheidt van een tuchtbeoordeling. Een tuchtsanctie beoogt een ambtenaar wegens deontologisch laakbaar gedrag te bestraffen en werpt een zodanige smet op de getuchtigde dat hij er in elk geval een gekwalificeerd moreel belang bij heeft om ze middels een annulatieberoep ongedaan te zien maken. Aangenomen wordt dat een dergelijk odium niet wordt tegengesproken of ongedaan gemaakt door het enkele feit dat de betrokkene ondertussen uit dienst is getreden. Een evaluatie daarentegen, is een instrument in het kader van een doeltreffend personeelsbeheer dat tot doel heeft het bestuur in te lichten over de waarde, de geschiktheid, de prestaties en de verdiensten van een personeelslid gedurende een welbepaalde, afgelopen periode, waarbij het personeelslid ofwel voor zijn inzet wordt gewaardeerd ofwel wordt aangespoord zijn prestaties te verbeteren. Een evaluatie is geen tuchtmaatregel of anderszins gericht op enige bestraffing van tekortkomingen in zijn functioneren maar beoogt, door een waardering uit te drukken van het bestuur over de wijze van dienen van zijn

personeelslid, aanmoedigend of aanmanend te werken voor de betrokken persoon opdat deze optimaal in zijn functie zou renderen.

Nu verzoekster ingevolge haar ontslag niet langer bij de verwerende partij is tewerkgesteld, kan zij voor de toekomst uiteraard geen voor- of nadelen meer ondervinden in haar loopbaan ingevolge de toegekende evaluatie.

Verzoekster overtuigt ten slotte niet ervan dat de bestreden evaluatiebeslissing dermate kwetsend is dat er van een gekwalificeerd nadeel sprake is.

Het moreel nadeel dat is verbonden aan een ongunstige evaluatiebeslissing volstaat te dezen niet.

14. Tot slot overtuigt verzoekster niet ervan dat het, ondanks de hiervóór uiteengezette overwegingen, enkel voor de rechtszekerheid noodzakelijk is dat de bestreden beslissing alsnog uit de rechtsorde zou worden verwijderd.

15. De exceptie is gegrond. Het beroep is onontvankelijk.

V. Rechtsplegingsvergoeding

16.1. De verwerende partij vraagt een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro. Verzoekster vraagt om “conform artikel 30/1, § 2, tweede lid, van de Gecoördineerde wetten” de basisrechtsplegingsvergoeding vast te stellen op 154 euro.

16.2. Artikel 30/1, § 2, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State luidt als volgt:

“Indien de in het ongelijk gestelde partij juridische tweedelijnsbijstand geniet, wordt de rechtsplegingsvergoeding vastgelegd op het door de Koning bepaalde minimale bedrag, behalve in geval van een kennelijk onredelijke

situatie. Wat dit betreft, omkleedt de afdeling bestuursrechtspraak haar beslissing tot vermindering of verhoging met bijzondere redenen.”

Verzoekster heeft niet om kosteloze rechtspleging verzocht in de procedure voor de Raad van State. In dat opzicht kan zij geen aanspraak erop maken dat toepassing wordt gemaakt van de hiervóór aangehaalde bepaling.

De Raad van State kan, met toepassing van artikel 31/1, § 2, eerste lid, 1^o, van de gecoördineerde wetten wél rekening houden met de financiële draagkracht van verzoekster. Verzoekster legt een beslissing voor van het bureau voor juridische bijstand van Antwerpen, waaruit blijkt dat voor een procedure voor een rechtscollege van de rechterlijke macht is beslist tot de gedeeltelijke kosteloosheid van de voor die procedure aangestelde advocaat. Verzoekster maakt aldus aannemelijk dat zij het basisbedrag van de rechtsplegingsvergoeding niet ten volle kan dragen, zonder evenwel ook aan te tonen – nu zij voor de Raad van State geen rechtsbijstand geniet – dat zij niet een bepaald aandeel in de rechtsplegingsvergoeding, groter dan het minimumbedrag, kan dragen. Er is derhalve reden om het bedrag van de rechtsplegingsvergoeding te verlagen tot de helft van het basisbedrag.

16.3. De door de verwerende partij gevorderde rechtsplegingsvergoeding van 770 euro wordt met toepassing van artikel 30/1, § 2, eerste lid, 1^o, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State gematigd en bepaald op 385 euro.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 24 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 385 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op drieëntwintig april tweeduizend zesentwintig, 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