

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 258.601 van 26 januari 2024
in de zaak A. 231.378/IX-9741**

In zake : Kris WOUTERS
woonplaats kiezend te 8570 Anzegem
Winterhoek 6

tegen :

het GEMEENSCHAPSONDERWIJS, vertegenwoordigd door de
scholengroep Gent
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Marc Stommels en Jan Fransen
kantoor houdend te 2630 Aartselaar
Groenenhoek 61
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 23 juli 2020, strekt tot de
nietigverklaring van de beslissing van de raad van bestuur van scholengroep Gent
van het Gemeenschapsonderwijs van 9 juni 2020 waarbij de aan Kris Wouters
toegekende beoordeling met werkpunten met het oog op het verwerven van het
recht op een tijdelijke aanstelling van doorlopende duur wordt bevestigd.

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 Jurgen Neuts 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 december 2023.

Kamervoorzitter Geert Van Haegendoren heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Jan Fransen, die verschijnt voor de verwerende partij, is 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. Ten tijde van de bestreden beslissing is verzoeker middels een tijdelijke aanstelling voor bepaalde duur tewerkgesteld als leraar niet-confessionele zedenleer in het KTA MoBi te Gent, waarvan de verwerende partij het schoolbestuur is.

3.2. Op 18 mei 2020 oordeelt de eerste evaluator van verzoeker dat hij “niet [voldoet] voor het verwerven van het recht op een tijdelijke aanstelling van doorlopende duur” omwille van enkele werkpunten.

3.3. Verzoeker stelt hiertegen een beroep in bij de raad van bestuur van de scholengroep.

3.4. Op 9 juni 2020 bevestigt de raad van bestuur de beoordeling met werkpunten. Dat is de bestreden beslissing.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

4.1. In haar laatste memorie merkt de verwerende partij op dat het auditorsverslag “geen informatie [bevat] over de huidige statutaire toestand van de betrokkene met het oog op onderzoek van een volgehouden belang bij de nietigverklaring” en stelt zij dat het aan verzoeker toevalt “om zijn huidige statutaire toestand en volgehouden belang aan te tonen”.

4.2. Noch met wat zij also schrijft in haar laatste memorie, noch in haar betoog op de terechtzitting waar zij het belang geheel onbesproken laat, komt de verwerende partij ertoe op aannemelijke wijze het actueel belang van verzoeker in vraag te stellen. Mede gelet op de uiteenzetting van verzoeker in zijn laatste memorie, ziet de Raad van State daartoe ook geen ambtshalve reden.

V. Onderzoek van het middel in verband met de hoedanigheid van verzoekers eerste evaluator

Vooraf

5. Verzoeker zet in een achtentwintig bladzijden tellend verzoekschrift uiteen in welke mate de bestreden beslissing hem grieft. Daarin brengt hij nauwelijks enige structuur aan. Een van verzoekers grieven heeft betrekking op de hoedanigheid van de eerste evaluator. Deze grief wordt hierna behandeld in de lezing zoals begrepen door de verwerende partij en zoals samengevat in het auditorsverslag, welke samenvatting door verzoeker niet wordt betwist.

Standpunt van de partijen

6. Verzoeker voert aan dat ten onrechte de adjunct-directeur van de school als eerste evaluator is aangewezen voor de beoordeling met het oog op het verwerven van het recht op een tijdelijke aanstelling van doorlopende duur (TADD), terwijl het interne reglement van de betrokken scholengroep ‘Functioneren en evaluatie wervingsambten’ bepaalt dat voor een leraar levensbeschouwelijke vakken – zoals verzoeker – de eerste evaluator steeds de directeur moet zijn.

7. De verwerende partij antwoordt dat overeenkomstig artikel 21, § 3, van het decreet van 27 maart 1991 rechtspositie personeelsleden gemeenschapsonderwijs (“rechtspositiedecreet”) de raad van bestuur de beoordeling met werkpunten inhoudelijk onderzoekt en aan een redelijkheidstoets onderwerpt, los van de totstandkoming ervan. Eventuele procedurefouten hebben dan ook slechts belang indien ze een invloed hebben op deze redelijkheidstoets en verzoeker toont dit niet aan. De beslissing van de raad van bestuur is de enige die verzoekers rechtstoestand regelt en enkel argumenten met betrekking tot de beoordeling door de raad van bestuur zijn dienstig.

Voorts stelt de verwerende partij dat verzoeker zich ten onrechte beroept op de reglementering inzake evaluatie aangezien de bestreden beslissing geen evaluatiebeslissing is. Wel van toepassing is het reglement ‘Begeleiding en beoordeling van wervingsambten met een tijdelijke aanstelling van bepaalde duur (TABD)’ waarin niet wordt bepaald dat de eerste evaluator de directeur moet zijn.

Ten slotte merkt de verwerende partij op dat het argument dat de directeur als eerste evaluator moest worden aangewezen nooit aan de raad van bestuur is voorgelegd, zodat het thans niet voor het eerst op ontvankelijke wijze bij de Raad van State kan worden aangevoerd. Bij de kennisname van zijn

functiebeschrijving heeft verzoeker overigens reeds kunnen vaststellen wie als eerste evaluator was aangeduid en hij heeft daarover geen bezwaar gemaakt.

8. De verwerende partij stelt in haar laatste memorie dat het reglement ‘Functioneren en evaluatie wervingsambten’ verbonden is aan hoofdstuk VIII *ter* ‘Evaluatie’ van het rechtspositiedecreet. Voor de bestreden beslissing is echter het specifieke reglement ‘Begeleiding en beoordeling van wervingsambten met een tijdelijke aanstelling van bepaalde duur (TABD)’ gehanteerd, dat verbonden is aan artikel 21, § 3, van het rechtspositiedecreet en de daarin voorziene beoordeling. Dat reglement bevat dan wel geen eigen definitie van het begrip ‘eerste evaluator’, maar aan dat begrip wordt wel invulling gegeven in de functiebeschrijving en in het rechtspositiedecreet. In verzoekers functiebeschrijving wordt de adjunct-directeur aangewezen als eerste evaluator van verzoeker en een dergelijke rechtshandeling van een administratieve overheid wordt geacht niet in strijd te zijn met de eigen reglementen. Het tegendeel dient onomstotelijk te worden bewezen. Voorts wordt in artikel 73 *ter*, § 4, van het rechtspositiedecreet bepaald dat voor personeelsleden tewerkgesteld in een wervingsambt één van beide evaluatoren steeds de directeur of de adjunct-directeur moet zijn. Het reglement ‘Begeleiding en beoordeling van wervingsambten met een tijdelijke aanstelling van bepaalde duur (TABD)’ staat binnen deze decretale context en behoeft geen aanvulling. Specifiek voor de evaluatie in de zin van hoofdstuk VIII *ter* ‘Evaluatie’ van het rechtspositiedecreet voegt het reglement ‘Functioneren en evaluatie wervingsambten’ daaraan toe dat voor een leraar levensbeschouwelijke vakken de eerste evaluator steeds de directeur moet zijn. Deze eigen toevoeging aan de voorwaarden uit het rechtspositiedecreet geldt enkel voor de eerste evaluator die taken verricht inzake begeleiding en evaluatie zoals beschreven in dat reglement. Voor een tijdelijk personeelslid dat aanvangsbegeleiding krijgt en een TADD wil verkrijgen, zijn de begeleiding en de beoordeling anders geregeld, zowel in het rechtspositiedecreet als in de eigen reglementering van de scholengroep. Het reglement ‘Functioneren en evaluatie wervingsambten’ verwijst naar omzendbrief PERS/2007/09 ‘Functiebeschrijving en evaluatie’ en niet naar

omzendbrief PERS/2019/03. Het is dus enkel opgesteld voor de evaluatie. Het gaat niet op om de reglementen te mixen.

Voorts stelt de verwerende partij dat er sprake is van kwade trouw in hoofde van verzoeker door pas voor het eerst voor de Raad van State aan te voeren dat de directeur als eerste evaluator had moeten worden aangesteld. Zij betoogt dat verzoeker eerst een functiebeschrijving heeft ondertekend, dan de aanvangsbegeleiding heeft doorlopen, een beoordeling heeft gekregen, beroep heeft aangetekend en gehoord is door de raad van bestuur om vervolgens pas daarna het argument te formuleren dat de eerste stap niet correct is verlopen. Volgens de verwerende partij is de kwade trouw hiermee afdoende aangetoond.

Ten slotte stelt de verwerende partij dat de beslissing van de raad van bestuur in de plaats komt van de beoordeling en niet louter er iets aan toevoegt. Na een redelijkheidstoets bevestigt de raad van bestuur de beoordeling of vernietigt hij ze. Een bevestiging is niet louter een bekrachtiging zonder eigen onderzoek, maar een nieuwe beslissing die zowel formeel als inhoudelijk wordt genomen door de raad van bestuur. Volgens de verwerende partij kan de raad van bestuur bij de redelijkheidstoets rekening houden met de persoon en de handelingen van een evaluator indien deze een onterechte weerslag zouden hebben gehad op de beoordeling en deze onredelijk maakt. Dit wordt echter geenszins aangetoond. Een verkeerde aanduiding van de evaluator heeft geen belang indien de raad van bestuur van oordeel is dat de beoordeling, mede gelet op de door verzoeker aangevoerde argumenten, redelijk is. Verzoeker heeft het tegendeel nooit beweerd tot in huidige procedure.

Beoordeling

9. Luidens artikel 21, § 3, van het rechtspositiedecreet krijgt het tijdelijk personeelslid zijn beoordeling van “de eerste evaluator”. Artikel 73*decies*, § 2, van het rechtspositiedecreet draagt “de eerste evaluator” op om een evaluatieverslag op te stellen. Artikel 73*ter*, § 4, van het rechtspositiedecreet legt

principes vast voor de aanstelling van de eerste evaluator. Naar het oordeel van de Raad van State betreft het dezelfde persoon. Dit volgt niet enkel uit de logica die gaat met het gebruik van éénzelfde terminologie in éénzelfde decreet. Dit kan ook worden afgeleid uit de toentertijd geldende redactie van artikel 21, § 3, tweede lid, van het rechtspositiedecreet die “de eerste evaluator” toeliet de beoordeling met werkpunten te geven “[o]nverminderd de toepassing van hoofdstuk VIIIter”, waarop dan een “definitieve evaluatie” moest volgen en uit de huidige redactie van artikel 21, § 3, negende lid, eerste streepje, van het rechtspositiedecreet waar ook de brug tussen beoordeling en evaluatie wordt gemaakt en is te lezen, over een tijdelijk personeelslid waaraan al tweemaal een positieve beoordeling is onthouden:

“Als de eerste evaluator van dit personeelslid van mening is dat het personeelslid niet in aanmerking komt voor een nieuwe of verdere tijdelijke aanstelling, dan kan hij dit enkel doen via een evaluatie met eindconclusie onvoldoende, als vermeld in hoofdstuk VIIIter.”

De “eerste evaluator” die een beoordeling toekent is, met andere woorden, de “eerste evaluator” van de evaluatie – en omgekeerd.

Dit spoort ook met de individuele functiebeschrijving van verzoeker, waar als (enige) “eerste evaluator” KN staat vermeld en als “tweede evaluator” SS.

10. De beide door de partijen ter sprake gebrachte reglementen zijn hiermee niet strijdig.

In het intern reglement ‘Begeleiding en beoordeling van wervingsambten met een tijdelijke aanstelling van bepaalde duur (TABD)’ wordt herhaaldelijk verwezen naar de taken en verantwoordelijkheden van de “eerste evaluator”, zonder dat aan dat begrip een bepaalde invulling wordt gegeven.

Daarmee kan, gelet op wat *sub* 10 is overwogen, niets of niemand anders zijn bedoeld dan de “eerste evaluator” die (ook) belast is met het

evaluatieverslag en waarop het intern reglement ‘Functioneren en evaluatie wervingsambten’ van toepassing is. In het intern reglement ‘Begeleiding en beoordeling van wervingsambten met een tijdelijke aanstelling van bepaalde duur (TABD)’ is overigens bepaald dat “de afspraken over de aanvangsbegeleiding in [de] functiebeschrijving [worden] opgenomen en eventueel besproken tijdens het planningsgesprek”. Dat ‘planningsgesprek’ maakt stap 2 uit – na stap 1: het aanwijzen van de evaluatoren – van de procedure inzake functioneren en evalueren. Daaruit blijkt dat de betrokken scholengroep net zoals de decreetgever in haar eigen reglementen een duidelijke link legt tussen de aanvangsbegeleiding en daaropvolgende beoordeling van de personeelsleden met een tijdelijke aanstelling van bepaalde duur, eensdeels, en het evalueren, anderdeels. Het is, steeds volgens het intern reglement ‘Begeleiding en beoordeling van wervingsambten met een tijdelijke aanstelling van bepaalde duur (TABD)’, ook een taak van de eerste evaluator om die “link met het parallelle traject/cyclus rond functioneren & evalueren” te overzien.

11. Uit wat voorafgaat, volgt dat de eerste evaluator in het intern reglement ‘Begeleiding en beoordeling van wervingsambten met een tijdelijke aanstelling van bepaalde duur (TABD)’ dezelfde persoon is als de eerste evaluator zoals bedoeld in het intern reglement ‘Functioneren en evaluatie wervingsambten’. Hij of zij moet dan ook aan de voorwaarden voldoen die zijn bepaald in het reglement ‘Functioneren en evaluatie wervingsambten’.

12. Verzoeker was ten tijde van de bestreden beslissing leraar niet-confessionele zedenleer. Over de aanwijzing van de eerste evaluator van een leraar levensbeschouwelijke vakken bepaalt het intern reglement ‘Functioneren en evaluatie wervingsambten’:

“Voor een leraar levensbeschouwelijke vakken moet de 1e evaluator steeds de directeur zijn.”

13. Naar luid van het intern reglement ‘Begeleiding en beoordeling van wervingsambten met een tijdelijke aanstelling van bepaalde duur (TABD)’

moet het personeelslid “[b]ij het bereiken van de vereiste dienstanciënniteit en uiterlijk op 22 mei van het schooljaar waarin het personeelslid de vereiste dienstanciënniteit verwerft [...] een beoordeling krijgen van zijn eerste evaluator”.

14. Niet wordt betwist dat de aan verzoeker toegekende beoordeling met werkpunten uitgaat van KN, die ten tijde van de beoordeling de adjunct-directeur van de school was, terwijl voor verzoeker, die leraar niet-confessionele zedenleer was, de directeur als eerste evaluator had moeten optreden.

In die mate zijn de voormelde interne reglementen dan ook geschonden.

15. Volgens de verwerende partij is het middel echter niet ontvankelijk, omdat verzoeker deze grief niet heeft aangevoerd tijdens de procedure voor de raad van bestuur.

Geen algemene rechtsregel schrijft voor dat de Raad van State in het kader van beroepen tot nietigverklaring enkel kennis mag nemen van grieven of middelen die reeds tijdens de administratieve procedure door de betrokkene werden opgeworpen.

De verwerende partij wijst ook geen specifieke bepaling aan in het op verzoeker toepasselijke statuut, die hem uitdrukkelijk zou verplichten, op straffe van onontvankelijkheid in de latere rechtsgang, bepaalde middelen voor te dragen in de loop van het georganiseerd administratief beroep.

De verwerende partij werpt evenmin op dat verzoeker uitdrukkelijk afstand zou hebben gedaan van het recht om zich tegen een bepaalde onregelmatigheid te verweren.

Het bewijs van de kennis van een onregelmatigheid, laat staan het vermoeden van dergelijke kennis, volstaat overigens op zich niet om van een afstand te kunnen gewagen. Een afstand moet uitdrukkelijk, ondubbelzinnig en met kennis van zaken gebeuren.

Indien de verwerende partij deze exceptie toch opwerpt, dan is het met andere woorden omdat zij verzoeker verwijt welbewust, met welhaast bedrieglijk opzet een hem bekend juridisch bezwaar te hebben achtergehouden, om er het bestuur mee te kunnen verschalken indien de uitkomst van de administratieve fase hem niet welgevallig zou zijn.

Het verval van het recht om onregelmatigheden als annulatiemiddel aan de rechter voor te leggen is een zware sanctie die slechts uitzonderlijk toegepast kan worden, bijvoorbeeld wanneer blijkt dat de bestuurdde zijn rechten misbruikt. De bewijslast berust daarenboven bij wie zich op de kwade trouw beroept, namelijk bij het bestuur.

Aan enige sluitende bewijsvoering komt de verwerende partij evenwel niet toe. Zij stelt dat verzoeker deze grief niet eerder heeft opgeworpen en niet heeft voorgelegd aan de raad van bestuur. Dat is een feitelijke vaststelling. Hoe hier een opzettelijk én bedrieglijk verzuim uit moet blijken, toont de verwerende partij niet aan. In haar laatste memorie maakt de verwerende partij enkel gissingen. Het enkele gegeven dat een leerkracht zijn functiebeschrijving ondertekent of verhaal haalt bij het schoolbestuur zonder al opmerkingen te maken over de aanwijzing van de evaluator, kan bezwaarlijk volstaan om kwade trouw te bewijzen.

16. De exceptie van de verwerende partij wordt verworpen.

17. Tot slot kan ook het verweer dat alleen de (beroeps)beslissing van de raad van bestuur de rechtstoestand van verzoeker regelt en dat derhalve

alleen argumenten met betrekking tot de beoordeling door de raad van bestuur dienstig zijn, evenmin worden bijgevalen.

Artikel 21, § 3, derde lid, van het rechtspositiedecreet, in de versie van toepassing ten tijde van de bestreden beslissing, bepaalt:

“Het personeelslid dat niet akkoord gaat met de beoordeling met werkpunten, vermeld in het tweede lid, kan verhaal halen bij de raad van bestuur. De raad van bestuur gaat vervolgens na of de beoordeling met werkpunten redelijk is en dit het uitstel van het recht op een tijdelijke aanstelling van doorlopende duur rechtvaardigt. De raad van bestuur bevestigt of vernietigt de beoordeling met werkpunten. Zowel het personeelslid als de eerste evaluator kunnen aan de raad van bestuur vragen om gehoord te worden. De raad van bestuur hoort in dat geval beide partijen voordat hij een beslissing neemt.”

Volgens die bepaling kan de raad van bestuur de beoordeling met werkpunten van de eerste evaluator alleen bevestigen of vernietigen. De betrokken beslissing komt dus niet in de plaats van de beoordeling; ze voegt zich eraan toe.

Dat betekent dat een onregelmatigheid begaan bij die oorspronkelijke beoordeling, door de raad van bestuur niet zonder meer kan worden rechtgezet. Een onregelmatigheid – en zeker een onregelmatigheid die verband houdt met de bevoegdheid van de steller van een akte – had voor de raad van bestuur een reden moeten zijn om die beoordeling te vernietigen.

18. Het middel in verband met de hoedanigheid van de eerste evaluator is in de aangegeven mate gegrond, wat desnoods ambtshalve moet worden vastgesteld.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt de beslissing van de raad van bestuur van scholengroep Gent van het Gemeenschapsonderwijs van 9 juni 2020 waarbij

de aan Kris Wouters toegekende beoordeling met werkpunten met het oog op het verwerven van het recht op een tijdelijke aanstelling van doorlopende duur wordt bevestigd.

2. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro en een bijdrage van 20 euro.

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

Geert Van Haegendoren,	kamervoorzitter,
Wouter Pas,	staatsraad,
Frédéric Vanneste,	staatsraad,
bijgestaan door	
Vera Wauters,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Vera Wauters

Geert Van Haegendoren