RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

A R R E S T

nr. 197.778 van 13 november 2009
in de zaak A. 172.158/XII-4706.

In zake : Katy POSSEMIERS,
die woonplaats kiest bij
advocaat R. Bollen,
kantoor houdende te Leuven,
Sint-Maartenstraat 8

tegen :

het GEMEENSCHAPSONDERWIJS,
vertegenwoordigd door de scholengroep 5,
die woonplaats kiest bij
advocaat M. Stommels,
kantoor houdende te Antwerpen,
Amerikalei 220, bus 14.

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

Gezien het verzoekschrift dat Katy Possemiers op 18 april 2006 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van de beslissing van 6 februari 2006 van de raad van bestuur van scholengroep 5 van het Gemeenschapsonderwijs waarbij zij wordt overgeplaatst in het belang van de dienst;

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 het verzoek tot voortzetting van verzoekster en de laatste memorie van verwerende partij;

Gelet op de beschikking van 17 augustus 2009 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 20 oktober 2009;

Gehoord het verslag van staatsraad G. van Haegendoren;

Gehoord de opmerkingen van advocaat N. Sente, die loco advocaat R. Bollen, die verschijnt voor verzoekster, en van advocaat J. Fransen, die loco advocaat M. Stommels 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 :

Feitelijke gegevens

1.1. Verzoekster is vast benoemd in het voltijds ambt van leraar secundair onderwijs, algemene vakken, Engels en ten tijde van de bestreden beslissing geaffecteerd aan de middenschool te Keerbergen die behoort tot de scholengroep 5 van het Gemeenschapsonderwijs.

1.2. In de loop van het schooljaar 2003-2004, namelijk vanaf begin 2004, doen zich tussen verzoekster en de directeur van de middenschool te Keerbergen meermaals incidenten voor: de directeur neemt diverse “persoonlijke fiches” op in verzoeksters dossier; in bezwaarschriften en antwoorden daarop schuwt geen van beiden de harde taal; verzoekster wordt - naar eigen zeggen zonder verwittiging - tijdens een vergadering begin maart 2004 geconfronteerd met ontevreden ouders; de directeur kent verzoekster op 20 april 2004 - en op 27 april 2004 definitief - de beoordeling “onvoldoende” toe.

De polemiek tussen partijen kent een hoogtepunt tijdens de opendeurdag van de school op zaterdag 15 mei 2004, waarbij in aanwezigheid van ouders en leerlingen een woordenwisseling plaatsvindt tussen de directeur en verzoeksters vriend. De politie komt, op verzoek van de directeur, ter plaatse. Verzoekster wordt daarop op 24 mei 2004 door de algemeen directeur van de scholengroep bij hoogdringendheid preventief geschorst. Deze preventieve schorsing wordt op 3 juni 2004 bevestigd door de raad van bestuur van de

scholengroep. Deze beslissing wordt door verzoekster niet met een annulatieberoep bestreden.

1.3. Op 13 juli 2004 dient verzoekster een klacht in bij de externe preventieadviseur op grond van hoofdstuk V*bis* van de wet van 4 augustus 1996 betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk (hierna : welzijnswet).

1.4. Op 5 oktober 2004 vindt een vergadering plaats met het schoolbestuur, waarbij aan verzoekster wordt meegedeeld dat de preventieve schorsing beëindigd wordt, dat zij 's anderendaags op school wordt verwacht en dat haar lesopdracht voor het schooljaar 2004-2005 wordt gewijzigd, namelijk 4u TV handel, 2u AV economie en 16u AV geschiedenis.

Verzoekster is dan in ziekteverlof vanaf 6 oktober tot 31 december 2004.

Op 10 januari 2005, de eerste schooldag na de kerstvakantie, is verzoekster terug op post. Zij ontvangt al dadelijk een nieuwe "persoonlijke fiche" van de directeur en is vervolgens in ziekteverlof van 11 januari tot 21 januari 2005.

Op 26 januari 2005 legt verzoekster in handen van de onderzoeksrechter te Leuven klacht met burgerlijke partijstelling neer tegen haar directeur wegens "handelingen die als belaging en pesten gekwalificeerd kunnen worden". Als gevolg daarvan worden huiszoekingen gehouden, zowel in de school als op het privé-adres van de directeur.

Op donderdag 3 februari 2005 komt het tot een confrontatie tussen de directeur en de ouders van verzoekster, die hun dochter in de school komen ophalen, waarna de directeur klacht neerlegt tegen de vader van verzoekster.

Op vrijdag 4 februari 2005 organiseert de school een pedagogische studiedag, waarop verzoekster met toestemming van de algemeen directeur en de directeur, niet aanwezig is.

Vervolgens begint op zaterdag 5 februari 2005 de krokusvakantie.

Verzoekster is opnieuw in ziekteverlof vanaf maandag 14 februari 2005.

1.5. Op 9 mei 2005 levert de externe preventieadviseur een verslag af omtrent verzoeksters klacht in het kader van de welzijnswet. Zij besluit als volgt :

> "Uitgaande van de voorgaande redenering menen wij te kunnen stellen dat de aanklacht van mevrouw Possemiers ten aanzien van dhr. [B.] in hoofdzaak terug te brengen is tot een aantal klachten van leerlingen en ouders ten aanzien van mevrouw Possemiers enerzijds en een weinig constructieve reactie van de directeur hierop anderzijds. Vanuit het diagnostisch model van Faulx zouden bepaalde gedragingen die de aangeklaagde gesteld heeft ten aanzien van de aanklaagster wel als een vorm van (verbaal en psychisch) geweld beschouwd kunnen worden, met mogelijk ook elementen van machtsmisbruik gezien dhr. [B.] zijn hiërarchische hogere positie aangewend heeft in het conflict met mevrouw Possemiers. Toch beantwoordt de klacht van mevrouw Possemiers niet aan de definitie van pesten op het werk zoals die in het model van Faulx wordt omschreven.
> Tenslotte willen wij nog even wijzen op het feit dat de algemeen directeur van de scholengroep in samenwerking met dhr. Snoeck van de Cel Bijzondere Maatregelen van de RAGO in dit dossier reeds een bemiddelingspoging ondernomen heeft en mevrouw Possemiers een betrekking heeft aangeboden in een andere school. Mevrouw Possemiers ging op dat ogenblik niet akkoord met de voorgestelde oplossing maar beseft nu dat een verdere samenwerking met dhr. [B.] bijzonder moeilijk geworden is".

Er worden nog aanbevelingen gedaan, onder meer naar begeleiding en ondersteuning van verzoekster en de directeur.

Naar aanleiding van die aanbevelingen vindt op 23 mei 2005 - verzoekster is dan nog steeds in ziekteverlof - een gesprek plaats tussen verzoekster en de algemeen directeur en vervolgens tussen de algemeen directeur en de directeur. Daaruit komt naar voor dat verzoekster bedenktijd vraagt omtrent een eventuele overplaatsing of de uitoefening van een tijdelijke andere opdracht, maar dat zij alleszins verkiest tewerkgesteld te blijven in de middenschool te Keerbergen en dat zij de evaluatie "onvoldoende" (van 27 april 2004) wenst ongedaan gemaakt te zien.

1.6. Bij brief van 30 juni 2005 wijst verzoeksters raadsman de algemeen directeur nogmaals op haar voorkeur "om met ingang van 1 september 2005 opnieuw Engels te geven in de Middenschool van Keerbergen. [...] Wanneer u motieven zou hebben om mijn cliënte voorlopig slechts deeltijds te laten terugkeren naar de Middenschool van Keerbergen, dan wel dat u haar terugkeer naar die Middenschool tijdelijk nog voltijds wenst uit te stellen, wijst mijn cliënte op de

opdrachten Engels die binnen uw Scholengroep vanaf 1 september 2005 toegewezen kunnen worden in het kader van een T.A.O. dewelke zij in een overgangsfase kan invullen".

Verzoekster haalt op 30 augustus 2005 weliswaar haar uurrooster op - dat uurrooster omvat geen enkel uur Engels, maar wel: 3u TV handel, 8u AV economie en 11u AV geschiedenis -, maar laat vervolgens haar raadsman volgend elektronisch bericht verzenden :

> "Met dit bericht moet ik u melden dat Mevrouw Katy Possemiers morgen haar opdracht niet zal aanvangen.
> Een doktersattest voor de periode van 1 juli 2005 tot 30 september 2005 wordt u toegestuurd.
> Mijn cliënte heeft bij u haar uurrooster opgehaald op 30 augustus 2005.
> Rekening houdend met het door Arista vastgestelde lijden van mijn cliënte dat mede door uw toedoen werd/wordt veroorzaakt, een opdrachtenpakket dat drie vakken en acht leerplannen omvat, het feit dat u Mevrouw Possemiers geen enkel uur Engels gunt, en niet in het minst, de angst dat zij heeft opgelopen door de manier waarop zij in de afgelopen schooljaren werd behandeld, maakt een werkhervatting, ondanks de intenties die Mevrouw Possemiers zelf had, onmogelijk.
> In afspraak met de Heer [C.] zal een aanvraag voor het bekomen van een TAO hernieuwd worden. De heer [V. D.] van het COC zal hiervoor contact opnemen met de Heer [C.]. Ik hoop dat u uw volledige medewerking hieraan zal verlenen".

Een en ander resulteert voor verzoekster vanaf 12 september 2005 in een verlof om tijdelijk een andere opdracht uit te oefenen, namelijk aan het koninklijk technisch atheneum te Vilvoorde, en dit voor het volledige schooljaar 2005-2006.

1.7. Op 30 augustus 2005 vraagt de algemeen directeur namens de raad van bestuur van de scholengroep de onderzoekscel van het Gemeenschapsonderwijs om na te gaan of tussen verzoekster en de directeur "de minimale verstandhouding nodig voor de goede werking van de dienst of het onderwijs blijvend verstoord is".

Op 13 oktober 2005 leggen de twee onderzoekers van de onderzoekscel van het Gemeenschapsonderwijs hun verslag neer.

1.8. Ook nog op 13 oktober 2005 stelt verzoekster bij de Raad van State een beroep in tot vernietiging van, onder meer, de haar toegekende lesopdrachten voor de schooljaren 2004-2005 en 2005-2006. Over dit annulatieberoep wordt heden uitspraak gedaan bij arrest nr. 197.777.

1.9. Bij aangetekende brief van 10 januari 2006 deelt de raad van bestuur aan verzoekster de eindanalyse van het onderzoeksverslag mee en nodigt hij haar uit voor een hoorzitting op 6 februari 2006 “in het kader van de procedure overplaatsing in het belang van de dienst”.

Verzoekster legt op de hoorzitting een nota neer. Dezelfde dag nog - 6 februari 2006 - beslist de raad van bestuur om verzoekster over te plaatsen in het belang van de dienst. Dit is de met het voorliggende annulatieberoep bestreden beslissing. Op 22 februari 2006 tekent verzoekster voor ontvangst van deze beslissing. De maatregel wordt geconcretiseerd bij brief van 20 maart 2006, waarbij aan verzoekster wordt meegedeeld dat haar overplaatsing met ingang van 1 april 2006 gebeurt naar het koninklijk atheneum 1 Pitzemburg te Mechelen (14u) en het koninklijk technisch atheneum Wollemarkt te Mechelen (8u).

De procedure

2.1. Verzoekster doet gelden als een “derde middel” dat zij de Raad van State wil “verzoeken om de procedure voor de Raad van State ingevolge art. 4 van de voorafgaande titel van het wetboek van strafvordering te schorsen totdat de strafrechter zich over deze zaak heeft uitgesproken”. Ook vraagt zij in een begeleidend schrijven om deze zaak samen te voegen met de zaak A.166.851/XII-4555.

2.2. Op basis van inlichtingen, verstrekt aan de auditeur-verslaggever en weergegeven in zijn verslag over de zaak, laat het zich aanzien dat de strafrechter zich over de klacht van verzoekster niet zal uitspreken. Volgens de auditeur-verslaggever is er hoe dan ook geen reden om op de vraag tot uitstel van verzoekster in te gaan. Na kennisname van dit standpunt dringt verzoekster niet meer aan, aangezien zij uitdrukkelijk verzaakt aan de mogelijkheid om een laatste memorie in te dienen en enkel de voortzetting van de procedure vraagt. Het noopt de Raad van State er toe om over het beroep zonder verder uitstel uitspraak te doen.

Over de zaak 166.851 heeft het met het onderzoek belast lid van het auditoraat gelijktijdig met huidige zaak verslag uitgebracht, ze is gelijktijdig met de voorliggende zaak in gereedheid gebracht voor de terechtzitting en opgeroepen, behandeld en in beraad genomen. Er wordt op dezelfde dag uitspraak over gedaan. Tot een formele samenvoeging hoeft niet te worden besloten.

De ontvankelijkheid

3.1. Verwerende partij betwist de ontvankelijkheid van het beroep van verzoekster. Zij voert aan dat de bestreden overplaatsing in het belang van de dienst een maatregel van inwendige orde is die, in beginsel, niet vatbaar is voor vernietiging door de Raad van State en dat deze maatregel geen invloed heeft op het administratief of geldelijk statuut van verzoekster en evenmin een weerslag op de wijze waarop verzoekster haar functie moet uitoefenen, in het bijzonder wat betreft de verplaatsingen van en naar het werk. Verwerende partij besluit dat, hoewel de afstand groter is, de reistijd ongeveer dezelfde blijft.

3.2. Een verplaatsing of mutatie van een ambtenaar is een maatregel die in bepaalde omstandigheden van louter inwendige orde kan zijn. Te dezen evenwel is aan verzoekster de "overplaatsing in het belang van de dienst" opgelegd als bedoeld in artikel 58 van het decreet van 27 maart 1991 betreffende de rechtspositie van bepaalde personeelsleden van het gemeenschapsonderwijs (hierna : rechtspositiedecreet) :

> "§ 1. De Vlaamse regering bepaalt de nadere regelen inzake de overplaatsing in het belang van de dienst binnen de scholengroep, met dien verstande dat :
> 1/ deze maatregel slechts kan worden toegepast nadat is vastgesteld dat de minimale verstandhouding die voor de goede werking van de dienst of van het onderwijs nodig is, blijvend gestoord is;
> 2/ de beslissing genomen wordt door raad van bestuur, na advies van de betrokken instellingshoofden;
> 3/ de rechten van verdediging gegarandeerd worden".

Die overplaatsing is geen maatregel van inwendige orde maar blijkens artikel 57 van het rechtspositiedecreet een ordemaatregel. Een ordemaatregel als bedoeld in voornoemd artikel 58 is griefhoudend en aanvechtbaar met een annulatieberoep, zonder dat daarvoor overigens de afstand of de tijdsduur voor de verplaatsing naar de nieuwe plaats van tewerkstelling relevantie vertoont. De exceptie wordt niet aanvaard.

Ten gronde

4. In het inleidend verzoekschrift voert verzoekster, behalve het reeds *sub* 2. besproken "derde middel", twee vernietigingsgronden aan. Het komt gepast voor verzoeksters tweede middel eerst te onderzoeken. De conclusies

aangaande dat tweede middel zullen tot gevolgtrekkingen leiden voor wat het eerste middel betreft.

Uiteenzetting van het tweede middel

5. In het tweede middel voert verzoekster aan dat de haar opgelegde maatregel - de overplaatsing in het belang van de dienst - geen ordemaatregel, maar een verdoken tuchtmaatregel is. Zij stelt in dat verband dat "*in casu* vooral de schuld van verzoekster als voornaamste motivatie en grondslag wordt genomen voor de beslissing tot overplaatsing". Verzoekster ziet het sanctionerend karakter van de maatregel, samengevat, concreet in de volgende elementen: (1) het gegeven dat de overplaatsing gebeurt naar twee scholen, die bovendien verder van haar woonplaats gelegen zijn en (2) het feit dat verzoeksters morele en pecuniaire belangen zwaar werden geschaad, waarbij zij wijst op de preventieve schorsing, de onvoldoende, de overplaatsing tot en met "roddels en zelfs pertinente leugens" die over haar zouden worden verspreid.

In haar memorie van wederantwoord voegt verzoekster hier aan toe dat het motief voor de getroffen maatregel is, haar te pesten. Zij acht het "overduidelijk" dat de overplaatsing nadelige gevolgen heeft voor haar loopbaan, "met als gevolg dat deze maatregel overkomt als een straf". Daarbij wijst zij nog op volgende elementen: langer woon-werkverkeer met extra kosten; zeer veel bijkomend voorbereidend werk met verlies van privé-tijd tot gevolg; aanpassing aan nieuwe gewoontes en werkwijze in de nieuwe scholen; belastende opdracht (BSO, geen parallelklassen); verlies van een vertrouwd vak; werkonzekerheid, want zij moet zich opnieuw bewijzen. Zij geeft nog aan in Heist-op-den-Berg kans te hebben gemaakt op een voltijdse lesopdracht, hetgeen werd miskend door verwerende partij.

Beoordeling

6. Een overplaatsing bij ordemaatregel verschilt van een tuchtmaatregel, doordat een ordemaatregel louter de goede werking van de dienst beoogt, waarbij de schuldvraag niet wordt gesteld of open blijft, terwijl een tuchtmaatregel als voornaamste motief heeft een ambtenaar voor een tekortkoming te bestraffen.

Dat een overplaatsing bij ordemaatregel feitelijk ongunstige gevolgen heeft, zoals verhoogde kosten voor het vervoer van en naar het werk, een grotere afstand tussen woonplaats en werk of minder comfortabele werkomstandigheden, verandert in beginsel niet het juridisch karakter van die maatregel.

7. Een ordemaatregel mag echter geen verkapte tuchtmaatregel zijn. Het valt daarbij aan een verzoekende partij toe om het voor de Raad van State geloofwaardig te maken dat aan een maatregel die zich als een ordemaatregel presenteert een disciplinaire bedoeling ten grondslag ligt zodat, ondanks de schijn van het tegendeel, ze een verdoken tuchtmaatregel is, omdat uit de omstandigheden moet worden afgeleid dat het determinerend, maar niet uitgedrukt motief van de maatregel is haar te bestraffen.

8. In het auditoraatsverslag is de door verzoekster concreet aangebrachte bewijsvoering als volgt ontleed en ontkracht :

> "5.1.6.2. Verzoekster voert in dat verband vooreerst aan dat de overplaatsing, die gebeurt naar twee scholen die bovendien verder van haar woonplaats gelegen zijn, beoogt haar 'persoonlijk te treffen'.
> Verwerende partij geeft op geloofwaardige wijze aan hoe de invulling van de overplaatsing in het belang van de dienst concreet is gebeurd, en wel door rekening te houden met verzoeksters gekende eisen: een uitgesproken voorkeur voor het vak Engels, zo weinig mogelijk geschiedenis, zoveel mogelijk parallelklassen.
> Verzoekster betwist anderzijds in haar memorie van wederantwoord niet langer dat de raad van bestuur alleen een overplaatsing kon organiseren binnen de eigen scholengroep. Wel blijft zij volhouden dat zij een volledige lesopdracht had kunnen bekomen in het koninklijk atheneum te Heist-op-den-Berg, dat dichter bij haar woonplaats is gelegen. Dat die instelling inderdaad dichter bij haar woonplaats is gelegen dan de Mechelse instellingen - met alle gevolgen van dien op het vlak van het woon-werkverkeer -, valt niet te ontkennen. Echter, dan zou verwerende partij nooit hebben kunnen tegemoet komen aan de gekende eis van verzoekster in verband met de samenstelling van haar lesopdracht, namelijk zoveel mogelijk Engels. Verzoekster maakt op dat vlak alvast niet aannemelijk dat de haar opgelegde maatregel een verdoken tuchtsanctie inhoudt.
> Dat verzoekster zich heeft moet aanpassen aan de nieuwe gewoontes en werkwijze in de nieuwe scholen, is nu eenmaal inherent aan de maatregel van de overplaatsing. Op zich is dat element dus niet van aard om te besluiten dat in werkelijkheid een verdoken tuchtmaatregel aan verzoekster werd opgelegd. Bovendien komt die kritiek nogal misplaatst over, gelet op het feit dat verzoekster sinds haar overplaatsing per 1 april 2006 nooit in Mechelen heeft lesgegeven. Verzoekster heeft, volgens de informatie van het departement Onderwijs van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, tot 30 juni 2006 haar tijdelijke andere opdracht in Vilvoorde (koninklijk technisch atheneum Horteco) kunnen blijven uitoefenen. Nadien heeft verzoekster - op haar vraag - een terbeschikkingstelling wegens persoonlijke aangelegenheden bekomen voor

de periode 1 september 2006 tot en met 31 augustus 2008. Sinds 1 september 2008 oefent verzoekster een tijdelijk andere opdracht uit aan het koninklijk atheneum en de middenschool te Diest. Verzoekster doet er dus zelf alles aan om haar opdracht niet in Mechelen uit te oefenen en opteert er zelf voor om meer dan één onderwijsinstelling aan te doen, waarvan eveneens kan worden aangenomen dat zij zich telkens opnieuw moet 'aanpassen aan de nieuwe gewoontes en werkwijze'.
Dat zij 'zeer veel bijkomend voorbereidend werk met verlies van privé-tijd tot gevolg' heeft, maakt verzoekster op geen enkele manier concreet, laat staan dat zij zou aantonen dat daarmee de aard van de maatregel zou wijzigen.
Hoe verzoekster een 'vertrouwd vak' zou verliezen, is voor de auditeur-verslaggever niet duidelijk, net zomin trouwens als hoe dat zou kunnen uitgelegd worden als een tuchtmaatregel.
Dat de opdracht van verzoekster na overplaatsing belastend is, omdat zij in het beroepssecundair onderwijs moet lesgeven en er geen parallelklassen zouden zijn, bewijst op zich niet dat er sprake is van een verdoken tuchtmaatregel. Of wil verzoekster beweren dat alle leraren die tewerkgesteld zijn in het beroepssecundair onderwijs daar via een tuchtrechtelijke sanctie zijn terecht gekomen? Overigens heeft verzoekster in het door haar neergelegde 'witboek' van de scholengroep 5 zelf opdrachten aangeduid die betrekking hebben op het beroepssecundair onderwijs.
Het argument dat verzoekster 'werkonzekerheid' ervaart, kan niet ernstig worden genomen. Verzoekster is vast benoemd. De auditeur-verslaggever gaat er trouwens van uit dat leraren zichzelf ieder schooljaar opnieuw bewijzen en niet na enkele schooljaren op de lauweren gaan rusten.
Geen van deze door verzoekster aangevoerde elementen is van aard om te gewagen van een verdoken tuchtmaatregel lastens verzoekster.
5.1.6.3. Daarnaast voert verzoekster nog aan dat haar morele, carrière- en pecuniaire belangen zwaar werden geschaad, tot en met 'roddels en zelfs pertinente leugens' die over haar zouden worden verspreid
De schending van haar - morele, carrière- en pecuniaire - belangen leidt verzoekster evenwel uitsluitend af uit andere beslissingen dan de bestreden beslissing of zelfs loutere feitelijkheden. Op geen enkel moment beweert zij, laat staan dat ze aantoont dat de bestreden beslissing de door haar opgesomde belangen schendt. Daarmee toont verzoekster dus niet naar genoegen van recht aan dat verwerende partij haar met de bestreden beslissing heeft willen sanctioneren. Het betreft dus géén verkapte tuchtmaatregel, maar wel een maatregel van orde die slechts de goede werking van de dienst voor ogen heeft".

9. De Raad van State kan deze analyse en conclusie zonder meer bijvallen, des te meer nu verzoekster het niet meer nodig vond -of nuttig zag- om nog een laatste memorie in te dienen waarin zij de bespreking in het auditoraatsverslag kon tegenspreken.

Het middel is ongegrond.

Uiteenzetting van het eerste middel

10. In het eerste middel voert verzoekster de schending aan van de hoorplicht, de onpartijdigheidsplicht, de motiveringsplicht, het redelijkheidsbeginsel en het gelijkheidsbeginsel.

Wat de hoorplicht betreft, stelt verzoekster (1) dat deze wel formeel werd nageleefd, in zoverre zij de gelegenheid heeft gekregen haar argumenten en opmerkingen op de hoorzitting van 6 februari 2006 mee te delen, maar dat dit beginsel toch geschonden werd doordat de raad van bestuur van de scholengroep 5 aan verzoekster ter gelegenheid van die hoorzitting geen enkele vraag heeft gesteld, "hoewel daartoe wel aanleiding bestond", nu de elementen van het dossier in geen geval dermate duidelijk konden zijn dat er geen vragen meer zijn gerezen, (2) dat de feiten die tot de maatregel noopten, wel aan haar zijn meegedeeld, maar dat ze het oneens is met die tekortkomingen en dat andere tekortkomingen dermate vaag zijn dat verzoekster zich er onmogelijk kan tegen verweren en (3) dat haar geen redelijke termijn werd gelaten om haar verdediging voor te bereiden. Zij voegt daar nog aan toe dat geen bewijsstukken werden voorgelegd om de toedracht van de feiten te staven. In het bijzonder klaagt verzoekster aan dat de brieven van ouders niet werden meegedeeld. De stukken die verzoekster heeft overgemaakt aan de raad van bestuur, werden dan weer niet gehanteerd door die raad.

Wat de "onpartijdigheidsplicht" betreft, voert verzoekster in essentie aan dat "het onvermogen of de onwil om te reageren op het betoog van de raadsman van verzoekster en de aangehaalde bewijsstukken getuigt van partijdigheid". Die houding vindt verzoekster ook terug bij de onderzoekscel van het Gemeenschapsonderwijs, in het bijzonder in haar verslag van 13 oktober 2005.

Wat de motiveringsplicht betreft, voert verzoekster wezenlijk aan dat de feiten die worden aangenomen, alle in een verkeerd daglicht zijn geplaatst - de escalatie van de feiten is niet aan verzoekster te wijten - , dat zij iedere poging tot overleg niet heeft gehypothekeerd door de gerechtelijke overheden in te schakelen - zij zag geen andere uitweg meer en bovendien heeft ook de directeur strafklacht neergelegd - en dat de andere personeelsleden haar vermoedelijk niet steunen uit vrees voor represailles van de zijde van de directeur. Verzoekster geeft wel nog aan dat de raad van bestuur "puur formeel gezien" voldoende heeft

gemotiveerd, maar dat het eigenlijk de directeur is die de hem beschikbare rechten en bevoegdheden manifest heeft misbruikt. Verzoekster verwijt de onderzoekscel nog de aanbevelingen van de externe preventieadviseur te hebben miskend. Door deze maatregel wordt verzoekster niet “erkend in haar lijden”. Verzoekster zou ook niet het enige slachtoffer zijn van het “onrechtmatig handelen” van de directeur.

Wat het redelijkheidsbeginsel betreft, voert verzoekster aan dat geen rekening is gehouden met haar rol als slachtoffer van pesterijen en de rol van de directeur als dader van geweld en machtsmisbruik, zodat er geen behoorlijke belangenafweging is gebeurd. Ook zou de raad van bestuur haar onder tijdsdruk hebben gezet om met de maatregel in te stemmen, met de afdreiging haar naar drie scholen over te plaatsen. Ook wegens de impact op de verplaatsingstijd en - inspanningen overschrijdt de maatregel de redelijkheid, terwijl dichter bij huis ook mogelijkheden bestonden.

Wat het gelijkheidsbeginsel betreft, voert verzoekster nog aan dat haar vervangster zonder haar toestemming een examen van verzoekster heeft hergebruikt terwijl de directie aan verzoekster dan weer verbood om documenten in te kijken zonder toestemming van de titularis. Haar wordt de organisatie van een enquête kwalijk genomen, terwijl een collega ongehinderd een petitie mocht organiseren tegen verzoekster.

Verzoekster erkent in de memorie van wederantwoord dat de hoorplicht “niet expliciet vereist” dat de raad van bestuur op de hoorzitting vragen moest stellen, maar zij betoogt dat zo een houding haar onrechtstreeks de mogelijkheid ontneemt om onmiddellijk te reageren en te repliceren. De raad van bestuur zou zo niet met kennis van zaken hebben geoordeeld. Verzoekster geeft verder te kennen dat zij door overmacht niet in staat was de uitnodiging van 11 januari 2006 voor de hoorzitting van 6 februari 2006 op te halen, dat zij alleszins niet wist dat de hoorzitting al op 6 februari zou doorgaan en dat een termijn van 17 werkdagen “redelijkerwijs” een te korte termijn is om zich behoorlijk te kunnen verdedigen, in het bijzonder gelet op de drukke agenda’s van haarzelf en haar raadsman, wat haar het begrip “rechtsmisbruik” in de mond doet nemen. Zij stelt verder nog de vraag waarom zo lang gewacht werd met de uitnodiging als het rapport al klaar was *medio* oktober 2005. Dat de verstandhouding blijvend verstoord is wordt door verzoekster niet ontkend. Zij stelt echter dat niet zij - als slachtoffer

van pesterijen - overgeplaatst moest worden, maar wel haar directeur - als dader van geweld.

Wat betreft de overige ingeroepen beginselen, doet verzoekster nog gelden dat de onderzoekscel als orgaan van het Gemeenschapsonderwijs onmogelijk als een externe onpartijdige en onafhankelijke instantie beschouwd kan worden en geeft zij nog enkele voorbeelden om de partijdigheid van de cel te staven. Ter zake van de motiveringsplicht merkt zij op dat verwerende partij geen enkel bewijs aanbrengt van schuld in hoofde van verzoekster. Zij wijst er op dat in de school angst voor represailles heerst, zodat de personeelsleden zich niet durven uitspreken over het beleid van de directeur. Met betrekking tot het gelijkheids-beginsel vult verzoekster de voorbeelden aan van andere personeelsleden die met de directeur in conflict zijn gekomen, maar waartegen geen maatregel van overplaatsing is getroffen of waarvan werd toegestaan dat een “onvoldoende” werd geschrapt op voorwaarde dat zij de instelling zouden verlaten.

Beoordeling

11. Artikel 58, § 2, 3/, van het rechtspositiedecreet schrijft voor dat bij het opleggen van de overplaatsing in het belang van de dienst, “de rechten van verdediging gegarandeerd worden” volgens de nadere regelen bepaald door de Vlaamse regering. Aan die delegatie is uitvoering gegeven bij de artikelen 12*bis* tot 15 van het besluit van de Vlaamse regering van 22 mei 1991 omtrent de evaluatie, maatregelen van orde en tucht in het gemeenschapsonderwijs, waaruit onder meer blijkt dat de overplaatsing moet steunen op “een administratief onderzoek waarbij alle betrokken partijen moeten worden gehoord” en dat deze beslissing “wordt gemotiveerd”.

12. Nu de decreetgever gewag maakt van de rechten van verdediging en bij gebrek aan enige nadere bepaling terzake, wordt aangenomen dat aan een personeelslid dat op grond van artikel 58 van het rechtspositiedecreet wordt opgeroepen voor een hoorzitting, een redelijke termijn moet worden verleend, die hem in staat moet kunnen stellen de hoorzitting voor te bereiden, desgewenst beroep te doen op een raadsman en om met die raadsman zijn verdediging voor te bereiden.

Bij de beoordeling van de redelijkheid van de ter beschikking gestelde termijn, moet rekening worden gehouden met de concrete gegevens van de

zaak. In tuchtzaken is uitdrukkelijk in een termijn voorzien om het tuchtdossier in te zien, wat meteen betekent dat die termijn ook geldt voor de hoorzitting. Die termijn bedraagt ten minste tien werkdagen na ontvangst van de oproepingsbrief, aldus artikel 18, § 2, van hetzelfde besluit van de Vlaamse regering van 22 mei 1991. Die in tuchtzaken geldende termijn van tien dagen is te dezen als maatstaf van het redelijk karakter een ankerpunt, des te meer nu de aan verzoekster opgelegde maatregel een ordemaatregel is en geen tuchtsanctie, die ernstiger van aard is.

De uitnodiging voor de hoorzitting van 6 februari 2006, werd aan verzoekster verstuurd per aangetekend schrijven van dinsdag 10 januari 2006. Verzoekster erkent dat de postbode die aangetekende brief op woensdag 11 januari 2006 op haar woonplaats heeft aangeboden, maar dat zij niet aanwezig was, waardoor een bericht werd achtergelaten. Zij beweert, maar toont niet aan, dat zij "door overmacht" niet eerder dan "omstreeks" dinsdag 17 januari 2006 de aangetekende zending op het postkantoor is gaan ophalen. Nu die overmacht niet bewezen is, bestaat er reden om enkel rekening te houden met de datum van 11 januari 2006. Dat betekent dat verzoekster - en haar raadsman - niet minder dan 21 vrije werkdagen heeft kunnen benutten om het dossier in te kijken en haar verdediging voor te bereiden. Te dezen werd dus meer dan het dubbele aan voorbereidingstermijn gegeven dan wat in geval van een tuchtprocedure de regel is. Zelfs als men uitgaat van 17 januari 2006, heeft verzoekster nog 16 vrije werkdagen ter beschikking gehad.

Daarbij komt dat namens verzoekster een twaalf bladzijden tellend verweerschrift werd neergelegd op de hoorzitting, waarin op geen enkele manier melding wordt gemaakt van een bezwaar op het vlak van de voorbereidingstermijn. Verzoekster heeft zulks niet doen gelden voor de raad van bestuur op 6 februari 2006, zodat tenminste haar argumentatie over "drukke agenda's" thans voor de Raad van State niet geloofwaardig overkomt.

In het licht van deze concrete omstandigheden, moet worden besloten dat een termijn van 21 - of zelfs 16 - vrije werkdagen om een verdediging voor te bereiden, niet als onredelijk te beschouwen is. Dat verwerende partij het onderzoeksrapport reeds *medio* oktober 2005 ter beschikking had, verandert niets aan die vaststelling.

Op dat vlak is het eerste middelonderdeel ongegrond.

13. Zoals de rechten van verdediging door het besluit van 22 mei 1991 zijn uitgewerkt, heeft verzoekster het recht om te worden gehoord tijdens het administratief onderzoek. Verzoekster is ook gehoord, door de raad van bestuur. Noch het decreet, noch het besluit schrijven ergens voor dat die hoorplicht vereist dat tijdens een hoorzitting tussen de bestuurde en het bestuur een daadwerkelijke dialoog tot stand komt, en met name dat het bestuur aan het personeelslid vragen zou moeten stellen.

Verzoekster geeft in haar inleidend verzoekschrift toe dat verwerende partij de hoorplicht die op haar rust, “formeel” heeft nageleefd.

Voor zover zij meent dat sommige aantijgingen te vaag waren om er zich tegen te kunnen verweren, en daargelaten of verzoekster in het verzoekschrift die aantijgingen voldoende concretiseert, stelt de Raad van State vast dat verzoekster heeft nagelaten om dit als verweer nuttig te doen gelden voor de raad van bestuur, te weten uiterlijk op de hoorzitting van 6 februari 2006. Zij kan thans bezwaarlijk nog aanvoeren dat de raad van bestuur geen rekening heeft gehouden met een argument dat die raad immers niet heeft gehoord.

Het argument dat de door verzoekster aangeleverde stukken naderhand niet in aanmerking werden genomen door de raad van bestuur heeft niets te zien met de hoorplicht. Dat is eerder een aspect van zorgvuldigheid - een beginsel waarvan formeel gezien de schending niet wordt aangevoerd - en motivering - wat hierna in de bespreking van dit middel nog aan bod komt.

Ook op dit vlak is het eerste middelonderdeel niet gegrond.

14. Er kan niet ernstig worden betwist dat de professionele relatie tussen verzoekster en de directeur van de middenschool te Keerbergen op ernstige wijze is verstoord.

Verzoekster erkent die problematische relatie. In haar memorie van wederantwoord doet zij - letterlijk - gelden dat “de verstandhouding blijvend verstoord is”.

Verzoekster ontkent ook niet dat in zo een geval als het voorliggende de ordemaatregel van de overplaatsing in het belang van de dienst kan

worden toegepast. Zij stelt alleen dat niet zij, maar wel de directeur had moeten worden overgeplaatst.

15. Essentieel is dat een ordemaatregel, in tegenstelling tot een tuchtmaatregel, niet gebaseerd is op het bestraffen van een schuldig gedrag, maar wel betrekking heeft op het herstellen van de goede werking van de dienst. Met andere woorden, het gedrag van de betrokken personen en de situatie waarin zij zich bevinden kunnen mede de overplaatsing verantwoorden, niet het schuldig bevinden van dit gedrag. De vraag wie verantwoordelijk is voor de verstoring van de orde binnen de dienst, wordt alsdan door het bestuur bewust ter zijde gelaten.

In die zin is de vraag naar “de oorsprong” van de verstoring van de orde, of nog: de vraag wie van de bij de wrijvingen betrokken personeelsleden de eerste of de grootste schuld heeft, niet het element dat bij het nemen en verantwoorden van een ordemaatregel de meest onmiddellijke relevantie vertoont. De eerste bekommernis voor het bestuur is om door de opgelegde maatregel aan de gespannen toestand een einde te maken. Indien enkel de overplaatsing van een van de betrokken personeelsleden de tegenstellingen in de dienst kan opheffen of wezenlijk kan verminderen -hetgeen verzoekster te dezen zelf ook betoogt- betreft de vraag wie dan best wordt overgeplaatst een louter praktische aangelegenheid, waarbij de kleinste verstoring van de werking van de dienst maatgevend behoort te zijn voor de beoordeling van wat passend is.

Het ligt daarom voor de hand dat de overheid eerder een leerkracht zal overplaatsen, omdat die gemakkelijker in een andere school zal kunnen worden ondergebracht, dan een directeur. Dat, bij een conflict tussen een leerkracht en diens directeur, toch de directeur best wordt onderworpen aan de ordemaatregel, kan bij voorbeeld het geval zijn als blijkt dat die directeur niet meer over het nodige morele gezag beschikt tegenover de andere personeelsleden om nog verder de leiding van de school te verzekeren. Dit is te dezen niet het geval, zoals blijkt uit de ondervraging van alle personeelsleden, zowel leerkrachten als administratief personeel, door de onderzoekscel van het Gemeenschapsonderwijs (stuk 46 van het administratief dossier). Verzoekster slaagt er niet in de waarachtigheid van de verklaringen van de personeelsleden in twijfel te trekken. Zij stelt alleen dat haar collega’s haar “vermoedelijk” niet steunen uit vrees voor represailles van de zijde van de directie. Concreet bewijs daarvoor levert zij niet.

Ook valt niet in te zien hoe represailles zouden kunnen volgen, nu verzoeksters collega's anoniem konden getuigen tegenover de onderzoekers.

In de concrete omstandigheden is de beslissing om verzoekster - en niet de directeur - aan een ordemaatregel te onderwerpen niet van iedere redelijkheid ontdaan, integendeel, zelfs begrijpelijk.

16. Met de door haar ingeroepen beginselen - het onpartijdigheids-beginsel en de motiveringsplicht - voert verzoekster in essentie aan dat de door haar aangeleverde "bewijsstukken" werden miskend. Die "bewijsstukken" zijn er enkel op gericht aan te tonen wie van de beide protagonisten de werkelijke schuld draagt van de conflictsituatie in de middenschool te Keerbergen. Maar dat element is, zoals gezien, niet terzake dienend. Verzoekster beoogt zo van verwerende partij een uitspraak te verkrijgen over wie schuld heeft aan problemen in de middenschool, maar dat is bij een ordemaatregel nu net een vraag waarop niet zal worden geantwoord.

Om die reden valt niet in te zien hoe verwerende partij in haar motiveringsplicht of "onpartijdigheidsplicht" - zoals door verzoekster omschreven, heeft het er eerder alle schijn van dat zij het zorgvuldigheidsbeginsel geschonden acht - zou zijn tekortgeschoten door in de bestreden beslissing niet uitdrukkelijk op de "bewijsstukken" van verzoekster te zijn ingegaan, bewijsstukken die er enkel op gericht zijn een antwoord uit te lokken op de vraag wie aan de basis ligt van de verstoring van de orde.

Deze onderdelen van het eerste middel zijn niet gegrond.

17. In zoverre verzoekster ter zake van het redelijkheidsbeginsel aanknoopt bij het feit dat zij werd overgeplaatst naar twee scholen in Mechelen, die verder van haar woonplaats zijn gelegen en haar dus een verkapte tuchtmaatregel is opgelegd, kan worden verwezen naar de bespreking van het tweede middel.

Om dezelfde redenen wordt aangenomen dat verwerende partij niet heeft gehandeld in strijd met het redelijkheidsbeginsel, namelijk op zo een manier dat het overduidelijk is dat geen redelijk handelend bestuur tot een dergelijke beslissing zou kunnen komen.

Dit onderdeel van het eerste middel is evenmin gegrond.

18. Wat het gelijkheidsbeginsel betreft, dient in herinnering te worden gebracht dat de Raad van State enkel de wettigheid van de bestreden overheidsbeslissingen nagaat, te dezen de beslissing van de raad van bestuur van scholengroep 5 om verzoekster over te plaatsen in het belang van de dienst.

De "ongelijke behandeling" waarvan verzoekster zich slachtoffer voelt, situeert zij op het vlak van feiten die naar zij beweert gepleegd zijn door haar directeur. Als zodanig kunnen die feiten mogelijk een invloed hebben op de schuldvraag, maar zoals reeds herhaaldelijk werd gesteld is in deze zaak, die een ordemaatregel betreft, geen sprake van een zoektocht naar de schuldige.

De door verzoekster aangeklaagde ongelijke behandeling kan dus geen aanleiding geven tot de vernietiging van de betwiste ordemaatregel.

19. Uit hetgeen voorafgaat volgt dat het eerste middel in zijn geheel moet worden verworpen.

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 2009, door de XIIe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	D. VERBIEST,	kamervoorzitter,
	J. LUST,	staatsraad,
	G. VAN HAEGENDOREN,	staatsraad,
	F. BONTINCK,	griffier.

De griffier, **De voorzitter,**

F. BONTINCK. **D. VERBIEST.**