

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

A R R E S T

**nr. 193.298 van 14 mei 2009
in de zaak A. 165.178/XII-4518.**

In zake : Nicole BIEREBEECK,
die woonplaats kiest bij
advocaten K. Crauwels en S. Vandermeersch,
kantoor houdende te Antwerpen,
Mechelsesteenweg 210A

tegen :

de STAD ANTWERPEN,
die woonplaats kiest bij
advocaat M. De Block,
kantoor houdende te Antwerpen,
Vlaamse Kaai 54-57.

--

D E R A A D V A N S T A T E, XIIe K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat Nicole Bierebeeck op 16 augustus 2005 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van de beslissing van de bedrijfsdirecteur Bedrijf Lerende Stad te Antwerpen van 17 juni 2005 waarbij zij wordt geaffecteerd aan het stedelijk instituut voor buitengewoon lager onderwijs Morckhoven te Deurne;

Gezien de memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door adjunct-auditeur J. Neuts;

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

Gelet op de beschikking van 10 maart 2009 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 28 april 2009;

Gehoord het verslag van staatsraad G. van Haegendoren;

Gehoord de opmerkingen van advocaat G. Geerts, die loco advocaten K. Crauwels en S. Vandermeersch verschijnt voor verzoekster, en van advocaat K. Van Alsenoy, die loco advocaat M. De Block verschijnt voor verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van adjunct-auditeur J. Neuts bij beslissing van 31 oktober 2008 van de auditeur-generaal gemachtigd om ter openbare terechtzitting advies te verlenen;

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 is vast benoemd onderwijzeres en sinds 1978 werkzaam in het Stedelijk instituut voor buitengewoon lager onderwijs (SIBLO) “De Leydraad” van de stad Antwerpen.

Vanaf 1994 wordt zij er aangesteld als bijzonder leermeester individueel onderwijs aan migranten (BLIOM).

1.2. Begin mei 2005 vraagt verzoekster om een functioneringsgesprek.

In het verslag van het functioneringsgesprek, dat op 17 mei 2005 plaatsvindt, doet de directrice van de betrokken onderwijsinstelling bij wijze van besluit gelden :

“Conclusie: er kan enkel een oplossing komen voor deze moeilijke en negatieve werksfeer als onze professionele wegen scheiden.
Dus: we zoeken, met alle mensen van het beleid, die van deze situatie op de hoogte zijn, naar een nieuwe uitdaging voor je in een andere school”.

1.3. Op 27 mei 2005 schrijft de coördinerend directeur van de scholengemeenschap buitengewoon onderwijs van de stad Antwerpen, aan verzoekster :

“In opvolging van je functioneringsgesprek met Mevr. [V.] en na je overleg met [M.P.] nodig ik je uit om het aanbod i.v.m. je verplaatsing te bespreken. Ik verwacht je op woensdag 8 juni om 10 u in mijn bureel in SIBSO Begijnenvest”.

Volgens verzoekster zou dit gesprek er pas komen op 13 juni 2005 en “bleek van enige dialoog in het geheel geen sprake meer en wordt opnieuw de beslissing meegedeeld dat [zij] zou worden gemuteerd”.

1.4. Bij schrijven van 17 juni 2005 laat de bedrijfsdirecteur van het “Bedrijf Lerende Stad” van de stad Antwerpen aan verzoekster weten :

“In overleg met mevrouw [N.A.], coördinerend directeur van de scholengemeenschap TOZOMAA, wordt u geaffecteerd aan het stedelijk instituut voor buitengewoon lager onderwijs Morckhoven, Thibautstraat 65, 2100 Deurne.

De motivatie is de volgende: na een grondig overleg met de leidinggevende van de school en de coördinerend directeur van de SGM blijkt dat uw negatieve en soms agressieve houding de stabiliteit van de schoolwerking in het gedrang brengt. Verschillende gesprekken tussen u en de leidinggevende hebben niet het gewenste resultaat opgeleverd.

De bespreking van deze moeilijke situatie in de SGM hebben ertoe geleid dat bovenstaand besluit werd genomen.

Deze verplaatsing heeft voor u geen financiële gevolgen”.

Dit is de bestreden beslissing.

De gegrondheid van het beroep

2. Verzoekster voert in het inleidend verzoekschrift vijf vernietigingsgronden aan. In het auditoraatsverslag zijn het eerste en het tweede middel onderzocht.

Eerste middel

Standpunt van de partijen

3. In het eerste middel voert verzoekster ondermeer de schending aan van de hoorplicht en “het recht voor de burger om zijn standpunt uiteen te zetten”. Zij stelt dat de jegens haar genomen maatregel ernstig is en geïnspireerd door haar persoonlijk gedrag, zodat het bestuur voorafgaandelijk aan de eigenlijke besluitvorming verzoekster in staat had moeten stellen het recht uit te oefenen om haar standpunt uiteen te zetten. Dit zou nooit zijn gebeurd. Verzoekster erkent

weliswaar schriftelijk te zijn uitgenodigd voor een gesprek, doch de brief spreekt enkel van een “aanbod” tot overplaatsing, waaruit verzoekster afleidt dat de overplaatsing enkel in onderling overleg kon gebeuren. Verzoekster werpt ook op nooit kennis te hebben gekregen van de feiten die het schoolbestuur meende te moeten aangrijpen om haar affectatie aan een andere school te verantwoorden. Die feiten, zo stelt verzoekster, zijn haar nu nog steeds niet bekend, nu ook de beslissing zelf op dat vlak weinig verhelderend is. Dat maakt dat verzoekster haar rechten van verdediging niet naar behoren heeft kunnen uitoefenen en doelbewust onwetend werd gehouden.

Verwerende partij brengt daar in haar memorie van antwoord onder meer tegen in dat verzoekster op 17 mei 2005, op haar eigen uitdrukkelijke vraag en naar aanleiding van het acuut worden van “bepaalde conflicten”, een functioneringsgesprek met haar directie heeft gehad en dat daarbij reeds de mogelijke nieuwe affectatie van verzoekster met haar werd besproken. Verzoekster werd nadien schriftelijk uitgenodigd door de coördinerend directeur van de scholengemeenschap om de eventuele overplaatsing te bespreken, zodat verzoekster ook in het kader van dat gesprek werd gehoord, al zou zij “bijzonder weinig” hebben gezegd. Verwerende partij voegt daar nog aan toe dat verzoekster, vanaf het ogenblik dat zij op de hoogte was van een eventuele overplaatsing, haar standpunt ook schriftelijk kenbaar had kunnen maken, wat zij echter niet heeft gedaan. Verwerende partij meent dat verzoekster dus wel degelijk gehoord is vooraleer de bestreden beslissing werd genomen en dat de bewering van verzoekster dat dit niet gebeurd is, enkel op subjectieve perceptie is gestoeld. Verwerende partij licht nog toe dat de regelgeving toestaat dat een overplaatsing zonder overleg met het personeelslid kan geschieden, althans voor zover het personeelsleden van het officieel onderwijs betreft. Tot slot doet verwerende partij gelden dat verzoekster bijzonder goed de motieven van de bestreden beslissing kent, nu zij haar werden toegelicht door de directie van de school in het functioneringsgesprek en, nadien, door de coördinerend directeur in een gesprek.

In haar memorie van wederantwoord voegt verzoekster er nog aan toe dat het geenszins de bedoeling was om tijdens het functioneringsgesprek haar de kans te bieden haar standpunt naar voor te brengen in verband met de mogelijke overplaatsing, nu dat gesprek er op haar verzoek is gekomen om een aantal problemen binnen de school ter sprake te brengen. Dit gesprek kan, volgens verzoekster, niet worden beschouwd als de uitoefening van haar “hoorrecht”.

Verzoekster betwist verder van het verslag van het functioneringsgesprek ooit kennis te hebben genomen en betwist ook de erin vermelde “vaststellingen”.

In haar laatste memorie dupliceert verwerende partij dat de bestreden maatregel een ordemaatregel is, genomen in het belang van de dienst, die voor verzoekster geen financiële gevolgen heeft en moeilijk als ernstig is te bestempelen. Verzoekster zou ook begeleiding krijgen bij haar overplaatsing. Ook op moreel vlak is een overplaatsing niet als ernstig te beschouwen. Uit die vaststellingen volgt, volgens verwerende partij, dat niet zonder meer kan worden aangenomen dat de maatregel gebaseerd is op het louter persoonlijk gedrag van verzoekster, noch dat de maatregel ernstig is, zodat de hoorplicht niet is opgelegd.

Ondergeschikt wordt betoogd dat het belang van de school een urgent optreden, zonder horen van verzoekster, rechtvaardigde. Nog “meer ondergeschikt” wordt het verweer gehandhaafd dat in de memorie van antwoord is gevoerd.

Beoordeling

4. Wanneer het bestuur voornemens is ten aanzien van een bestuurde een maatregel te nemen die hem op meer dan geringe wijze nadelig in zijn belangen raakt en wanneer die maatregel blijkens de motivering van de bestreden beslissing gesteund is op zijn gedrag dat hem als een tekortkoming wordt aangerekend, is het bestuur ertoe gehouden - vooraleer de kwestieuze maatregel te nemen - de bestuurde de mogelijkheid te geven om op nuttige wijze zijn standpunt daarover te doen kennen. Dit maakt een algemeen beginsel van behoorlijk bestuur uit.

5. Te dezen werd verzoekster met de bestreden beslissing geaffecteerd aan een andere onderwijsinstelling dan die waar zij gedurende vijftientwintig jaar heeft gewerkt.

Die maatregel is duidelijk gesteund op verzoeksters gedrag dat haar als een tekortkoming wordt aangerekend (“uw negatieve en soms agressieve houding [die] de stabiliteit van de schoolwerking in het gedrang brengt”).

Het is evenmin betwistbaar dat de getroffen maatregel, hoewel financieel zonder gevolgen, toch ernstig is, namelijk verzoekster op meer dan geringe wijze nadelig in haar belangen raakt. Verzoekster kan in dat verband worden bijgevalen dat de bestreden beslissing haar voornamelijk op het morele vlak bijzonder treft. De overplaatsing, die uitdrukkelijk is gesteund op een persoonlijke tekortkoming van verzoekster, kan inderdaad ernstige reputatieschade meebrengen. Bovendien kan worden aangenomen dat een overplaatsing na een langdurige tewerkstelling in een en dezelfde onderwijsinstelling (vijfentwintig jaar) gepaard kan gaan met aanpassingsmoeilijkheden in de nieuwe werkomgeving, en daardoor de belangen van de betrokkene ernstig kan aantasten.

Verzoekster diende derhalve de mogelijkheid te worden geboden dienaangaande op nuttige wijze haar standpunt kenbaar te maken.

6. In de laatste memorie voert verwerende partij, voor het eerst, hoogdringendheid aan als reden om aan de hoorplicht te ontkomen. Zij geeft daarover in die laatste memorie evenwel geen enkel concreet motief. Van hoogdringendheid is in de bestreden beslissing ook geenszins sprake en de stukken waar de Raad van State acht op kan slaan tonen evenmin spontaan een hoge graad van urgentie, die zou doen begrijpen waarom op 17 juni 2005 de bestreden maatregel plots opgelegd moest worden, die volgens de verklaring van verwerende partij in haar memorie van antwoord maar inging op 1 september 2005.

7. Verwerende partij meent - ten onrechte - dat zij verzoekster de mogelijkheid om zich nuttig te verweren heeft geboden. Zij voert daartoe aan dat verzoekster die maatregel al had vernomen tijdens een functioneringsgesprek met de directrice op 17 mei 2005 en dat zij werd uitgenodigd door de coördinerend directeur van de scholengemeenschap buitengewoon onderwijs van de verwerende partij om op 8 juni 2005 “het aanbod i.v.m. je verplaatsing te bespreken”. Zij zou “[v]anaf het ogenblik dat [zij] op de hoogte was van een eventuele overplaatsing” ook schriftelijk haar standpunt hebben kunnen doen gelden, wat zij niet heeft gedaan, aldus nog verwerende partij.

Om op nuttige wijze zijn standpunt naar voor te kunnen brengen, moeten heel wat modaliteiten zijn vervuld. Zo zal het bestuur ondermeer de betrokkene behoorlijk moeten uitnodigen om dat standpunt kenbaar te maken, meer in het bijzonder moeten de ten laste gelegde feiten precies worden omschreven,

alsook de maatregel die het bestuur van plan is te nemen en de juridische grondslag ervan. Het tijdstip waarop de betrokkene wordt gehoord moet meegedeeld worden, waarbij het bestuur een redelijke termijn moet laten, zodat de betrokkene in staat gesteld wordt zijn verweer behoorlijk voor te bereiden.

Het functioneringsgesprek op 17 mei 2005 tussen verzoekster en de directrice kan alvast niet worden beschouwd als een gelegenheid waarbij verzoekster haar standpunt op nuttige wijze kenbaar heeft kunnen maken. Uit niets blijkt immers dat verzoekster vooraf op de hoogte was dat voorgenomen werd een maatregel van overplaatsing jegens haar te nemen, laat staan dat zij op voorhand wist dat dergelijke maatregel tijdens dat functioneringsgesprek ter sprake zou komen.

De brief van 27 mei 2005 van de coördinerend directeur van de scholengemeenschap buitengewoon onderwijs van de verwerende partij, kan evenmin worden beschouwd als een voldoende duidelijke oproeping. Er kan niet worden ontkend dat de oproepingsbrief niet de aan verzoekster verweten feiten opsomt. De verwijzing naar het functioneringsgesprek (“In opvolging van je functioneringsgesprek met Mevr. V.”) maakt dat gebrek niet goed. Zelfs indien het geschreven verslag dat in het administratief dossier is neergelegd als stuk nr. 2 over het verloop van dat gesprek in aanmerking kan worden genomen, is het niet van aard om aan te tonen dat verzoekster wist of kon weten welke concrete feiten haar precies werden aangewreven. Uit de bewoordingen van of zelfs maar de verwijzingen in de oproepingsbrief van 27 mei 2005 is derhalve niet zonder meer op te maken welke feiten verzoekster toegeschreven worden. Dit zijn nochtans essentiële gegevens opdat de bestuurdde zich met kennis van zaken - en dus met enig nut - zou kunnen verweren.

In de uitnodiging spreekt de coördinerend directeur trouwens ook enkel over een “aanbod” tot overplaatsing, wat duidelijk en essentieel te onderscheiden is van een voornemen om die maatregel op eenzijdige wijze aan de betrokkene op te leggen. Dat onderscheid is van aard om te besluiten dat verzoekster door de oproepingsbrief van 27 mei 2005 niet behoorlijk op de hoogte werd gesteld van het feit dat jegens haar een eenzijdige maatregel werd gepland, zodat niet valt in te zien hoe zij op nuttige wijze haar standpunt kenbaar heeft kunnen maken over een maatregel waarvan zij niet wist, noch behoorde te weten dat het bestuur zinnens was die jegens haar te nemen.

Nu het algemeen beginsel van behoorlijk bestuur van de hoorplicht precies vereist dat de - behoorlijke - uitnodiging moet uitgaan van het bestuur, kan verwerende partij niet worden gevolgd in haar stelling dat verzoekster desgevallend, ná kennisname van de geplande maatregel - dit is ten vroegste naar aanleiding van het gesprek met de coördinerend directeur in juni 2005 -, zelf het nodige initiatief had moeten nemen om haar standpunt alsnog kenbaar te maken.

8. Met de bestreden beslissing miskent verwerende partij het recht van verzoekster om haar standpunt op nuttige wijze naar voor te brengen. Het eerste middel is in die mate gegrond.

Tweede middel

Standpunt van de partijen

9. In een tweede middel voert verzoekster de schending aan van de formele-motiveringsplicht als bedoeld in de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen. Zij licht toe dat de motivering onvoldoende duidelijk en precies is, dat nergens wordt meegedeeld welke concrete feitelijke gedragingen aan haar worden toegerekend, dat de begrippen “negatief” en “agressief” dermate subjectief en vaag zijn dat ze verdere invulling behoeven, wil zij kunnen begrijpen wat haar concreet wordt verweten en wil zij zich kunnen verdedigen. Ook over de vraag hoe haar houding dan de stabiliteit van de schoolwerking in het gedrang zou gebracht hebben blijft zij in het duister tasten. De motivering is volgens verzoekster nog feitelijk onjuist waar wordt beweerd dat er “diverse gesprekken” met haar zouden zijn geweest; dergelijke gesprekken hebben nooit plaatsgevonden.

Verwerende partij antwoordt in de memorie van antwoord dat in de motivering expliciet verwezen wordt naar de diverse gesprekken die verzoekster omtrent de problematiek aan de basis van de bestreden beslissing heeft gehad met haar directie. Omdat zij zelf die gesprekken mee heeft gevoerd, aldus verwerende partij, kan verzoekster worden verondersteld de inhoud ervan te kennen. Op het ogenblik van de beslissing kende verzoekster de motieven ervan maar al te goed.

In de laatste memorie van verwerende partij heet het dan weer dat de redenen van de beslissing wel degelijk in de beslissing zelf opgenomen zijn. Die reden is “de negatieve en/of agressieve houding”. “Wat dient hierover nog verder gemotiveerd te worden?”, vraagt verwerende partij zich af, “wat evident is moet niet worden gemotiveerd”. Nu verzoekster inhoudelijk die motivering niet ontkent, mag er volgens verwerende partij van uit gegaan worden dat deze motivering correct is.

Beoordeling

10. De motivering van de bestreden beslissing luidt dat “blijkt dat [verzoeksters] negatieve en soms agressieve houding de stabiliteit van de schoolwerking in het gedrang brengt”.

Dergelijke motivering is zodanig lapidair en algemeen dat zij, zonder enige toelichting of duiding, inhoudsloos is. Verzoekster kan daaruit immers niet opmaken op welke feiten de verwerende partij zich steunt om tot die bewering te komen.

Een dergelijke, onbevattelijke, formele redengeving is niet de afdoende motivering die verzoekster op grond van de in het middel aangevoerde formele-motiveringswet mocht verwachten.

Dat verzoekster die motivering inhoudelijk niet ontkent, is binnen het raam van de aangevoerde onwettigheid zonder tel te meer nu verzoekster precies aanvoert dat zij aan de hand van deze omschrijving niet kán afleiden wat haar concreet wordt verweten en zij zich zodoende evenmin kán verdedigen.

Verwerende partij meent dan weer dat de verwijzing in de beslissing naar “verschillende gesprekken tussen [verzoekster] en de leidinggevende” kan volstaan als motivering, nu verzoekster “zelf die gesprekken mee heeft gevoerd” en dus van haar “verondersteld [kan worden] de inhoud van de gesprekken te kennen”.

Vooreerst moet worden opgemerkt dat de formele-motiveringsplicht, zoals neergelegd in de genoemde wet van 29 juli 1991, vereist dat de motivering in de beslissing zelf wordt opgenomen, zodat verzoekster allerminst genoeg moet nemen met een verwijzing naar gesprekken, waarvan niet duidelijk

wordt gemaakt wat de precieze inhoud ervan is geweest. Ten andere betwist verzoekster dat dergelijke gesprekken ooit hebben plaatsgevonden. Verwerende partij slaagt er niet in de Raad van het tegendeel te overtuigen. Zij brengt geen enkel stuk voor dat “diverse gesprekken omtrent de problematiek” aantoont.

Voorzover zij verwijst naar het meervermeld stuk nr. 2 met het verslag van het functioneringsgesprek van 17 mei 2005, doet zij dat niet op goede gronden. Dat verslag is niet gehandtekend, niet door de directrice, noch door verzoekster en verzoekster betwist trouwens dat zij dat verslag te nuttiger tijd heeft ontvangen; zij stelt dat zij hiervan pas kennis heeft gekregen naar aanleiding van de procedure voor de Raad van State. Die stelling wordt niet tegengesproken door het administratief dossier. Met stukken waarvan verzoekster vóór het instellen van het huidig beroep geen kennis had of kon hebben, kan geen rekening worden gehouden.

Het tweede middel is in de aangegeven mate gegrond.

OM DIE REDENEN BESLIST DE RAAD VAN STATE :

Artikel 1.

Vernietigd wordt de beslissing van de bedrijfsdirecteur Bedrijf Lerende Stad te Antwerpen van 17 juni 2005 waarbij Nicole Bierebeeck wordt geaffecteerd aan het stedelijk instituut voor buitengewoon lager onderwijs Morckhoven te Deurne.

Artikel 2.

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

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op
veertien mei 2009, 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.