

**This item is the archived peer-reviewed author-version of:**

Het zorgvuldig onderzoek naar de feiten: een wake-up call voor de besturen

**Reference:**

Stijleman Annelien.- Het zorgvuldig onderzoek naar de feiten: een wake-up call voor de besturen  
Rechtskundig weekblad - ISSN 1782-3463 - 86:23(2022-2023), p. 898-901  
To cite this reference: <https://hdl.handle.net/10067/1933060151162165141>

## Het zorgvuldig onderzoek naar de feiten: een wake-up call voor de besturen

### 1) De feitenvinding door het bestuur in het licht van het zorgvuldigheidsbeginsel en het materiële motiveringsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur

1. Op grond van het zorgvuldigheidsbeginsel is het bestuursorgaan ertoe gehouden op een zorgvuldige wijze aan feitenvinding te doen en ervoor te zorgen dat alle feitelijke en juridische aspecten van het dossier deugdelijk worden onderzocht (RvS 31 januari 2012, nr. 217.609, De Wolf; RvS 30 november 2017, nr. 240.028, Vandendriessche e.a.; RvS 15 februari 2019, nr. 243.691, Orye; RvS 10 april 2020, nr. 247.391, X; RvS 14 oktober 2020, nr. 248.587, BVBA Interchange Belgium; RvS 8 februari 2021, nr. 249.746, VZW Aktiegroep Leefmilieu Kempen). Een bestuurlijke beslissing kan immers pas rechtsgeldig genomen worden op grond van vaststaande en behoorlijk bewezen feiten. Dit vereist een afdoend en volledig onderzoek van het concrete geval (RvS 4 januari 2016, nr. 233.375, X) waarbij rekening wordt gehouden met de meest recente en accurate gegevens (RvS 30 juni 2009, nr. 194.978, De Bruyker; RvS 15 februari 2019, nr. 243.691, Orye).

2. De bestuurlijke beslissing moet dus gesteund zijn op een behoorlijk onderzoek van de zaak en genomen zijn met kennis van alle relevante feitelijke gegevens van het dossier (RvS 23 maart 2009, nr. 191.738, Mavili). Met het oog op de zorgvuldige voorbereiding van een bestuurlijke beslissing (RvS 27 maart 2000, nr. 86.257, Biharyova; RvS 2 maart 2010, nr. 201.465, Cornelis), kan het bestuur zich ook laten adviseren (zie hierover uitgebreid: S. Denys, *Advisering in het bestuursrecht*, Brugge, die Keure, 2013, 120; I. Opdebeek, S. De Somer en S. Denys, «Advisering door deskundigen in het bestuursrecht» in I. Opdebeek, S. De Somer e.a. (eds.), *Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland. Preadviezen 2017*, Den Haag, Boom Juridisch, 2017, 24-25). Een dergelijk advies kan zelfs noodzakelijk zijn om met kennis van zaken te kunnen oordelen.

3. Het zorgvuldigheidsbeginsel vereist dus dat het bestuur bij de feitenvinding slechts na een behoorlijk onderzoek van de zaak en met kennis van alle relevante gegevens een beslissing neemt (RvS 30 juni 2009, nr. 194.978, De Bruyker; RvS 15 februari 2019, nr. 243.691, Orye). Dat het bestuur zich ook effectief van deze taak gekweten heeft, moet vervolgens blijken uit de motivering van het bestuurlijk besluit in kwestie.

4. Wat het feitenonderzoek betreft, zijn het zorgvuldigheidsbeginsel en het materiële motiveringsbeginsel dus sterk met elkaar verweven. Volgens de Raad van State houdt de materiële motiveringsplicht in dat iedere administratieve rechtshandeling moet steunen op motieven waarvan het feitelijk bestaan naar behoren is bewezen en die in rechte ter verantwoording van die handeling in aanmerking kunnen worden genomen (RvS 14 juli 2008, nr. 185.388, Fouquet; RvS 3 september 2013, nr. 224.548, Cornelissen; RvS 9 februari 2017, nr. 237.334, Hofman; RvS 10 april 2020, nr. 247.391, X). Dit betekent onder meer dat die motieven steunen op werkelijk bestaande en concrete feiten die relevant zijn en met de vereiste zorgvuldigheid door het bestuur werden vastgesteld (RvS 18 december 2013, nr. 225.875, Aleva e.a.; RvS 29 augustus 2016, nr. 235.644, Pirenne). Een bestuur moet zijn beslissing dus steunen op deugdelijke motieven, hetgeen uiteraard een zorgvuldig onderzoek naar die motieven veronderstelt. Het onderscheid tussen beide beginselen is bijgevolg niet altijd even helder. De Raad van State houdt echter vast aan het onderscheid tussen beide beginselen. Op grond van het materiële motiveringsbeginsel moeten de motieven er zijn. Dat deze motieven het resultaat moeten zijn van een zorgvuldig feitenonderzoek vloeit volgens de Raad van State echter voort uit het zorgvuldigheidsbeginsel, niet uit het materiële motiveringsbeginsel. De

schending van het zorgvuldigheidsbeginsel kan dus worden onderzocht buiten elke (voorafgaande) toets om van de deugdelijkheid van de aangedragen motieven, aldus de Raad van State (RvS 2 juli 2018, nr. 242.035, Mouton).

5. Indien de Raad van State oordeelt dat de beslissing steunt op onbestaande, onvoldoende of onzorgvuldig bewezen feiten, dan is het materiële motiveringsbeginsel geschonden (en kan de beslissing in kwestie worden vernietigd) (RvS 29 augustus 2016, nr. 235.644, Pirenne). Het bestuur moet de relevante feitelijke en juridische gegevens en de op het spel staande belangen dus steeds deugdelijk inventariseren en controleren (RvS 9 september 2013, nr. 224.736, NV Elanco Confectiebedrijven) en deze gegevens en belangen tegen elkaar afwegen in het licht van het doel van het besluit (RvS 6 oktober 2020, nr. 248.469, Costenoble e.a.). De uiteindelijke verantwoordelijkheid voor het feitenrelaas dat ten grondslag ligt aan de bestuurlijke beslissing ligt immers bij het bestuur. Op het bestuur rust, wat de feiten betreft, dus ten allen tijde een verificatieplicht.

## **2) Het administratief dossier als belangrijk bewijsmiddel**

6. Wordt een bestuurlijke beslissing aangevochten bij de Raad van State, dan zal het administratief dossier een belangrijk bewijsmiddel vormen. De Raad van State zal zich immers in belangrijke mate op het administratief dossier baseren om na te gaan of het bestuur, lopende de bestuurlijke besluitvormingsfase, een zorgvuldig onderzoek naar de feiten heeft gevoerd. Blijken de feiten niet uit de bestreden beslissing, noch uit het administratief dossier, dan mist de bestreden beslissing een deugdelijke materiële grondslag en is ze niet met de vereiste zorgvuldigheid tot stand gekomen (RvS 5 januari 2012, nr. 217.120, BVBA Danny Verle e.a.: in casu betrof het een beslissing tot schrapping van de lijst van erkende takendiensten; zie ook: RvS 26 juni 2008, nr. 184.753, nv Ter Molst; RvS 8 september 2008, nr. 186.088, nv Patronale Hypotheekmaatschappij; RvS 28 mei 2014, nr. 227.598, Roth). Op de schouders van het bestuur rust aldus ook een inventarisatieplicht. Op grond van deze inventarisatieplicht is het bestuur er steeds toe verplicht de feiten, die ten grondslag liggen aan de bestuurlijke beslissing, en de bijbehorende stukken op een deugdelijke wijze te inventariseren.

7. Bevat het dossier geen stukken op grond waarvan het bestuur tot zijn vaststellingen is kunnen komen, dan moet worden aangenomen dat deze motieven niet bestaan en dat derhalve de materiële motiveringsplicht wordt geschonden (RvS 8 januari 2013, nr. 221.938, Thyssen). Het belang van het administratief dossier als bewijsmiddel blijkt ook uit de gevolgen verbonden aan het niet neerleggen ervan lopende een procedure voor de Raad van State. Laat het bestuur na het administratief dossier neer te leggen, dan zullen de feiten, zoals aangehaald door verzoekende partij, als bewezen worden beschouwd, tenzij de feiten kennelijk onjuist zouden zijn (artikel 21, lid 3 RvS-wet). Er zal dus wel steeds sprake zijn van een marginale toetsing door de Raad van State (RvS 7 december 2000, nr. 91.472, Kabuya). De Raad van State benadrukt in dit verband ook dat «wanneer de verwerende partij het administratief dossier niet heeft neergelegd en ter zitting niet aanwezig of vertegenwoordigd is, zij een vermoeden van ondeugdelijkheid van die beslissing in het leven roept. (eigen accentuering)» (RvS 27 oktober 1997, nr. 69.197, BV Sulo).

8. De vraag rijst welke stukken het administratief dossier dan moet bevatten. Uit de rechtspraak van de Raad van State blijkt dat het verplicht toe te zenden administratief dossier het volledige dossier betreft, zoals dat bestond op het ogenblik dat de bestreden beslissing die het heeft voorbereid, werd genomen. Het moet alle stukken bevatten die tijdens de administratieve voorbereiding van de bestreden beslissing zijn bijeengebracht, met inbegrip van alle stukken die volgens de wetten en

verordeningen met het oog op het nemen van die beslissing moesten worden opgesteld (RvS 25 november 2021, nr. 252.221, Devos; hieronder worden ook de stukken begrepen, neergelegd door de tussenkomen partij en door de verzoekster tijdens een eventuele bestuurlijke beroepsprocedure. De aanwezigheid van bepaalde stukken in een administratief dossier impliceert echter niet ipso facto dat ze bij de bestreden beslissing betrokken zijn, aldus de Raad). Het bestuur mag dus niet slechts een selectie van bepaalde stukken meedelen aan de Raad van State (RvS 19 oktober 2017, nr. 239.466, Verhulst. In gelijklopende zin: RvS 20 januari 2015, nr. 229.873, Kemps). Zou het bestuur dit wel doen, dan zou dit de Raad van State verhinderen zijn wettigheidstoezicht uit te oefenen (RvS 19 oktober 2017, nr. 239.467, X; RvS 19 oktober 2017, nr. 239.466, Verhulst) en met kennis van zaken te oordelen (RvS 16 november 2000, nr. 90.849, vzw Vlaams Verbond voor Gepensioneerden; RvS 7 april 2010, nr. 202.786, Van Oosterbosch). Het bestuur kan zich bovendien niet beroepen op de regelgeving inzake de openbaarheid van bestuur en de daarin vermelde uitzonderingsgronden om bepaalde stukken uit het administratief dossier niet over te maken, wanneer deze stukken onmisbaar zijn om de gegrondheid van een (vernietigings)beroep te kunnen beoordelen (RvS 23 november 1999, nr. 85.593, Toernemenne; RvS 14 december 1999, nr. 84.102, Nysthoven; RvS 7 november 2003, nr. 125.226, Goormachtigh en Caboor). Wel kan het bestuur de Raad van State overeenkomstig artikel 87 Procedurereglement verzoeken om bepaalde stukken vertrouwelijk te behandelen. In de procedure bij uiterst dringende noodzakelijkheid stelt de Raad van State zich minder streng op wat de samenstelling van het administratief dossier betreft. De Raad van State verwacht van een partij dat zij enkel voorlegt wat absoluut noodzakelijk is om de zaak prima facie te kunnen beoordelen. Beslist het bestuur in een procedure bij uiterst dringende noodzakelijkheid alsnog om een groot aantal stukken neer te leggen, dan moet het bestuur secuur aangeven in welke stukken de Raad van State de verantwoording voor de beslissing kan lezen (RvS 2 februari 2021, nr. 249.685, X).

### **3) Het geannoteerde arrest: praktijkvoorbeeld van onzorgvuldig feitenonderzoek door het bestuur**

9. In het kader van de feitenvinding rust er een belangrijke verantwoordelijkheid op de schouders van het bestuur. Het bestuur moet steeds een zorgvuldig en gedegen onderzoek naar de feiten voeren, vooraleer het een bepaalde beslissing neemt. Dit blijkt duidelijk uit de rechtspraak die hierboven werd geciteerd. Dat het bestuur zich gekwetend heeft van zijn taak om de feiten zorgvuldig te onderzoeken, moet blijken uit de stukken van het administratief dossier.

10. Het geannoteerde arrest kan worden beschouwd als een praktijkvoorbeeld van een overheid die tekortschiet aan haar verplichtingen inzake het zorgvuldig onderzoek naar de feiten.

11. In het geannoteerde arrest vocht verzoekende partij de beslissing aan van een universiteit om haar niet te benoemen als hoofddocent in het kader van haar tenure track-aanstelling. Het bestuurscollege van de universiteit baseerde zijn beslissing tot niet-benoeming op het gegeven dat verzoekende partij haar «gepersonaliseerde doelstellingen» in het resultaatgebied «dienstverlening» niet zou hebben behaald. Verzoekende partij zou o.m. gefaald hebben op het vlak van leidinggeven. Daarnaast zou verzoekende partij niet bijgedragen hebben tot een goede sfeer en teamspirit binnen de afdeling, doch deze net in het gedrang hebben gebracht. Een aantal medewerkers zou zelfs hebben aangegeven om die reden de betrokken universitaire instelling te hebben verlaten.

12. De Raad van State signaleert op het vlak van de zorgvuldige feitenvinding meerdere tekortkomingen in hoofde van het bestuur. Hieronder volgen de belangrijkste pijnpunten die de Raad van State aanhaalt inzake het feitenonderzoek zoals gevoerd door het betrokken bestuur.

13. De Raad van State stelt vast dat aan de hand van de stukken van het administratief dossier enkel met zekerheid kan worden vastgesteld dat doctoraatsstudent HS de universiteit verlaten heeft wegens een conflict met verzoekster. Dit conflict bleek er echter één te zijn met tweerichtingsverkeer. Ook verzoekende partij had immers reeds vóór het vertrek van HS melding gemaakt van bepaalde problemen. Eén en ander werd ook bevestigd in een rapport van de commissie Wetenschappelijke Integriteit. Uit het dossier blijkt echter niet hoe de verwerende partij de beschikbare gegevens tegenover elkaar heeft afgewogen en op grond van welke motivering zij de verklaringen van HS geloofwaardiger mocht achten en er een zwaarder gewicht aan mocht toekennen dan aan de verklaringen van verzoekende partij. Uit het administratief dossier kan dan ook niet worden afgeleid dat de wederwaardigheden tussen HS en verzoekende partij met de vereiste zorgvuldigheid zijn onderzocht, aldus de Raad van State. Verder blijkt uit het administratief dossier niet of en desgevallend hoe het bestuur de steunbetuigingen, aangedragen door verzoekende partij, in het feitenonderzoek heeft betrokken.

14. Vervolgens komt de Raad van State tot de kern van de zaak. De Raad van State benadrukt immers dat hij niet kan nagaan of de tussentijdse feedbackmomenten, remediëringstrajecten en overige gesprekken, waarvan sprake in het administratief dossier, zorgvuldig zijn verlopen. Hiervan blijkt immers geen schriftelijke weerslag voorhanden, waardoor de inhoud van de problematiek en de respectievelijke verantwoordelijkheden hiervoor onduidelijk blijven.

15. De verwerende partij motiveert haar beslissing ook a.d.h.v. vermeende klachten van medewerkers. De Raad van State stelt echter vast dat het dossier geen afzonderlijke klachten bevat. Er is enkel sprake van een nota van de ombudsman i.v.m. een aantal gesprekken waaruit één klacht kan worden gedestilleerd. De verwerende partij blijkt deze gesprekken echter niet aan een nader onderzoek te hebben onderworpen maar ze louter te hebben genoteerd en voor het overige blindweg voor waar te hebben aangenomen. De Raad van State suggereert in dit verband dat de zorgvuldigheid het bestuur ertoe had moeten brengen een meer uitvoerig en onafhankelijk voorafgaand onderzoek naar deze klachten te voeren, de verzoekster met de klachten te confronteren en hierover navraag te doen bij andere collega's.

16. Ook wijst de Raad van State meermaals op de onduidelijkheid i.v.m. de stukken waarover de Faculteitsraad beschikte in het kader van haar adviesbevoegdheid. Hieruit kan m.i. worden afgeleid dat het bestuur dat zich laat voorlichten erover moet waken dat het adviesorgaan over alle vereiste feitelijke informatie beschikt om met kennis van zaken een advies te kunnen verlenen. Dit was i.c. duidelijk niet het geval. De leden van de Faculteitsraad leken het te moeten stellen met een uiteenzetting van de «chronologie» van de feiten door de decaan. Van een adequaat personeelsdossier was geen sprake. De Faculteitsraad liet zich op zijn beurt adviseren door de ZAP-evaluatiecommissie (ZAP staat voor Zelfstandig Academisch Personeel). Ook over de werkzaamheden en het onderzoek van die commissie tast de Raad van State echter volledig in het duister. Bovendien uitte het bestuurscollege zelf al uitdrukkelijk zijn twijfels over de gegevens waarover de Faculteitsraad beschikte. Zo stelde men zich de vraag of de Faculteitsraad wel «voldoende geïnformeerd was over de klachten».

17. Ook de verregaande impact van de beslissing op het verdere verloop van de carrière van verzoekster had de verwerende partij er ten slotte moeten toe aanzetten de feiten des te zorgvuldiger te onderzoeken, aldus de Raad van State.

18. De Raad van State benadrukt wel dat hij hiermee niet besluit dat de conclusie van het bestuurscollege op zich onjuist is. De Raad van State kan echter niet anders dan vaststellen dat de bestreden beslissing onvoldoende zorgvuldig is gestoffeerd om de controle door de rechter te kunnen doorstaan. Het bestuur heeft zich aldus niet gekweten van zijn taak om een zorgvuldig en gedegen onderzoek te voeren naar de feiten alvorens hierop een beslissing te baseren.

#### **4) Conclusie**

19. Het bestuur moet een zorgvuldig onderzoek voeren naar de feiten die ten grondslag liggen aan de beslissing die het treft. De Raad van State zet het belang van een zorgvuldig feitenonderzoek door het bestuur in het geannoteerde arrest nog eens extra in de verf. In het arrest komt ook een aantal aspecten aan bod die het bestuur hadden moeten aanzetten tot een des te zorgvuldiger en grondiger onderzoek naar de feiten. Het betreffen aldus factoren die maken dat van het bestuur extra zorgvuldigheid mag worden verwacht. Hierbij kan worden gedacht aan tegenstrijdige verklaringen, steunbetuigingen, (een gebrek) aan klachten, bepaalde rapporten van commissies waaruit bepaalde feiten blijken, ... Ook de impact van een bepaalde beslissing op bijvoorbeeld het verdere verloop van iemands carrière zou het bestuur ertoe moeten brengen de feiten extra zorgvuldig te onderzoeken.

20. Een zorgvuldig feitenonderzoek voeren is één ding; dat kunnen bewijzen voor de rechter een ander. Om die reden mag ook het belang van de zorgvuldige samenstelling van het administratief dossier m.i. niet uit het oog worden verloren. Zonder een pleidooi te willen houden voor (nog) meer administratieve rompslomp, lijkt het administratief dossier m.i. toch (minstens) die stukken te moeten omvatten waaruit het zorgvuldig feitenonderzoek blijkt. Enkel wanneer zowel aan het feitenonderzoek als aan de samenstelling van het administratief dossier voldoende aandacht is besteed, zal de Raad van State zich in staat achten terdege na te gaan of het dossier met de vereiste zorgvuldigheid is onderzocht.

Annelien Stijleman

Doctoraatsbursaal Bijzonder Onderzoeksfonds

UAntwerpen