

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

A R R E S T

**nr. 187.889 van 13 november 2008
in de zaak A. 152.759/XII-4169.**

In zake : Iris DE SAEGER,
die woonplaats kiest bij
advocaat K. Demeester,
kantoor houdende te Gent,
Kortrijksesteenweg 535

tegen :

de PROVINCIE OOST-VLAANDEREN.

DE RAAD VAN STATE, XIIe K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat Iris De Saeger op 14 juni 2004 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van de beslissing van 8 april 2004 van de deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen, waarbij geweigerd wordt met ingang van 1 januari 2004 haar vaste benoeming aan het Provinciaal Centrum voor Volwassenenonderwijs Meetjesland te Eeklo met drie uren uit te breiden;

Gezien de memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door eerste auditeur-afdelingshoofd R. Van Der Gucht;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen en gezien de laatste memorie van verzoekster;

Gelet op de beschikking van 1 september 2008 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 21 oktober 2008;

Gehoord het verslag van staatsraad G. van Haegendoren;

Gehoord de opmerkingen van advocaat H. Demeester, die verschijnt voor verzoekster;

Gehoord het eensluidend advies van eerste auditeur-afdelingshoofd R. Van Der Gucht;

Gelet op titel VI, hoofdstuk II, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State,

OVERWEEGT WAT VOLGT :

De gegevens van de zaak

1.1. Verzoekster fungeert sedert 7 september 1995 als leerkracht in het provinciaal onderwijs van Oost-Vlaanderen, eerst als tijdelijk aangesteld personeelslid en met ingang van 1 januari 2003 als deeltijds vast benoemd (6 u.) in het wervingsambt van lesgeefster “algemene vakken Engels”, met een opdracht aan het Provinciaal Centrum voor Volwassenenonderwijs (PCVO) Meetjesland te Eeklo.

1.2. Op 30 mei 2003 dient verzoekster een aanvraag in voor een uitbreiding van haar vaste benoeming op 1 juni 2004 met een aantal lessen “algemene vakken Engels” en “algemene vakken Nederlands 2/ taal”.

1.3. Op 6 januari 2004 brengt de directeur van PCVO-Meetjesland een negatief advies uit voor de uitbreiding van de vaste benoeming van verzoekster en dit in de navolgende bewoordingen :

“Het advies van de directie van het PCVO-Meetjesland omtrent de uitbreiding van de vaste benoeming van Mevr. Iris De Saeger is negatief.

In het gemotiveerd verslag van 19/12/2003 wijst de directie op haar ontoelaatbare houding tegenover directie, inspectie en Inrichtende Macht en verklaart dat zolang zij haar houding niet verandert verdere samenwerking moeilijk wordt, omwille van het tijdrovende en energie opslorpande karakter van de eeuwigdurende discussies die met samenwerking ten bate van het centrum niets te maken hebben.

Na kennis genomen te hebben van haar visum op 20/12/2003 stellen wij vast dat zij haar houding niets verandert en nog steeds denkt dat zij wordt tegengewerkt, beschuldigd en haar werken wordt bemoeilijkt. In deze optie is het advies van de directie negatief”.

In het “gemotiveerd verslag van 19/12/2003” waarvan sprake, geeft de directeur over verzoekster volgende commentaar :

- Pedagogisch profiel : “Bij een lesevaluatie op 19/12/2003 volgende vaststellingen : JVP en agenda in orde en conform het leerplan. Het niveau en de snelheid aangepast aan de cursisten. Alles gebeurt in de doeltaal en de sfeer in de klas is uitstekend. De cursisten komen om beurt in de doeltaal aan het woord. Het niveau van de cursisten die uiteindelijk uit Basiseducatie komen is zeer behoorlijk”.
 - Houding : “Omgang met de cursisten is goed. Betrokkene heeft het soms moeilijk om gezag en suggesties te aanvaarden. De houding van betrokkene tegenover directie en Inrichtende Macht is soms ontoelaatbaar en past niet in ons centrum. Haar houding zorgt er ook voor dat ze niet of moeilijk integreert binnen het schoolteam. Maakt waar mogelijk gebruik van de didactische middelen”.
 - Inzet : “Betrokkene neemt diverse initiatieven om binnen haar lessen gebruik te maken van middelen zoals video, internet, muziek. Stelt zich tijdens vakoverleg vaak heel negatief op tegenover directie en sommige andere personeelsleden”.
 - Stiptheid : “De administratieve richtlijnen worden na heel wat discussie en commentaar opgevolgd”.
 - Samenvatting : “Het pedagogische deel van het verslag is goed en we krijgen geen klachten van cursisten. Daarentegen blijft haar houding tegenover directie, Inspectie en Inrichtende Macht ontoelaatbaar. Zolang zij deze houding niet kan of wil veranderen wordt in verdere samenwerking teveel energie en tijd gestopt, die nuttiger kan aangewend worden ook voor andere lesgevers. De uitbreiding van haar vaste benoeming met 3u zal afhangen van de optelsom van de meningen van de verschillende actoren binnen directie en Inrichtende Macht”.
- Bij de “eindconclusie” wordt geen van de drie mogelijkheden “positief”, “positief met voorbehoud” of “onvoldoende” aangekruist. Wel wordt daaronder genoteerd : “met voorbehoud”.

1.4. Op 12 januari 2004 brengt ook de hoofdinspecteur een negatief advies uit over de vraag tot uitbreiding van de vaste benoeming van verzoekster.

Als motivering geeft hij op :

“Advies inspectie: negatief

Motivering

De motivering van het ongunstige advies steunt op de volgende vaststellingen.

- 1 De houding van mevr. De Saeger tijdens het evaluatiegesprek met mij na de bijgewoonde les is volkomen afwijzend en ronduit beledigend.
- 2 In haar schriftelijke reacties op inspectieverslagen probeert ze om geobjectiveerde vaststellingen volledig te verdraaien.

- 3 Uit de hele opstelling van mevr. De Saeger blijkt een manifeste onwil om goedbedoelde wenken en suggesties voor een hoger leerrendement van de lessen te accepteren en op te volgen.

Pas wanneer mevr. De Saeger blijkt geeft van haar bereidheid om de onderwijsbegeleiding te aanvaarden en afspraken na te komen, kan uitbreiding van benoeming in aanmerking komen”.

1.5. Op 5 februari 2004 beslist de deputatie op grond van de uitgebrachte negatieve adviezen verzoekster niet in vast verband te benoemen in het wervingsambt van lesgeefster algemene vakken (Engels) voor een lesopdracht van 3 u./week aan het PCVO-Meetjesland te Eeklo. Zij wordt wel “tijdelijk aangesteld van doorlopende duur” in dat ambt.

1.6. Bij schrijven van 5 maart 2004 tekent verzoekster tegen de genoemde beslissing bij de deputatie bezwaar aan. Zij verzoekt de deputatie haar dienaangaande te willen horen in het bijzijn van haar raadsman.

1.7. Op 1 april 2004 wordt verzoekster door de deputatie gehoord.

1.8. Op 8 april 2004 beslist de deputatie andermaal verzoekster met ingang van 1 januari 2004 niet bijkomend in vast verband te benoemen in het wervingsambt van lesgeefster “algemene vakken Engels”, voor de lesopdracht van 3 u./week aan het PCVO-Meetjesland te Eeklo en dit op grond van de navolgende overwegingen :

“Overwegende dat artikel 33 van hogervermeld besluit bepaalt dat een personeelslid slechts in vast verband kan benoemd worden indien hij/zij :

- 1) op het ogenblik van de benoeming voldoet aan de voorwaarden voor een vaste benoeming, zoals bepaald in het decreet van 27 maart 1991;
- 2) beoordeeld werd door de directeur waaronder hij/zij ressorteert en door de Provinciale Inspectie en Begeleiding Onderwijs;

Overwegende dat betrokkene een ongunstige beoordeling kreeg van zowel de directie van de school waar zij fungeert, als van de Provinciale Inspectie en Begeleiding Onderwijs;

Overwegende dat de directie van de school ongunstig advies gaf om volgende redenen :

- de ontoelaatbare houding van betrokkene tegenover de directie, de inspectie en de inrichtende macht;
- de moeilijke samenwerking, omwille van tijdrovende en energie-opslorpende discussies, die met de samenwerking ten bate van het centrum niets te maken hebben;
- betrokkene denkt nog steeds dat zij wordt tegengewerkt en dat haar het werken wordt bemoeilijkt;

Overwegende dat de Provinciale Inspectie en Begeleiding Onderwijs (PIBO) eveneens een ongunstig advies verleende, om volgende redenen :

- de houding van betrokkene, tijdens het evaluatiegesprek en na de bijgewoonde les, is volkomen afwijzend en beledigend;
- in haar schriftelijke reacties op inspectieverslagen probeert ze om geobjectiveerde vaststellingen volledig te verdraaien;
- uit de hele opstelling van betrokkene blijkt een manifeste onwil om goedbedoelde wenken en suggesties voor een hoger leerrendement van de lessen te accepteren en op te volgen;

Overwegende dat, op basis van deze ongunstige adviezen, zij, in haar zitting van 5 februari 2004, besloot om betrokkene niet bijkomend vast te benoemen op 1 januari 2004;

Overwegende dat mevrouw De Saeger, in haar brief van 5 maart 2004, beroep aantekende tegen de beslissing van 5 februari 2004, om haar niet bijkomend vast te benoemen en mevrouw De Saeger hiervoor, ondermeer, volgende argumenten aanhaalde :

- zij zou geen ‘onvoldoende’ evaluatie hebben ontvangen;
- zij zou ze de suggesties van de inspectie voor een beter leerrendement niet afgewezen hebben;
- zij zou zich op het evaluatiegesprek met de heer Verstraeten niet beledigend opgesteld hebben;
- zij zou de bijkomende vaste benoeming geweigerd worden op basis van één bijgewoonde les;
- zij zou herhaaldelijk vernomen hebben van de directie dat haar houding na nieuwjaar als positief werd ervaren;

Overwegende dat mevrouw De Saeger, in haar brief van 5 maart 2004, meldt dat zij niet op de hoogte werd gebracht van het negatief advies, doch ondertussen een kopie ontving van haar dossier en dit dossier zowel het negatief advies van de heer Reynaert, als van de heer Verstraeten bevat;

Overwegende dat mevrouw De Saeger, in haar brief van 5 maart 2004, zegt dat enkele argumenten in de evaluatie van de heer Reynaert onjuist zijn en worden tegengesproken door algemene nota's, geschreven door de directie;

dat zij deze bewering niet heeft gestaafd met concrete voorbeelden of bewijzen;

Overwegende dat er misschien wel kan gediscuteerd worden over het feit of mevrouw De Saeger zich beledigend heeft opgesteld tijdens het evaluatiegesprek met de heer Verstraeten, maar dat het vast staat dat er sindsdien nog incidenten met haar zijn geweest;

Overwegende dat mevrouw De Saeger, in haar brief van 5 maart 2004, schrijft dat er heel wat aanwijzingen zijn dat ze tot eind 2003 verder gepest werd;

dat zij vindt dat de maatregelen, ter verbetering van haar werksituatie, voorgesteld door de inrichtende macht aan de directie, de inspectie, de personeelsleden en de cursisten, niet volledig opgevolgd zijn; dat zij hierin de oorzaak ziet van de negatieve beoordeling;

dat de basis voor het geven van het negatief advies niet te zoeken is in de klacht rond pesten, want dat heel wat bemerkingen ook reeds werden gemaakt in het ‘gemotiveerd verslag’ van december 2002, dus nog voor zij klacht indiende tegen pesten;

Overwegende dat de opmerkingen, gemaakt naar aanleiding van de laatste lesobservatie, grotendeels dezelfde zijn als deze gemaakt bij vorige lesevaluaties;

dat hieruit blijkt dat het negatief advies bijgevolg niet gestoeld is op het bijwonen van één les;

dat dit bewijst dat zij geen of te weinig rekening heeft gehouden met de suggesties van de inspectie voor meer leerrendement;

Overwegende dat zij op 1 april 2004 gehoord werd door de bestendige deputatie;

dat tijdens dit verhoor ook de heer Verstraeten, adviseur-coördinator van de PIBO, en de heer Reynaert, directeur van het PCVO Meetjesland, als getuigen werden gehoord;

dat mevrouw De Saeger tijdens dit verhoor bijkomende stukken heeft neergelegd;

Overwegende dat uit het proces verbaal van verhoor blijkt dat mevrouw De Saeger, op eigen initiatief, verouderde lesevaluatieformulieren heeft verstrekt aan de cursisten en hen heeft gevraagd om deze in te vullen, met als doel de beoordeling van de directie en de inspectie tegen te spreken;

dat het opdringen van een dergelijke ongeplande evaluatie, op alle vlakken (zowel vormelijk, als inhoudelijk), indruist tegen de procedure, zoals zij schriftelijk, in de ‘mededeling’ van 15 mei 2002, door de directie, op basis van opmerkingen van de doorlichtingscommissie, werd opgelegd aan de lesgevers van het PCVO Meetjesland (lesevaluaties door cursisten gebeuren steeds in opdracht van de directie, op vooraf vastgelegde data, en moeten, om redenen van anonimiteit, elektronisch gebeuren, niet via papieren invulformulieren);

dat hieruit tevens blijkt dat mevrouw De Saeger zich niet houdt aan de richtlijnen, procedures en instructies van de directie, inrichtende macht en inspectie;

Overwegende dat uit het proces verbaal van verhoor blijkt dat het argument van mevrouw de Saeger, dat zij geen ‘onvoldoende’ evaluatie zou hebben ontvangen, geen steek houdt, omdat uit het ‘gemotiveerd verslag’ van de heer Reynaert duidelijk blijkt dat de eindconclusie onbeslist was (geen van de drie keuzemogelijkheden werd aangekruist) en dat hij in het verslag vermeldde dat hij het advies van de andere partijen af wou wachten alvorens een eindoordeel te vellen in verband met haar vraag om uitbreiding van de vaste benoeming;

dat dit eindoordeel uiteindelijk negatief was, zowel vanuit de directie, als vanuit de inspectie en dit te wijten was aan de algemene houding van mevrouw De Saeger;

dat dit bovendien officieel bevestigd werd in de documenten ‘advies omtrent de uitbreiding van bevoegdheid van mevrouw Iris de Saeger’ (H. Reynaert - 6 januari 2004) en ‘nota aan de heer Norbert Demets, directeur 7/ directie’ (H. Verstraeten - 12 januari 2004);

Overwegende dat uit het proces verbaal van verhoor blijkt dat er geen positieve evolutie zit in haar algemene houding en deze zelfs nog verslechterd is sinds zij het bericht kreeg dat haar uitbreiding van vaste benoeming geweigerd werd (vb. het paasei-incident, het op eigen initiatief organiseren van lesevaluaties ...);

Overwegende dat de verdediging, tijdens het verhoor op 1 april, suggereerde dat de weigering tot bijkomende vaste benoeming een verdoken sanctie zou zijn;

dat artikel 33 van hogervermeld besluit echter duidelijk stelt dat één van de voorwaarden om vast benoemd te worden een beoordeling is door de directeur en door de Provinciale Inspectie en Begeleiding Onderwijs (PIBO); dat deze beoordeling, vanzelfsprekend, ‘positief’ moet zijn;

dat de criteria, waarop men wordt beoordeeld, vastgelegd werden in een officieel document, het ‘gemotiveerd verslag’, en dat het hier concreet gaat om 4 criteria :

- 1) het pedagogisch profiel;
- 2) de houding;
- 3) de inzet;
- 4) de stiptheid;

dat het zo is dat de inrichtende macht de (uitbreiding van) vaste benoeming kan weigeren indien er ernstige tekortkomingen worden vastgesteld voor meerdere criteria;

dat er, in het geval van mevrouw De Saeger, ernstige tekortkomingen werden vastgesteld voor drie van de vier criteria : ‘houding’, ‘inzet’ en ‘stiptheid’;

dat het feit dat er geen opmerkingen zijn met betrekking tot het ‘pedagogisch profiel’ niet opweegt tegen de ernstige tekortkomingen op de andere criteria;

Overwegende dat daarom het besluit van 5 februari 2004, waarin beslist werd om mevrouw de Saeger niet bijkomend te benoemen in vast verband (voor 3 u./week ‘algemene vakken Engels’), wordt bevestigd;

Gehoord het verslag van de verslaggever, lid van haar college;
besluit :

Enig artikel - Mevrouw Iris De Saeger, geboren te Sint-Amandsberg op 8 december 1969, in vast verband benoemd bij het Provinciaal Onderwijs van Oost-Vlaanderen, Gouvernmentstraat 1, 9000 Gent, in het wervingsambt van lesgeefster ‘algemene vakken Engels’, met opdracht 6 u./week, wordt met ingang van 1 januari 2004 niet bijkomend benoemd in vast verband, in het wervingsambt van lesgeefster ‘algemene vakken Engels’, voor de lesopdracht van 3 u./week, aan het Provinciaal Centrum voor Volwassenenonderwijs Meetjesland te Eeklo”.

De procedure

2.1. Verzoekster vraagt de memorie van antwoord uit de debatten te weren omdat deze laattijdig verzonden is, zijnde na 11 oktober 2004.

2.2. Op 13 oktober 2004 heeft verwerende partij vier eensluidend verklaarde afschriften van de memorie van antwoord aan de Raad van State toegestuurd. De exceptie van verzoekster maakt een berekening die uitgaat van die datum. Uit het dossier blijkt evenwel dat de originele memorie van antwoord reeds op 4 oktober 2004 met een aangetekend schrijven aan de griffie van de Raad van State is verzonden. Er is geen reden om deze memorie wegens laattijdigheid te weren.

De gegrondheid van het beroep

3. Artikel 2, § 1, 2/, van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State - thans artikel 2, § 1, 3/ - bepaalt dat het verzoekschrift onder meer een uiteenzetting van de feiten en de middelen dient te bevatten. Een verzoekschrift dat geen middelen bevat is niet ontvankelijk. Onder “middel” moet worden verstaan de voldoende duidelijke omschrijving van de overtreden rechtsregel en van de wijze waarop die regel door de bestreden beslissing wordt geschonden.

In het thans voorliggend verzoekschrift voert verzoekster formeel twee middelen aan, het eerste “m.b.t. de procedure” en het tweede “m.b.t. de inhoudelijke motivering”, waarin zij -vooral in het tweede middel- veeleer een beschrijvend relaas geeft van haar grieven. Gewis valt in deze uiteenzetting een en ander als middel te onderkennen, maar verzoekster mag niet van de Raad van State verlangen dat hij haar relaas zou reconstrueren of herformuleren. Indien een grief niet met minimale precisie de overtreden rechtsregel vermeldt en enigszins bevattelijk uiteenzet op welke wijze die regel is geschonden, dan moet de Raad de grief opvatten zoals in de eerste plaats de verwerende partij en eventueel het auditoraat dit hebben gedaan.

4.1. In het *eerste middel* voert verzoekster de schending aan van “het beginsel van behoorlijk bestuur” omdat “een beslissing in graad van beroep wordt getroffen door hetzelfde college, bestaande uit dezelfde personen als deze die de eerste beslissing hebben getroffen”. In dezen wordt haar niet het recht op een onafhankelijke behandeling en beoordeling van haar beroep gegarandeerd. Voorts neemt verzoekster aanstoot aan het feit dat enkel de directeur en de inspecteur als getuigen opgeroepen en gehoord werden, dat het onderzoek derhalve reeds van in het begin toegespitst is op het horen van getuigen “à charge” en er geen inspanning werd gedaan om haar verweer aan de werkelijkheid te toetsen.

In de memorie van wederantwoord betoogt zij dat ook een willig beroep de nodige objectiviteit en onpartijdigheid dient te respecteren en dat zij op de hoorzitting bij de deputatie “wel degelijk verzocht [heeft] dat naar de mening van de cursisten [...] zou gepeild worden”.

In haar laatste memorie blijft het middel onbesproken.

4.2. De thans bestreden beslissing is niet tot stand gekomen ingevolge het instellen van enig georganiseerd beroep, maar wel door het instellen, bij het schrijven van verzoekster van 5 maart 2004, van een zogenaamd “willig beroep” bij dezelfde overheid die de bestreden beslissing heeft getroffen, met de hoop haar te overtuigen om op haar stappen terug te keren. Over een dergelijk verzoek wordt vanzelfsprekend geoordeeld door de instantie die de eerste beslissing heeft genomen. Het uitgangspunt van verzoekster dat dan “in graad van beroep” wordt geoordeeld, faalt.

Voorts ziet de Raad van State ook niet hoe de onpartijdigheid en de onafhankelijkheid van de deputatie in het gedrang wordt gebracht omdat deze de directeur en de inspecteur heeft gehoord. Dat zowel de directeur als de inspecteur als getuigen werden opgeroepen doet er veeleer van blijken dat de deputatie bij de feitengaring omtrent verzoeksters klacht de nodige zorgvuldigheid in acht wou nemen en deze betrokkenen in persoon wou confronteren met de negatieve adviezen die zij over verzoekster hadden uitgebracht. Uit het proces-verbaal van de hoorzitting blijkt dat verzoekster en haar raadsman bij dat verhoor aanwezig waren en dat zij onbeperkt de kans hebben gekregen om zelf de confrontatie aan te gaan en vragen te stellen aan deze getuigen. Verzoekster mag nu wel beweren dat zij op de hoorzitting gevraagd heeft om ook andere getuigen te horen, dat blijkt niet uit hetzelfde proces-verbaal waarin enkel te lezen is dat zij het “jammer” vindt dat de adjunct-directeur niet is opgeroepen als getuige. Verzoekster heeft onderaan dat proces-verbaal wel drie opmerkingen bijgeschreven, maar niet dat zij nog getuigen wenste op te roepen, laat staan dat dit haar geweigerd is.

Het eerste middel is ongegrond.

5.1. Als tweede middel, “m.b.t. de inhoudelijke motivering”, geeft verzoekster in het inleidend verzoekschrift de volgende uiteenzetting :

“3.2.1. De beoordeling van verzoekster is gebeurd door personen die geen onpartijdige houding tegenover verzoekster hebben ingenomen.

a) De directie: in het advies van de Externe Preventieadviseur van 1 augustus 2003, opgesteld n.a.v. de klacht van verzoekster in het kader van de Wet van 11 juni 2002, werden diverse preventiemaatregelen voorgesteld, ook m.b.t. de directie, o.a. :

«In toepassing van de wettelijke bepalingen inzake pesten op het werk (wet Onkelinx 11 juni 2002) is het wel duidelijk dat de werkgever moet over waken dat de directie de persoonlijkheid, de waardigheid of de fysieke of psychische integriteit van mevr. De Saeger niet aantast en dat hierdoor de betrekking van mevr. De Saeger niet in gevaar wordt gebracht. Er mag rond mevr. De Saeger geen omgeving gecreëerd worden die beledigend, bedreigend, vijandig of kwetsend is» (advies 01 augustus 2003, pag. 2).

Desondanks werd de beoordeling over de ‘algemene houding’ van verzoekster overgelaten aan de directeur die, gelet op het verleden, bijna niet anders kon dan een formeel negatief advies omtrent de uitbreiding van de vaste benoeming te geven.

Opmerkelijk is ten andere dat het advies van 6 januari 2004 is opgesteld in algemene bewoordingen en er eigenlijk geen enkel concreet argument wordt aangehaald waarom de houding van verzoekster onaanvaardbaar zou zijn. In het advies staat trouwens letterlijk vermeld dat verzoekster wordt kwalijk genomen dat er discussies zouden geweest zijn die ‘tijdrovend, energie opslorpend en eeuwigdurend’ waren (iets wat verzoekster met klem dient tegen te spreken) die met samenwerking ten bate van het centrum niets te maken hebben. Verzoekster vraagt zich derhalve af hoe zij door de directeur kunnen in

aanmerking genomen worden bij de beoordeling van haar functioneren. Het is duidelijk dat het advies van de directeur niet door objectieve maatstaven is onderbouwd.

Ook op de zitting van 1 april 2004 werd dhr. Reynaert, directeur, gevraagd om zijn negatief advies van 6 januari 2004 te specificeren (zie P.V. van verhoor dat zich in het administratief bundel van verweerster zal dienen te bevinden). Hoewel hiernaar expliciet gevraagd, werden opnieuw geen onderbouwde argumenten naar voor gebracht. Er werd enkel door de directeur voorgehouden dat verzoekster zich beledigend en beschuldigend uitlaat over de directeur, wat o.a. zou moeten blijken uit het visum van 19 december 2003 van verzoekster bij het Gemotiveerd Verslag van de directeur. Verzoekster kan met de beste wil ter wereld geen enkel beledigend of beschuldigend element halen uit dit visum, wat eens te meer aantoont dat de 'evaluatie' van de directeur ingegeven is door louter subjectieve sentimenten t.a.v. verzoekster.

Verder trachtte dhr. Reynaert op de zitting van 1 april 2004 zijn advies nader toe te lichten door te verwijzen naar het zogezegd 'paasei-incident'. Alle leerkrachten in de vestiging Assenede, waar verzoekster les geeft, hadden eind maart 2004 een paasgeschenk ontvangen, behalve verzoekster en haar echtgenoot (eveneens lesgever te Assenede). Alle personeelsleden zagen dit als een zoveelste sanctie of pesterij t.a.v. verzoekster (en verzoekster voelde dit ook zo aan). Als verzoekster dan op een compleet neutrale wijze - begrijpelijk - vraagt waarom voor haar en haar echtgenoot geen paasgeschenk was voorzien, wordt dat door de directeur onmiddellijk uitgelegd als getuigend van een 'negatieve en conflictueuze ingesteldheid'.

Het is trouwens tekenend dat de directeur dit gegeven van eind maart 2004 (door hem ten onrechte bestempeld als een incident) aanhaalt terwijl het geen enkele rol kan gespeeld hebben in zijn beoordeling, aangezien deze beoordeling reeds gegeven was op 6 januari 2004.

Ook verweerster verwijst in haar beslissing van 8 april 2004 naar dit gegeven om tot haar beslissing te komen, wat een formeel ondeugdelijke motivering is vermits het - puur chronologisch - geen rol kan hebben gespeeld in de beoordeling en beslissing van 5 februari 2004.

b) De inspectie: ook dhr. Verstraeten, hoofdinspecteur POOV, gaf op 12 januari 2004 een negatief advies voor uitbreiding vaste benoeming. Verzoekster is er van overtuigd dat dit in samenspraak gebeurde met de directie of op grond van elementen die terzake totaal niet dienend zijn. In het inspectieverslag van 4 december 2003 van dhr. Verstraeten wordt immers met geen woord gerept over welke negatieve houding van verzoekster ook, noch bij de vaststellingen, noch in de evaluatie. Na het advies van de directie op 6 januari 2004, blijkt plots ook het advies van de inspectie (dat werd gegeven op 12 januari 2004, dus slechts enkele dagen later) negatief te zijn. Plots wordt, in een bocht van 180°, verzoekster haar houding tijdens het evaluatiegesprek, haar visum bij het verslag en haar 'hele opstelling' kwalijk genomen.

Op de zitting van 1 april 2004 werd dhr. Verstraeten in een mondeling debat door de raadsman van verzoekster expliciet gesommeerd zijn nota van 12 januari 2004 te specificeren. Opmerkelijk is opnieuw dat de inspecteur louter in algemene bewoordingen verwijst naar een 'negatieve houding' van verzoekster en 'manipulatie van haar cursisten'. Verdere specificaties van wat hieronder moet verstaan worden bleven uit en kon dhr. Verstraeten niet concreet invullen.

Verweerster zag zich dan ook genoodzaakt vast te stellen dat er misschien wel kan gediscussieerd worden over het feit of mevrouw De Saeger zich beledigend heeft opgesteld tijdens het evaluatiegesprek met de heer Verstraeten, maar dat het vast staat dat er sindsdien nog incidenten met haar zijn geweest' (pag 3, laatste alinea). Verweerster laat echter na ook maar één

incident aan te halen (er zijn er immers geen geweest), en heeft zulks niet eens onderzocht.

Anderzijds blijkt uit de evaluaties van de cursisten die de les met dhr. Verstraeten hadden bijgewoond, dat dhr. Verstraeten zelf zich van meet af aan bijzonder intimiderend heeft opgesteld, de les zelf beheerst heeft, ongeoorloofde reacties heeft gegeven, als ‘tamelijk arrogant’ werd ervaren etc...

Aangezien verweerster haar administratief dossier zeer éézijdig had samengesteld, zag verzoekster zich genoodzaakt deze verslagen aan het dossier toe te voegen door ze op de zitting van 1 april 2004 neer te leggen. Zij plaatsen het optreden en de beoordeling van de inspecteur in een totaal ander licht, net zoals de mail die verzoekster zich reeds op 4 december 2003 (zie bundel verzoekster) genoodzaakt zag te zenden aan dhr. Verleyen (inrichtende Macht) en waaruit blijkt hoe uitdagend en denigrerend dhr. Verstraeten zich opstelde tegenover verzoekster. Hiervan was dhr. Guns (onderdirecteur) getuige, doch deze werd door verweerster nooit gehoord (noch d.m.v. een verklaring, noch mondeling).

CONCLUSIE: Concluderend kan enkel vastgesteld worden dat dhrn. Reynaert en Verstraeten geen blijk hebben gegeven van voldoende waarborgen van objectiviteit of neutraliteit. De door verweerster genomen beslissing is niet gestoeld op, en wordt niet geschraagd door, objectieve gegevens en is derhalve niet deugdelijk gemotiveerd. Het middel is ernstig.

3.2.2. De beslissing van 8 april 2004 zelf is aangetast door gebrekkige motivering.

3.2.2.1. Het valt bijzonder op dat verweerster de beweringen van directeur en inspecteur voor waar aanneemt, en dat de argumenten van verzoekster in haar beroepsschrift van 5 maart 2004 systematisch worden hernomen met de vermelding van het voorwaardelijke ‘zou’ (pag. 3) waardoor verweerster ab initio reeds aangeeft dat zij deze argumenten impliciet niet aanvaardt. Verweerster deed zelfs niet eens de moeite de argumenten nader te onderzoeken, laat staan dat zij er rekening heeft willen mee houden.

3.2.2.2. Volledig ten onrechte stelt verweerster (pag. 4, vierde alinea) dat ‘De basis voor het geven van het negatief advies niet te zoeken is in de klacht rond pesten, want dat heel wat bemerkingen ook reeds werden gemaakt in het ‘gemotiveerd verslag’ van december 2002, dus nog voor zij klacht indiende tegen pesten’.

Vooreerst moet verzoekster opmerken dat zich geen ‘gemotiveerd verslag’ van december 2002 in het administratief dossier bevond (enkel dat van 19 december 2003 maakt deel uit van het dossier) en dat het onduidelijk is hoe verweerster daar kan naar verwijzen of rekening mee houden; bovenal is het een vaststaand gegeven dat alle bemerkingen die zich daar mogelijks zouden in bevinden (quod non) blijkbaar geen beletsel waren om verzoekster tot een eerste vaste benoeming toe te laten op 1 januari 2003 voor 6 u./week algemene vakken Engels.

Als het verslag van december 2002 geen beletsel was voor de eerste vaste benoeming (1 januari 2003), en er sindsdien slechts één element in het dossier gewijzigd is, met name dat verzoekster haar toevlucht heeft moeten nemen tot het neerleggen van een klacht wegens pesterijen, dan kan de enige conclusie zijn dat deze klacht aan de oorzaak ligt van de niet benoeming voor de tweede aanvraag van verzoekster (1 januari 2004), wat verweerster ook moge proberen om andere argumenten te vinden.

3.2.2.3. Verweerster verwijt in haar beslissing van 8 april 2004 dat verzoekster evaluatieformulieren heeft neergelegd ter staving van haar stelling i.v.m. de attitude van dhr. Verstraeten tegenover haar. Het is bijna teregend te moeten vaststellen dat verweerster eerst niets onderneemt om het standpunt van verzoekster te onderzoeken, en haar dan verwijt dat zij zelf deze stelling tracht aan te tonen met objectieve elementen, met name evaluaties van cursisten.

Terloops: deze evaluaties worden halfjaarlijks door de instelling afgenomen en zijn perfect conform de gangbare principes bij verweerster.

Verweerster verwijt verzoekster dat dit indruist 'tegen de procedure' (sic), doch heeft zelf niets ondernomen om diverse feitelijke gegevens na te gaan.

3.2.2.4. Verweerster stelt verder (pag. 5, eerste alinea) dat 'het argument dat mevrouw De Saeger geen 'onvoldoende' evaluatie zou hebben ontvangen, geen steek houdt, omdat uit het 'gemotiveerd verslag' van de heer Reynaert duidelijk blijkt dat de eindconclusie onbeslist was (geen van de drie keuzemogelijkheden werd aangekruist) en dat hij in het verslag vermeldde dat hij het advies van de andere partijen af wou wachten alvorens een eindoordeel te vellen in verband met haar vraag om uitbreiding van de vaste benoeming'.

Los van de afwezigheid van objectiviteit in hoofde van dhr. Reynaert (cfr. supra), blijkt uit het 'gemotiveerd verslag' dat uit de drie keuzemogelijkheden (positief, positief met voorbehoud of onvoldoende) ondanks alles duidelijk positief met voorbehoud werd weerhouden. Op het lesgeven van verzoekster was immers niets aan te merken : ten onrechte focust verweerster zich compleet op het aspect 'algemene houding' en wordt op geen enkele manier rekening gehouden met de pedagogische kwaliteiten van verzoekster, in eerste instantie toch essentieel wanneer het om lesevaluaties gaat. Het belang van de cursisten lijkt verweerster in dezen helemaal te ontgaan.

3.2.2.5. Verzoekster heeft steeds ervaren en voorgehouden dat de weigering van haar bijkomende vaste benoeming een verdoken sanctie uitmaakte van verweerster (c.q. directie) na de gegrond bevonden klacht in het kader van de Wet van 11 juni 2002 vermits verzoekster formeel genoot van de bescherming die deze wet haar bood en verweerster er zich wel voor hoedde deze formele bescherming niet te schenden.

Verweerster tracht zich voor deze omzeiling te verschuilen achter art. 33 van haar Besluit van 5 april 2000 houdende de vaststelling van het personeelsreglement voor de gesubsidieerde personeelsleden van de provinciale onderwijsinrichtingen, doch voegt daar in één adem een bijkomende, zelf gecreëerde voorwaarde aan toe, met name 'dat deze beoordeling, vanzelfsprekend 'positief' moet zijn' (pag. 5, zesde en zevende alinea).

Art. 33 stelt dat er een beoordeling moet zijn, niet dat deze zonder meer positief moet zijn. Zeker in het geval van verzoekster is zulks essentieel omdat de beoordeling in haar geval op een niet-objectieve wijze is geschied. Indien de houding, inzet en stiptheid van verzoekster zo negatief zouden geweest zijn, quod certe non, dan zou de eindconclusie (voor wat ze in de gegeven omstandigheden nog waard was) zeker onvoldoende geweest zijn, wat hier niet het geval was vermits een beoordeling 'positief met voorbehoud' werd gegeven (zie ook de debatten tijdens de zitting van 1 april 2004). Het is ten andere nog de vraag op basis waarvan verweerster de criteria heeft vastgelegd om tot een beoordeling te kunnen komen.

Verweerster creëert niet alleen eigenhandig een bijkomende voorwaarde ('vanzelfsprekend positief'), doch gaat er ook aan voorbij dat de lessen van verzoekster positief waren. Geconfronteerd met hun eigen schriftelijke adviezen moesten zowel dhr. Reynaert als dhr. Verstraeten tijdens de zitting van 1 april 2004 in een mondeling debat erkennen dat de lessen van verzoekster positief waren (dhr. Reynaert heeft enkel niet positief geadviseerd omwille van zijn perceptie van de 'algemene houding' van verzoekster, en dhr. Verstraeten bevestigde expliciet dat het lesgeven van verzoekster goed was).

Verzoekster ervaart één en ander als een individuele maatregel, specifiek op haar gericht. Wanneer het echter de bedoeling is van een Inrichtende Macht (verweerster) een sanctie toe te passen, dan is de enige weg die zij daartoe kan bewandelen die van een tuchtprocedure. Ten aanzien van verzoekster is echter (terecht, er was immers geen enkel element op basis waarvan dit zou kunnen) nooit een tuchtprocedure opgestart.

De ‘ernstige tekortkomingen’ waar verweerster naar verwijst zijn louter gefingeerde en vaag geformuleerde tekortkomingen, waarvoor geen afdoende materiële gegevens of bewijzen zijn terug te vinden in het dossier.

CONCLUSIE: De bestreden beslissing is gebrekkig tot stand gekomen, minstens is zij niet gebaseerd op objectieve gegevens en is zij aangetast door een zowel formeel als inhoudelijk niet afdoende motivering (schending van o.a. redelijkheidsbeginsel, zorgvuldigheidsbeginsel en beginselen van behoorlijk bestuur) waarvan elke administratie of overheid nochtans moet waken over de naleving ervan”.

5.2. In het auditorsverslag wordt uit dit relaas als middel begrepen, eerste onderdeel, dat verzoekster is beoordeeld door personen - met name de directeur en de inspecteur - die geen onpartijdige houding tegenover haar hebben ingenomen en dat beide adviezen niet zijn gestoeld op objectieve gegevens en ze derhalve niet deugdelijk zijn gemotiveerd en, tweede onderdeel, dat de beslissing van 8 april 2004 zelf niet naar behoren is gemotiveerd.

5.3. Een vaste benoeming is luidens het toepasselijke personeelsreglement maar mogelijk na beoordeling door de directie onder wie het personeelslid ressorteert en de bevoegde provinciale inspectie en begeleiding onderwijs. De adviezen van de geïssueerde directeur en inspecteur maken derhalve noodzakelijk deel uit van het benoemingsdossier waarover de deputatie uitspraak moest doen. Het eerste middelonderdeel roept de vraag op of de deputatie zich er rekenschap moest van geven dat deze adviezen gekleurd werden door een partijdige houding van de auteurs ervan.

Verzoekster heeft het beweerde gebrek aan onpartijdigheid van de directeur en de inspecteur evenwel niet aangebracht in haar bezwaarschrift en evenmin bij de rechtstreekse confrontatie tussen haar en de getuigen op de hoorzitting bij de deputatie, waar de raadsman van verzoekster hen enkel vroeg om het advies “te specificeren”. Het verhoor van de betrokkenen die als getuigen werden opgeroepen gaf haar daar nochtans de gelegenheid toe. Pas nadat de ondervraging van de getuigen was afgelopen heeft de raadsman van verzoeker geopperd dat hun advies enkel ingegeven was door de eerdere klacht van verzoekster in verband met pesterijen en verbaal geweld.

In het bezwaarschrift van 5 maart 2004 bij de deputatie wordt wel gerefereerd aan de klacht van verzoekster en de procedure in verband met pesten op het werk, maar over de directeur schrijft verzoekster dat op het evaluatiegesprek in december 2003 “het positieve beklemtoond [werd]” en dat de directeur herhaaldelijk

meedeelde “dat mijn houding, althans volgens hem, na nieuwjaar positief was”. Het is wel zo dat verzoekster in haar bezwaarschrift schrijft dat de voorgestelde maatregelen ter verbetering van haar werksituatie niet volledig opgevolgd zijn en dat zij hierin de oorzaak ziet van de negatieve beoordeling. Voor zover in die opmerking toch een impliciete grief te lezen valt over de houding van de directeur, moet de Raad van State evenwel vaststellen dat de deputatie hier op antwoordde dat de directeur reeds lang voordat er sprake was van de klacht, een uitgesproken negatief oordeel had over verzoekster. Anders dan verzoekster het beweert, strookt dit antwoord met de feiten. Immers, in zijn advies van 27 december 2002 naar aanleiding van de eerste vaste benoeming van verzoekster, schreef de directeur onder meer dat verzoekster niet bereid was nieuw cursusmateriaal te maken, dat zij collega’s in een slecht daglicht stelt en verantwoordelijk acht voor de eigen tekortkomingen, dat zij zich niet aan de reglementen van het centrum houdt, dat zij collega’s destabiliseert, dat zij veel afwezig is, bij ziekte te laat verwittigt, dat zij de relaties met de cursisten verstoort en dat haar algeheel functioneren onvoldoende is. Het staat aan verzoekster om de deputatie, en eventueel daarna de Raad van State, er van te overtuigen dat deze beoordeling inhoudelijk de bal mislaat. Het loutere feit evenwel dat een directeur op gemotiveerde wijze ontevreden is over zijn werknemer bewijst op zich geen persoonlijke aversie, laat staan een zodanige partijdigheid die de deputatie er moet toe brengen aan het reglementair voorgeschreven advies voorbij te gaan. Ook wat de inspecteur betreft, kan de “overtuiging” van verzoekster niet volstaan om aan te tonen dat de deputatie onterecht rekening heeft gehouden met diens advies.

Bij de bespreking van het tweede middelonderdeel zal hierna overigens ook blijken dat de deputatie zich niet louter heeft verlaten op de adviezen van de directie en de inspectie. Door zich over de verschillende grieven van verzoekster uit te spreken -correct of niet is hierna aan de orde- heeft de deputatie immers kennis genomen van het volledige dossier van verzoekster en zich er ook een eigen oordeel over gevormd.

Het middelonderdeel kan niet worden aangenomen.

5.4. In haar dossier ontbreekt zeker geen kritiek op de vakbekwaamheid van verzoekster. Zo neemt de inspecteur in zijn verslagen op de korrel dat de lessen weinig leerrendement hebben en te veel concentreren op “het microniveau van het woord”. Maar het is correct dat niet die kritiek bij de deputatie

de doorslag heeft gegeven om, steunende op de adviezen van directie en inspectie, de uitbreiding van de vaste benoeming te weigeren. Overigens is verzoekster zeker niet onbekwaam geacht, getuige het feit dat zij dan toch wel voor diezelfde uren is aangesteld als tijdelijke voor doorlopende duur. Wat wel haar benoeming in de weg stond, zijn de tekortkomingen voor de drie andere evaluatiecriteria, houding, inzet en stiptheid. Verzoekster stelt als zodanig niet de wettigheid in vraag van het hanteren van deze drie criteria.

Dat de deputatie de argumenten van haar bezwaarschrift niet nader wou onderzoeken, laat staan er rekening mee houden, is een verwijt op los zand gebouwd. Uit de hiervoor aangehaalde beslissing blijkt integendeel dat de deputatie gepoogd heeft op alle bezwaren in te gaan en ze te weerleggen. Daarom stelt de Raad van State vast wat volgt, wanneer hij de motieven van de deputatie afzet tegen de uiteenzettingen in het annulatieberoep :

- Het personeelsdossier van verzoekster bevat wel degelijk een evaluatie “onvoldoende” vanwege de directeur van december 2002. Het vermocht volgens de deputatie aantonen dat de inschatting van de directeur aan de klacht voor pesten voorafgaat en er niet het gevolg van was.
- Verzoekster kan moeilijk tegenspreken dat zij eigener beweging de officiële -zij het verouderde- lesevaluatieformulieren heeft gebruikt. Wat verwerende partij haar verwijt is niet zozeer het feit zelf dat zij bij haar leerlingen steun heeft gezocht, maar wel de gehanteerde methode. Om van de studenten een opmerking uit te lokken over de inspecteur heeft zij hen immers de lesevaluatieformulieren opgedrongen.
- De directeur heeft in zijn verslag van 19 december 2003 geen eindconclusie aangekruist, maar aangevuld met “met voorbehoud”. Dit moet worden gelezen in samenhang met de conclusie van de samenvattende beoordeling (“de uitbreiding van haar vaste benoeming met 3u zal afhangen van de optelsom van de meningen van de verschillende actoren binnen directie en Inrichtende Macht”). De deputatie heeft die beide elementen in overweging genomen om aan verzoekster te antwoorden dat de eindconclusie onbeslist was en dat de directeur het advies van de andere partijen wou afwachten alvorens een eindoordeel te vellen.

Of het gemotiveerd verslag van 19 december 2003 dan wel of niet begrepen moet worden als een “positief met voorbehoud”, zoals verzoekster betoogt, is zonder belang. De directeur had zijn definitieve advies uitgesteld, en zou dat op 6 januari 2004 formuleren als “negatief”. Verzoekster noemt geen regel die de deputatie verbiedt om rekening te houden met dit advies van 6 januari 2004.

- Verzoekster stelt terecht dat artikel 33 van het personeelsreglement van 5 april 2000 niet vereist dat de beoordeling positief moet zijn. Artikel 33 vergt enkel dat er een dubbele beoordeling is door directie en inspectie. Dit wordt overigens geïllustreerd door het feit dat de deputatie haar eerste vaste benoeming ook heeft verleend spijts een negatieve beoordeling door de directeur. Haar huidige beoordelingen zijn ook beide negatief, en het bedoelde artikel 33 vormt dan alleszins geen belemmering voor een afwijzing van de vaste benoeming. Ook indien de beoordeling van de directeur “positief met voorbehoud” ware geweest, zoals verzoekster het ziet en waarbij zij dan wel voorbij gaat aan de negatieve evaluatie van de inspectie, verbiedt hetzelfde artikel 33 aan de deputatie niet om de benoeming te weigeren.

De conclusie van de Raad van State is dan ook dat verzoekster niet aantoont dat de aangevochten weigering een verdoken tuchtsanctie zou zijn of in strijd zou komen met de door haar aangehaalde beginselen van behoorlijk bestuur.

Het tweede middelonderdeel is ongegrond.

OM DIE REDENEN BESLIST DE RAAD VAN STATE :

Artikel 1.

Het beroep wordt verworpen.

Artikel 2.

De kosten van het beroep, bepaald op 175 euro, komen ten laste van verzoekster.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op
dertien november 2008, door de XIIe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	D. VERBIEST,	kamervoorzitter,
	J. LUST,	staatsraad,
	G. VAN HAEGENDOREN,	staatsraad,
Mevr.	S. DOMS,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

S. DOMS.

D. VERBIEST.