

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE

A R R E S T

**nr. 200.441 van 4 februari 2010
in de zaak A. 165.490/XII-4522**

In zake : Kristien DEVOLDER,
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Dominique Matthys
kantoor houdende te Gent
Sint-Annaplein 34
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de STAD BRUGGE,
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Daniël De Clerck
kantoor houdende te Brugge
Hoogstraat 28
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 26 augustus 2005, strekt tot de nietigverklaring van het gemeenteraadsbesluit van 28 juni 2005 van de stad Brugge, waarbij voor het schooljaar 2005-2006 binnen het goedgekeurde lestijdenpakket 27 uur/week pianobegeleiding wordt goedgekeurd.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 153.387 van 10 januari 2006 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing verworpen.

Verzoekster heeft een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en verzoekster heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Adjunct-auditeur Jurgen Neuts heeft een verslag opgesteld.

Verzoekster heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 8 december 2009.

Staatsraad Geert Van Haegendoren heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Dominique Matthijs, die verschijnt voor verzoekster, en advocaat Ignace Laplasse, die loco advocaat Daniël De Clerck verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Jurgen Neuts heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3.1. Verzoekster en haar collega J.H. zijn vastbenoemde pianobegeleiders in hoofdbetrekking aan het stedelijk conservatorium van de stad Brugge. Sinds 1 januari 2002 staat 34 uur per week aan begeleiding geprogrammeerd: deze uren zijn verdeeld over verzoekster met een opdracht van 14 uren en haar collega met een opdracht van 20 uren.

3.2. Tijdens het eerste trimester van het schooljaar 2004-2005 heeft verzoekster zwangerschapsverlof. Aansluitend neemt zij ouderschapsverlof van januari 2005 tot juli 2005.

Tijdens haar afwezigheid ontspint zich een discussie over het aantal uren pianobegeleiding en de wijze van invulling ervan. Als verzoekster verneemt dat uren geschrapt dreigen te worden, neemt zij in de loop van de maand september 2004 contact op met de schepen van onderwijs. Naar verklaring van de directeur op de vergadering van 5 oktober 2004 van het afzonderlijk hoog overlegcomité en het afzonderlijk bijzonder onderhandelingscomité van het officieel gesubsidieerd onderwijs van de stad Brugge (hierna BOC), volgt het voorstel

vanwege de directie tot het afbouwen van 13 uur per week pianobegeleiding na klachten van de leerkrachten rond de begeleiding tijdens het schooljaar 2003-2004, en omdat zou zijn gebleken dat in dat schooljaar, 500 jaaruren niet effectief werden gebruikt.

3.3. Op 15 oktober 2004 beslist het college van burgemeester en schepenen van de stad Brugge het dossier omtrent de aanwending van het lestijdenpakket schooljaar 2004-2005 van het stedelijk conservatorium, aan de gemeenteraad ter goedkeuring voor te leggen op voorwaarde dat de toestand van vorig schooljaar met 34 uur per week begeleiding wordt behouden, doch dat aan de directeur opdracht wordt gegeven de reëel gepresteerde uren nauwgezet op te volgen, hiervan trimesterieel rapport aan de dienst onderwijs uit te brengen, en tegen 1 juni 2005 een objectief onderbouwde evaluatie van het begeleidingssysteem en een voorstel voor eventuele aanpassingen voor het schooljaar 2005-2006 over te maken zodat het dossier aan het college kan worden voorgelegd tegen de gemeenteraad van juni.

In navolging hiervan komt de aanwending van het lestijdenpakket pianobegeleiding ter sprake op overlegvergaderingen tussen de beleidsverantwoordelijken, de stedelijke diensten en de school, op de personeelsraad, op vergaderingen met de pianobegeleiders en op vergaderingen bij het syndicaal overleg.

Op 13 december 2004 vindt een eerste vergadering plaats met de collega-pianobegeleider van verzoekster en haar vervangers ter evaluatie van de pianobegeleiding tijdens het eerste trimester.

Uit de zogenaamde “i-cal agenda” blijkt dat de collega-pianobegeleider van verzoekster gedurende de 15 weken (met een opdracht van 20u/week) van het eerste trimester 147 uren werkelijk heeft gepresteerd. De resterende 153 uren worden toegevoegd aan het tweede en derde trimester. Van de opdracht van verzoekster (14 uren per week) wordt door haar vervangers geen enkel uur gepresteerd in het eerste trimester, althans niet als pianobegeleiding.

De resultaten worden tevens besproken op de overlegvergadering tussen het stedelijk conservatorium en het schoolbestuur op 12 januari 2005.

Op 21 maart 2005 vindt een tweede vergadering plaats met de -vervangende- pianobegeleiders ter evaluatie van de pianobegeleiding tijdens het tweede trimester. De reserve van het eerste trimester wordt niet geheel opgebruikt. De resultaten worden opnieuw besproken op een overlegvergadering van 23 maart 2005.

3.4. Op 15 april 2005 neemt het college van burgemeester en schepenen van de stad Brugge kennis van de evaluatieverslagen voor de eerste twee trimesters. Het college beslist tevens bij de pedagogische begeleidingsdienst van de vzw Onderwijssecretariaat van de Steden en Gemeenten van de Vlaamse Gemeenschap (hierna : de OVSG) een advies op te vragen “teneinde een zo objectief mogelijke beslissing te hebben gezien het gevoelsgeladen karakter van de materie”.

3.5. Op 17 mei 2005 vindt een derde vergadering met de pianobegeleiders plaats. Als conclusie wordt in het verslag van die vergadering opgenomen:

“Het laat zich vermoeden dat ook in de 3de trimester het urenpakket van [J.H.] niet volledig zal worden opgebruikt vermits uit de controle tot op 14/05 blijkt dat de gepresteerde uren onder de te voorziene prestaties uitkomen en er volgens de ical agenda nog 102u30 niet ingevuld werden. Anderzijds blijkt dat Michael niet toekomt met de voorziene uren (14u30 tekort), gedeeltelijk te wijten aan een tekort aan ervaring. Michael neemt immers voor de eerste keer het ambt van begeleider waar”.

Bij de prognose voor het volgende schooljaar noteert men:

“Vaststellingen:

- Op basis van de cijfers kunnen we de pianobegeleiding halen met 20u/week. De pianobegeleiders geven unaniem toe dat het beschikbare urenpakket voor pianobegeleiders (20u + 14u) te ruim is voor deze school.
- In het piekmoment van de 3de trimester hebben we 24u/week pianobegeleiding nodig.
- Praktisch gezien is het wel gunstiger om met 2 pianobegeleiders te werken.

Voorstel:

Op basis van voorgaande stelt de vergadering volgende regeling voor (te bevestigen na ultieme controle op het einde van dit schooljaar):
22u pianobegeleiding te verdelen over 2 pianobegeleiders. Dit is 1u meer dan dit schooljaar.

Motivatie:

Zorg voor een groter pedagogisch comfort voor de leerkrachten en een groter werkcomfort voor de pianobegeleiders.
De uren die niet als effectieve pianobegeleidingsuren gepresteerd worden kunnen verrekend worden als persoonlijke studietijd”.

3.6. Tijdens de begeleidingscommissie deeltijds kunstonderwijs van 23 mei 2005 wordt het volgende genotuleerd:

“Het probleem van de uren pianobegeleiding wordt besproken. Volgens de directeur is er thans een overaanbod van 34u/w pianobegeleiding. Pianobegeleiding is geen vak op zichzelf, doch een ondersteunend vak t.o.v. andere vakken. De directeur stelt vast dat de helft van de uren niet worden ingevuld zodat volgend schooljaar het aantal kan teruggebracht worden tot de werkelijke behoeften.

Huidig schooljaar kan ingevolge de afwezigheid van één van de twee begeleiders 21 u/w effectief georganiseerd worden als pianobegeleiding. De overige uren worden onder de noemer van pianobegeleiding ingevuld door andere vakken. Volgens de directeur werkt het systeem perfect zodat hij voorstelt om vanaf volgend schooljaar slechts 22 u/w pianobegeleiding in te vullen.

De schepen schetst het huidig verloop van het dossier en de inspanningen van de inrichtende macht om zo objectief mogelijk deze problematiek te benaderen via diverse evaluatiemomenten die uiteindelijk aan de gemeenteraad worden voorgelegd teneinde een beslissing te treffen voor de aanvang van het volgend schooljaar”.

3.7. Op 24 mei 2005 brengt het BOC een verdeeld advies uit omtrent het terugbrengen van het aantal uren pianobegeleiding voor het schooljaar 2005-2006.

Omdat de OVSG geen standpunt inneemt, wordt een overlegvergadering tussen het stedelijk conservatorium en het schoolbestuur bijeengeroepen op 7 juni 2005. Verzoekster wordt daarop uitgenodigd. Op die vergadering kan geen compromis tussen de standpunten van het conservatorium en van verzoekster worden gevonden.

3.9. De OVSG brengt een afzonderlijk juridisch en pedagogisch advies uit betreffende de pianobegeleiding in het stedelijk conservatorium op 7 respectievelijk 10 juni 2005.

3.10. Bij brief van 8 juni 2005 richt verzoekster een schriftelijk bezwaar tot het college van burgemeester en schepenen van Brugge “tegen de gang van zaken in het Conservatorium”.

3.11. Op 28 juni 2005 neemt de gemeenteraad de bestreden beslissing:

“Voor het schooljaar 2005/2006 worden binnen het goedgekeurde lestijdenpakket schooljaar 2005/2006 27 u/w pianobegeleiding goedgekeurd omwille van het feit dat:

- 1 het door de directie voorgestelde urenpakket pianobegeleiding, zijnde 22 u/w, een pedagogisch absoluut minimum is dat slechts gerealiseerd kan worden met ervaren begeleiders.
- 2 er ruimte dient voorzien voor de voorbereidings- en instudeerfase en de aanmaak van een databestand pianobegeleiding.
- 3 het voor nieuwe en onervaren begeleiders onmogelijk is de opdracht naar behoren te vervullen binnen het door de directie voorgestelde aanwendingspakket”.

In de aanhef van het besluit verwijst de gemeenteraad naar de verschillende overlegvergaderingen en de ingewonnen adviezen en overweegt hij “dat uit de vergaderingen blijkt dat de nood aan pianobegeleiding zich situeert tussen de huidige 34 u/w, die niet volledig ingevuld worden, en de door de directeur voorgestelde 22u/w, die een absoluut minimum zijn om verantwoord pianobegeleiding aan te bieden” en “dat de door de directie voorgestelde 22 u/w enkel pedagogisch verantwoord kan aangewend worden wanneer men beschikt over ervaren en goede begeleiders”.

3.12. Bij besluit van 6 september 2005 verleent de gemeenteraad aan verzoekster de toelating om een volledige loopbaanonderbreking op te nemen:

“Te rekenen met 1 september 2005 en voor de duur van het schooljaar 2005/2006 wordt aan mevrouw Kristien Devolder, vastbenoemd lerares pianobegeleiding in het stedelijk conservatorium met 14 u/w, toelating verleend om haar loopbaan met 14 u/w te verminderen in het kader van volledige loopbaanonderbreking in het onderwijs”.

Met een 6 oktober 2005 gedateerd schrijven wordt verzoekster meegedeeld dat zij met ingang van 1 september 2005 ter beschikking wordt gesteld wegens ontstentenis van betrekking voor zeven uur per week “gezien u onder de vastbenoemde personeelsleden binnen het ambt van begeleider die het ambt in hoofdambt uitoefenen beschikt over de kleinste dienstanciënniteit”. Ook wordt aan verzoekster een vrijwillige wedertewerkstelling aangeboden als leraar instrument/piano in de lagere graad voor zeven uur per week.

Met een brief van 14 oktober 2005 vraagt verzoekster een wedertewerkstelling als lerares viool en verklaart zij zich bereid de taak van pedagogisch begeleider op te nemen. Met een brief van 20 november 2005 protesteert zij tegen de toebedeling van twee uur viool aan een collega en eist zij die uren in wedertewerkstelling op.

Bij besluit van 31 januari 2006 stelt de gemeenteraad verzoekster ter beschikking vanaf 1 september 2005 wegens ontstentenis van betrekking voor zeven uur per week als pianobegeleider en stelt haar vervolgens weder tewerk voor zeven uur per week leraar piano in vacant ambt aan het stedelijk conservatorium. Tegen dit besluit heeft verzoekster op 9 februari 2006 een beroep tot nietigverklaring bij de Raad van State ingesteld, gekend onder rolnummer A.170.057/XII-4644.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

4. Verwerende partij betwist in haar memorie van antwoord het rechtens vereiste belang in hoofde van verzoekster.

5. In het auditorsverslag wordt deze exceptie op beredeneerde wijze verworpen. In haar laatste memorie komt verwerende partij er niet meer op terug en, integendeel, beperkt zij zich er toe vast te stellen dat het verslag “besluit tot de ongegrondheid van het voormeld verzoek tot nietigverklaring, zoals concludante steeds heeft voorgestaan” en te vragen “het verzoek tot vernietiging als ongegrond af te wijzen”. Verwerende partij dringt aldus niet aan op de exceptie en stelt de ontvankelijkheid niet langer in vraag.

V. Onderzoek van de middelen

6. In het inleidend verzoekschrift worden twee vernietigingsgronden aangevoerd die hierna samen worden beoordeeld.

Standpunt van verzoekster

Eerste middel

7. In een eerste middel voert verzoekster de schending aan van de formele en de materiële motiveringsplicht, alsmede van artikel 45, § 1, van het besluit van de Vlaamse regering van 31 juli 1990 houdende de organisatie van het deeltijds kunstonderwijs studierichtingen “Muziek”, “Woord” en “Dans” (hierna: organisatiebesluit DKO), doordat de motivering van de bestreden beslissing, die het aantal uren pianobegeleiding terugbrengt van 34 uren tot 27 uren per week, niet draagkrachtig en pertinent is en allerminst afdoend en doordat niet op zorgvuldige

noch op verantwoorde wijze rekening wordt gehouden met de reële noden van de school, het pedagogisch verantwoord karakter van de maatregel, de kwaliteit van het verstrekte onderwijs, de materiële infrastructuur, de keuze van de leerlingen voor sommige vakken en dergelijke meer, terwijl de in artikel 45, § 1, van voormeld besluit aan de inrichtende macht toegekende vrijheid om het toegekende pakket uren-leraar vrij aan te wenden wordt beperkt door de verplichting om met voornoemde criteria rekening te houden.

Wat de draagkracht en pertinentie van de motivering betreft, voert zij aan dat het bestreden besluit is gesteund op “gegevens die een verdraaiing zijn van de waarheid” en dat de gemeenteraad er “met allerlei manoeuvres” door de directie van het conservatorium toe werd gebracht het aantal uren begeleiding op gevoelige wijze te reduceren. De uiteindelijke “compromisoplossing” steunt volgens haar op een twijfelachtige evaluatie van de invulling van de vroeger aan pianobegeleiding toegekende uren, omdat tijdens haar zwangerschaps- en ouderschapsverlof een “kunstmatige situatie” werd gecreëerd “om tegen de werkelijkheid in te beweren dat de oorspronkelijk bestaande 34 uren per week niet volledig ingevuld werden”. Daartoe werd het aantal uren begeleiding bewust naar beneden gehaald, werden aan de vervangers van verzoekster in wezen geen begeleidingsopdrachten gegeven en werd ook aan haar resterende collega-begeleider J.H. een zodanig zwaar ritme opgelegd dat hij nauwelijks bij machte was om de daaraan verbonden druk onder controle te houden.

Ter onderbouwing van het voorgaande, verwijst zij naar het in haar verzoekschrift uiteengezette feitenrelaas. Daarin onderstreept zij vooreerst dat de taak van pianobegeleider in het conservatorium, zoals in andere grote muziekscholen en conservatoria, meer dan 20 jaar lang werd ingevuld met inachtnaam van ongeveer 30% van de opdracht als studietijd.

Zij argumenteert voorts dat in het “voorbereidend document” met de resultaten van de evaluatie, die op de vergadering van het BOC van 24 mei 2005 werd voorgelegd, niet alleen het cijfermateriaal maar ook de behoefte aan pianobegeleiding op kunstmatige wijze naar de hand werd gezet en aangepast aan het aanbod dat de directeur voorafgaand had bepaald.

Verder doet verzoekster nog gelden dat de vergaderingen van 5 oktober 2004 en 24 mei 2005 van het BOC tot een verdeeld advies leidden, dat op

een interne evaluatievergadering van 21 maart 2005 de grote druk op haar collega ter sprake kwam, waarop hem duidelijk te kennen werd gegeven dat “een fulltime begeleiding door één persoon in de toekomst door dit zware systeem onmogelijk zal worden”, dat die druk ook uit zijn brief bleek die bij het verslag van die vergadering werd gevoegd en dat ook uit het verslag van de overlegvergadering van 7 juni 2005 blijkt dat de schepen van onderwijs zelf stelt dat “de huidige druk op de begeleiders [...] slechts 1 jaar gehandhaafd kan worden”.

Verzoekster stelt voorts dat bij de beslissing over de toekenning van het aantal uren pianobegeleiding rekening gehouden moet worden met het aantal begeleidbare leerlingen, met de factor dat het totaal aantal uren in het schooljaar 2005-2006 zal toenemen, en met de doelstelling van het onderricht in een conservatorium, namelijk aan de leerlingen een degelijke en motiverende opleiding, een degelijke omkadering en kwaliteitsvolle resultaten bieden.

Vermits in de bestreden beslissing met het voorgaande geen rekening wordt gehouden, doch integendeel de vermindering van het aantal begeleidingsuren uitsluitend wordt gemotiveerd aan de hand van twijfelachtige evaluatieverslagen, besluit verzoekster dat verwerende partij de motiveringsplicht heeft geschonden en een oneigenlijk gebruik heeft gemaakt van artikel 45 van het organisatiebesluit DKO.

8. In de memorie van wederantwoord betoogt verzoekster nog dat verwerende partij rekening moet houden -ook al bepaalt voormeld artikel 45, § 1, zulks niet expliciet- met de reële noden van de school, het pedagogisch verantwoord karakter van de maatregelen, de kwaliteit van het verstrekte onderricht, de materiële infrastructuur en de keuze van de leerlingen voor sommige vakken. Deze criteria hebben immers rechtstreeks te maken met de doelstellingen die door het onderricht in het conservatorium moeten worden vooropgesteld.

9. In de laatste memorie herhaalt of brengt verzoekster nog naar voor, samengevat, hetgeen volgt:

- Over de opdracht van een pianobegeleider bestaat geen opgave van wat de te hanteren normen zijn en de directie weigert de invulling van de taak van pianobegeleider te bespreken tijdens de vergaderingen van het afzonderlijk BOC. De veronderstelling dat een pianobegeleider die een opdracht heeft van 20 uren deze

uren ook effectief moet presteren in de school en daarnaast ook nog thuis uren piano speelt om de stukken in te studeren, is fysiek niet haalbaar en wordt in geen enkele andere muziekschool in Vlaanderen gevraagd of verwacht.

- De evaluatie van de 34 uren pianobegeleiding over het schooljaar 2004-2005, beperkte zich in feite tot de meting van het totaal aantal uren die door de pianobegeleiders effectief in de school aan pianobegeleiding werden gepresteerd, zodat deze aan de inhoud van de job van pianobegeleiding zelf voorbijgaat. Aan die job gaat immers heel wat voorbereidingswerk vooraf (bestuderen van partituren, het zoeken van juiste vingerzettingen, het effectief instuderen van het stuk), dat op geen enkele manier kan worden vergeleken met de lesvoorbereiding van leraars.

- De verslagen, opgesteld door de pedagogische coördinatoren, geven systematisch een verkeerd beeld door alle “ongewenste elementen” te weren.

- Vermits haar vervanging enkel op papier is gebeurd, werd geen gelijkwaardige situatie gecreëerd. De leerlingen wisten dit en hebben hun vraag naar begeleiding dan ook aangepast. In strijd met het schoolreglement werden examens verplaatst naar het tweede semester. Bovendien moest tijdens haar vervanging alle begeleiding bijna uitsluitend door haar collega J.H. worden uitgevoerd, met als gevolg dat hij hierdoor een fysiek letsel heeft opgelopen waardoor hij drie maanden werkonbekwaam was.

- Ten onrechte wordt gesteld dat de organisatie en invulling van de pianobegeleiding tot ieders tevredenheid zouden zijn verlopen en dat er noch van de leerkrachten noch van de leerlingen klachten zouden zijn geweest. In de verslagen van de ouderraad van 15 april en 10 november 2006 (met andere woorden in de eerste schooljaren na de bestreden beslissing) worden diverse klachten geuit in verband met een gebrek aan pianobegeleiding en het systematisch te vroeg organiseren van examens. Uit het pedagogisch advies van de OVSG van 10 juni 2005 blijkt dat de leerkrachten “voorzitter [...] zijn om het systeem van de pianobegeleiding zowel tijdens de instudeerfase als tijdens de uitvoerfase uit te bouwen”, doch vreesden “dat het aantal uren begeleiding ontoereikend zal zijn bij dergelijke uitbouw”.

Tweede middel

10. Verzoekster voert in een tweede middel de schending aan van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder het zorgvuldigheidsbeginsel en het redelijkheidsbeginsel, alsmede van het besluit van de Vlaamse regering van 29 april 1992 betreffende de ter beschikkingstelling wegens ontstentenis van betrekking, de reffectatie, de wedertewerkstelling en de toekenning van een wachtgeld of wachtgeldtoelage, doordat de bestreden beslissing, eensdeels, steunt op gegevens die het resultaat zijn van een “gecreëerde kunstmatige en overigens pedagogisch onverantwoorde reeks toestanden”, die eveneens al in het eerste middel werden uiteengezet, en, anderdeels, hierdoor een situatie creëert die tot een terbeschikkingstelling zou kunnen leiden, zodat verwerende partij een oneigenlijk gebruik maakt van voornoemd besluit van 29 april 1992 dat -zoals ook blijkt uit de omzendbrief aangaande het wijzigen aan de reffectatie en wedertewerkstellings-regeling voor de inrichtende machten en de personeelsleden tewerkgesteld in het niet-tertiair onderwijs van 28 juli 2003 (pers/2003/08)- de intentie van de wetgever vertolkt om het ter beschikking stellen wegens ontstentenis van betrekking zoveel mogelijk te vermijden en zodoende de rechten, verbonden aan een vaste benoeming, maximaal te waarborgen en te vrijwaren.

Volgens verzoekster had verwerende partij tot het besef moeten komen dat tijdens het zwangerschapsverlof van verzoekster voor haar vervanging een beroep werd gedaan op andere leraars, die haar uren al of niet gebruikten, maar zeker niet voor pianobegeleiding, dat een aantal methodes werd gehanteerd die niet alleen onredelijk en onzorgvuldig maar zelfs pedagogisch volstrekt onverantwoord zijn (een groot aantal examens werden vóór 15 mei en zelfs bepaalde vóór de paasvakantie georganiseerd) en dat de pedagogisch coördinatoren hun bevoegdheden te buiten waren gegaan, welke onregelmatigheid trouwens bij herhaling werd vastgesteld door verwerende partij zelf.

11. In de memorie van wederantwoord brengt verzoekster nog naar voor dat de vaststelling, waarop de gemeenteraad zich steunde, dat het aantal lessen pianobegeleiding gereduceerd kon worden, wel reeds ter sprake was gekomen in 2003, dat toen tot een evaluatie werd beslist, die echter plaatsvond in een periode van afwezigheid van verzoekster, zonder dat zij effectief werd vervangen, zodat niet kan worden gesteld dat haar afwezigheid geen enkele invloed gehad zou kunnen hebben op de finale beslissing.

Beoordeling

12. Artikel 45 van het organisatiebesluit DKO, bepaalt:

“Art. 45. § 1. Het totaal aantal uren-leraar per onderwijsinstelling mag door de inrichtende macht vrij worden aangewend na raadpleging van het bestuurs- en onderwijzend personeel, met uitzondering van de tijdelijke personeelsleden die niet voor de duur van het ganse schooljaar worden aangesteld, in het bevoegd overlegcomité opgericht krachtens de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel en het koninklijk besluit van 28 september 1984 tot uitvoering van die wet wat het officieel onderwijs betreft en in de ondernemingsraad opgericht krachtens de wet van 20 september 1948 houdende organisatie van het bedrijfsleven wat het vrij gesubsidieerd onderwijs betreft

§ 2. Het aantal uren-leraar dat men bekomt voor de middelbare en lagere graad is niet overdraagbaar naar de hogere graad.

§ 3. Een onderwijsinstelling kan het totale aantal toegekende uren-leraar aanwenden voor de uitvoering van het lessenrooster, voor de muzikale begeleiding, voor de navorming en voor de pedagogische coördinatie”.

Eens het globaal pakket “uren-leraar” is bepaald overeenkomstig artikel 42 van het organisatiebesluit DKO, beslist het bevoegde gezag van het stedelijk conservatorium te Brugge, te weten de stad Brugge, dan ook vrij over de aanwending van dat totaal aantal “uren-leraar”, zij het na raadpleging van het personeel, te dezen in het afzonderlijk bijzonder onderhandelingscomité van het officieel gesubsidieerd onderwijs van de stad Brugge, voor de uitvoering van het lessenrooster, voor de muzikale begeleiding, voor de navorming en voor de pedagogische coördinatie.

13. De Raad van State mag zich niet als beroepsinstantie in de plaats van de gemeenteraad stellen voor de beoordeling van de vraag hoe het totaal aantal “uren-leraar” wordt aangewend, vermits het alleen aan het bevoegde gezag toekomt om over de aanwending van het aantal “uren-leraar” te beslissen. Gelet op de bewoordingen van artikel 45 van het organisatiebesluit DKO, beschikt het schoolbestuur terzake over een - ruime - discretionaire bevoegdheid.

14. De bestreden beslissing vermindert, blijkens de formele motivering ervan, het aantal uren pianobegeleiding omdat “uit de vergaderingen blijkt dat de nood aan pianobegeleiding zich situeert tussen de huidige 34 u/w, die niet volledig ingevuld worden, en de door de directeur voorgestelde 22 u/w, die een absoluut minimum zijn om verantwoord pianobegeleiding aan te bieden”.

De beslissing verwijst in de aanhef naar alle voorafgaande besprekingen en ingewonnen adviezen: de eerste overlegvergadering tussen school, het bevoegde gezag en de pedagogische begeleidingsdienst OVSG van 4 oktober 2004, het standpunt van de begeleidingscommissie deeltijds kunstonderwijs van 12 oktober 2004 en 23 mei 2005, de overlegvergaderingen tussen het bevoegd gezag en het conservatorium van 16 november 2004, 12 januari 2005, 23 maart 2005, 3 en 7 juni 2005, de vergaderingen met de pianobegeleiders van 13 december 2004, 21 maart 2005 en 17 mei 2005 en het gemotiveerd juridisch advies van de pedagogische begeleidingsdienst OVSG.

Deze besprekingen en adviezen werden gevoerd of ingewonnen ter uitvoering van de beslissing in oktober 2004 van het college van burgemeester en schepenen, om van de directie tegen 1 juni 2005 een objectief onderbouwde evaluatie van het begeleidingssysteem te vragen. Deze opdracht tot opvolging van de reëel gepresteerde uren tijdens het schooljaar 2004-2005 was het gevolg van een “eenzijdige beslissing” van de directie van het conservatorium om het aantal goedgekeurde uren pianobegeleiding af te bouwen, wat verwerende partij trouwens ter ore was gekomen door een schrijven van verzoekster in september 2004. De directeur steunde zijn standpunt voor de afbouw van het aantal uren pianobegeleiding op berekeningen, opgenomen in onder meer een vertrouwelijke interne nota van 13 september 2004, die aangaven dat het aantal goedgekeurde uren tijdens het vorig schooljaar 2003-2004 niet volledig effectief gepresteerd werden.

Het college meende dat het voorstel vanwege de directie, dat als zeer drastisch werd ervaren, eerst het voorwerp diende uit te maken van een zo objectief mogelijke evaluatie van de invulling van de ingerichte uren pianobegeleiding tijdens het schooljaar 2004-2005 middels een trimesteriële rapportering van de gepresteerde uren aan de dienst onderwijs. Uit de daaraan voorafgaande vergaderingen bleek immers dat de schepenen van onderwijs zich vragen stelde bij de door de directie voorgestelde drastische afbouw van uren, dit “afbouwvoorstel” volgens hem “geen neutraal gegeven” was doch eerder een afrekening tussen verzoekster en de directeur van het conservatorium en dat hierover laattijdig werd overlegd met het bevoegde gezag. Dienvolgens werd een intensieve overlegprocedure opgestart en werd bovendien aan de pedagogische begeleidingsdienst van de OVSG een advies gevraagd “teneinde een zo objectief mogelijke beslissing te hebben gezien het gevoelsgeladen karakter van de materie”. Hieruit blijkt reeds dat verwerende partij doorheen dit dossier een kritische houding

aan de dag heeft gelegd en zich heeft ingespannen om zo objectief mogelijk de in deze zaak zeer gevoelig liggende problematiek te benaderen via diverse evaluatiemomenten die uiteindelijk aan de gemeenteraad zouden worden voorgelegd teneinde een doordachte beslissing te kunnen treffen voor de aanvang van het volgend schooljaar.

15. Verzoekster erkent dat de vaststelling dat het aantal toegekende uren pianobegeleiding niet volledig effectief gepresteerd werden “reeds ter sprake was gekomen in 2003”, jaar waarin zij nog actief was als pianobegeleidster. De omstandigheid dat vervolgens het onderzoek naar de werkelijke prestaties van de pianobegeleiders plaatsvond in het schooljaar waarin verzoekster haar recht op verscheidene verlofstelsels deed gelden kan verwerende partij niet ten kwade worden geduid. Uit de overwegingen van het college in zijn beslissing van 15 oktober 2004 blijkt dat hiertoe juist is besloten in het belang van verzoekster, gelet op onder meer de vastgestelde “conflictsituatie tussen de directeur en de begeleidster” en omdat “door de directeur [...] geen poging [is] ondernomen om via een aantal maatregelen de in vraag gestelde uren begeleiding te optimaliseren en de prestaties periodiek te evalueren”.

Uit het administratief dossier blijkt voorts dat *in concreto* tijdens de afwezigheid van verzoekster in het schooljaar 2004-2005 haar collega werd aangespoord om de 20 uren per week waarvoor hij vast benoemd is, ook effectief te presteren. Zolang deze uren niet waren uitgeput en de vraag naar pianobegeleiding dat aanbod dus niet oversteeg, was er dan ook in principe geen reden om de voor verzoekster aangeduide vervangers - die allen een andere hoofdopdracht uitoefenden binnen het stedelijk conservatorium - aan te spreken voor pianobegeleiding. In het eerste trimester, waarvan zij zelf aanvoert dat in die periode weinig beroep wordt gedaan op pianobegeleiding (stuk 3 van het administratief dossier), bleek er geen werkelijke nood te zijn aan extra begeleiding en hoefden dan ook geen begeleidingsopdrachten te worden gegeven aan de aangestelde vervangers. Ook de uren van haar voltijdse collega werden overigens grotendeels “opgespaard” voor het tweede en derde trimester.

Uit het dossier blijkt overigens ook dat de vervangers van verzoekster tijdens het schooljaar 2004-2005 de niet aangewende uren pianobegeleiding mochten presteren om andere vakken te ontlasten, mits het

principe geëerbiedigd werd dat de pianobegeleiding prioritair is en op eenvoudig verzoek dient gepresteerd.

De organisatie en invulling van de pianobegeleiding blijkt tot ieders tevredenheid te zijn verlopen en er zijn geen klachten geweest rond een mogelijk tekort aan uren begeleiding. Volgens het verslag van de vergadering met de pianobegeleiders van 13 december 2004 doken voormelde klachten van het vorige schooljaar niet meer op tijdens het eerste trimester van het schooljaar 2004-2005. Uit het verslag van de vergadering met de pianobegeleiders van 17 mei 2005 blijkt dat bij navraag bij de collega's omtrent hun bevindingen met de pianobegeleiding enkel positieve reacties volgden. In het bijzonder werd vastgesteld dat “de pedagogische doelstellingen zoals voldoende beschikbare repetitietijd en een laatste repetitie maximum 1 week, vóór het openbaar examen [...] gehaald [werden]”, dat er “algemene tevredenheid [is] over de kwaliteit van de begeleiding”, dat “afspraken maken met de pianobegeleiders [...] prima [verliep]”, en dat er “de nodige soepelheid [was] en goede communicatie tussen pianobegeleiders en leerkrachten”.

Bovendien heeft verwerende partij het aantal uren pianobegeleiding niet herleid naar 22 uren per week, zoals beoogd door de directeur van het stedelijk conservatorium, maar heeft zij het aantal uren pianobegeleiding op 27 uren per week vastgesteld om reden dat “het door de directie voorgestelde urenpakket pianobegeleiding, zijnde 22 u/w, een pedagogisch absoluut minimum is dat slechts gerealiseerd kan worden met ervaren begeleiders” en dat in het bijzonder “er ruimte dient voorzien voor de voorbereidings- en instudeerfase en de aanmaak van een databestand pianobegeleiding”.

Daarenboven blijkt uit het verslag van de vakvergadering van de pianobegeleiders van 30 juni 2006, dat verzoekster als bijlage 1a bij stuk B van haar laatste memorie voegt, dat 85 % van de uren pianobegeleiding (dus van de 27 ingerichte uren) beschikbaar werden gesteld en uiteindelijk slechts 65 % effectief werden gebruikt. Dit betekent *in concreto* dat nog steeds 35% van de uren niet worden ingevuld door “effectieve prestaties” en dus aangewend kunnen worden voor studietijd. Daargelaten dus of haar argument met betrekking tot “studietijd” legitiem een grief kan onderbouwen, toont verzoekster niet aan dat de bestreden beslissing niet zou volstaan om te beantwoorden aan “de inhoud van de job, die immers ook heel wat studietijd omvat”.

16. Uit het feitenrelaas blijkt aldus dat uitvoerig overleg is gepleegd met de pianobegeleiders. Zij gingen - op verzoekster na - met een reductie tot zelfs 21 u akkoord, mits rekening werd gehouden met bepaalde randvoorwaarden. Dit was ook het voorstel van de directeur. Na bijkomend overleg en advies - juridisch en pedagogisch - van het OVSG heeft de gemeenteraad dan de bestreden beslissing genomen. De zelfs door verzoekster niet uitdrukkelijk betwiste vaststelling door de gemeenteraad, in 2003, dat het aantal uren pianobegeleiding niet volledig effectief gepresteerd werd, de feitelijke berekeningen van de reëel aangewende uren, de voornoemde veelvuldige inspraakmomenten en adviezen tonen niet aan, integendeel, dat verwerende partij haar beleidsvrijheid om het aantal uren-leraar te bepalen willekeurig zou hebben gebruikt. Het eerste middel en het tweede middel, voor zover geput uit de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en artikel 45 van het organisatiebesluit DKO, worden niet aangenomen.

17. De Raad van State ziet tenslotte niet in hoe met betrekking tot de bestreden beslissing, die alleen de beslissing omvat voor het schooljaar 2005-2006 het aantal uren pianobegeleiding vast te stellen op 27 uren per week, een schending van het besluit van de Vlaamse regering van 29 april 1992 betreffende de verdeling van betrekkingen, de terbeschikkingstelling wegens ontstentenis van betrekking, de reffectatie, de wedertewerkstelling en de toekenning van een wachtgeld of wachtgeldtoelage, zou kunnen worden aangevoerd. De vrijheid van het schoolbestuur om het pakket uren-leraar aan te wenden voor de organisatie van zijn onderwijs wordt niet belemmerd door de regelgeving omtrent de terbeschikkingstelling wegens ontstentenis van betrekking, ook al heeft de beslissing omtrent de aanwending ultiem de terbeschikkingstelling van een vast benoemd personeelslid tot gevolg.

In het auditorsverslag wordt trouwens vastgesteld dat verzoekster niet aangeeft welke bepaling van de betrokken regelgeving precies zou zijn geschonden, dat het betrokken besluit 54 artikelen telt en ongeveer 70 bladzijden A4-formaat beslaat bij raadpleging via de "Vlaamse Codex" op internet. Hierop reageert verzoekster in de laatste memorie helemaal niet meer.

Ook in die mate faalt het tweede middel.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. Verzoekster wordt verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing en het beroep tot nietigverklaring, begroot op 350 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 4 februari 2010, door de Raad van State, XIIe kamer, samengesteld uit:

Dierk Verbiest,	kamervoorzitter,
Johan Lust,	staatsraad,
Geert Van Haegendoren,	staatsraad,
bijgestaan door	
Silja Doms,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Silja Doms

Dierk Verbiest