

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 217.027 van 23 december 2011
in de zaak A. 194.445/XII-6012**

In zake: Kathleen VAN DER AUWERA
bijgestaan en vertegenwoordigd door
het Vrij Syndicaat Openbaar Ambt – Groep Onderwijs
kantoor houdend te 1000 Brussel
Boudewijnlaan 20/21
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

het GEMEENSCHAPSONDERWIJS, vertegenwoordigd door
Scholengroep 5
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Marc Stommels
kantoor houdend te 2000 Antwerpen
Amerikalei 220, bus 14
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 29 oktober 2009, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van 3 september 2009 van de raad van bestuur van de scholengroep 5 van het Gemeenschapsonderwijs, om Kathleen Van Der Auwera met ingang van 14 september 2009 over te plaatsen in het belang van de dienst.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Rudi Van Der Gucht heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij en de verwerende partij hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 22 november 2011.

Staatsraad Geert Van Haegendoren heeft verslag uitgebracht.

Verzoekster, die verschijnt en advocaat Jan Fransen, die loco advocaat Marc Stommels verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Rudi Van Der Gucht 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 is als vast benoemd leerkracht verbonden aan het KTA Paramedisch Instituut Mechelen.

3.2. Op 11 juni 2009 beslist de raad van bestuur van de scholengroep 5 van het Gemeenschapsonderwijs, waaronder het atheneum valt:

“Akte te nemen van de problematische relaties in de afdeling apotheek-assistent.

De Raad van Bestuur beslist tot een administratief onderzoek in het kader van de procedure ‘overplaatsing in het belang van de dienst’.

De Raad van Bestuur verzoekt de Onderzoeksceel na te gaan

- In hoeverre de orde in de afdeling apotheekassistent verstoord is;

- Of er noodzaak is om een ‘overplaatsing in het belang van de dienst’ te realiseren;

- De verantwoordelijkheden voor de ordeverstoring te duiden.”

Op 15 juni 2009 zendt de algemeen directeur van de scholengroep deze opdracht aan de onderzoekscel van het Gemeenschapsonderwijs.

Op 25 juni 2009 stelt de algemeen directeur het personeel in kennis van de opdracht van de onderzoekscel en van de mogelijkheid dat het door een onderzoeksteam zal worden gehoord.

Op 29 en 30 juni 2009 wordt een aantal personeelsleden door het onderzoeksteam gehoord. Verzoekster wenst niet in te gaan op de uitnodiging tot gesprek.

Op 2 juli 2009 stelt de onderzoekscel een onderzoeksverslag op. De algemene synthese luidt:

“In het Paramedisch instituut te Mechelen wordt de directeur al verschillende schooljaren geconfronteerd met een ernstig communicatie- en samenwerkingsprobleem in de afdeling apotheekassistent.

We hoorden de personeelsleden die in deze afdeling werken of via de vakgroep wetenschappen bij betrokken zijn. De meesten onder hen getuigen dat de orde in de afdeling apotheekassistent ernstig verstoord is en dat de verantwoordelijkheid en de aanleiding daarvoor uitsluitend bij één personeelslid ligt: mevrouw Van der Auwera. Zij bemoeilijkt en hypothekeert door haar geïsoleerde en niet-collegiale houding sterk de goede organisatie en werking van de afdeling. Bij de leerkrachten wetenschappen is alleen de orde verstoord in hun professioneel contact met mevrouw Van der Auwera. Dat alleen zij de aanleiding vormt en de verantwoordelijkheid draagt voor deze ordeverstoring in de afdeling apotheekassistent is al vele jaren een bekend gegeven op school.

Door de schooljaren heen is elk jaar opnieuw gebleken dat nieuwe collega-apothekers die naast mevrouw Van der Auwera in de afdeling functioneerden, op korte termijn door haar werden tegengewerkt, geïntimideerd en geboycot zodat ze gedemotiveerd en meestal in tranen besloten om het volgend schooljaar niet te herstarten op school. Deze mensen kunnen talrijke voorvallen en ervaringen vertellen over de wijze waarop mevrouw Van der Auwera hen gedwarsboomd en het leven zuur maakt heeft.

De directeur is verschillende schooljaren met bergen geduld en begrip blijven proberen om mevrouw Van der Auwera te bewegen tot meer bereidheid in haar professioneel communiceren en samenwerken met haar rechtstreekse collega's. Hij is daar niet in geslaagd omdat mevrouw Van

der Auwera zich onwrikbaar en tegendraads opstelt en zelfs zijn instructies totaal negeert. Dit heeft geleid tot een onherstelbare vertrouwensbreuk tussen de directeur en mevrouw Van der Auwera en ook tussen haar en haar rechtstreekse collega's. De directeur en haar rechtstreekse collega's spreken nu van een onhoudbare, onwerkbare en vooral onomkeerbare situatie die snel doorbroken moet worden. Zij stellen vast dat mevrouw Van der Auwera niet meer kan functioneren in de afdeling apotheekassistent en in de school."

3.3. Op dezelfde dag beslist de raad van bestuur verzoekster de tuchtmaatregel van afhouding van wedde van 5 % gedurende twee maanden op te leggen en dit op grond van volgende tenlasteleggingen:

“* op 13 maart 2008 de haar toegewezen opdracht, het geven van informatie over de studierichting farmaceutisch assistent aan een aantal leerlingen van het vierde jaar niet te hebben uitgevoerd;

* ondanks een duidelijke vraag van de heer Goossens, directeur op 12 maart 2008 een aantal documenten betreffende de stage van de leerlingen van 6 FA niet aan haar collega mevrouw Verrycke te hebben overhandigd en op 11 juni 2008 nog steeds niet aan die opdracht voldaan te hebben;

* het botweg weigeren in overleg te gaan betreffende de jurering van de leerlingen van 7 Apotheek.”

3.4. Bij schrijven van 4 juli 2009 wordt verzoekster van het resultaat van de onderzoeksverrichtingen in kennis gesteld. Er wordt tevens meege-deeld dat de raad van bestuur overweegt over te gaan tot haar overplaatsing in het belang van de dienst en dat zij hierover op 27 augustus 2009 zal worden gehoord.

Op 24 augustus 2009 schrijft de directeur van het KTA Paramedisch Instituut de afgevaardigd bestuurder van de scholengroep aan als volgt:

“Als directeur van het KTA Paramedisch Instituut Mechelen adviseer ik de Raad van Bestuur van Scholengroep 5 mevr. Kathleen Van der Auwera over te plaatsen in het belang van de dienst, aangezien zij de orde in de afdeling apotheek onomkeerbaar heeft verstoord en blijft verstoord. Met de directie, verschillende collega's en menig leerling was zij de voorbije jaren verwikkeld in ernstige probleemsituaties.

- Het vertrouwen in mevr. Van der Auwera van de directie en een aantal van haar collega's is onherstelbaar geschaad.

- Mevr. Van der Auwera weigert te aanvaarden dat zij aan de basis ligt van deze polemieken en bijgevolg ook elke vorm van remediëring.”

Op de hoorzitting van 27 augustus 2009 legt verzoekster een verweerschrift neer.

Op 3 september 2009 hoort de raad van bestuur andermaal verzoekster. Ter zitting legt zij een aanvullend verweerschrift neer.

Van beide hoorzittingen wordt een schriftelijke neerslag opgesteld.

3.5. Op 3 september 2009 beslist de raad van bestuur van de schoolengroep om verzoekster met ingang van 14 september 2009 in het belang van de dienst over te plaatsen naar het KA Keerbergen.

3.6. Op 8 februari 2010 vernietigt de kamer van beroep de tuchtbeslissing van 2 juli 2009 en legt hij aan verzoekster de tuchtstraf van de blaam op. Het eerste en het derde tuchtfeit worden daarbij niet meer in aanmerking genomen.

IV. Onderzoek van de middelen

4. Verzoekster voert in het inleidend verzoekschrift vijf middelen aan.

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

5.1. In een eerste middel voert verzoekster de schending aan van het in artikel 24, § 5, van de Grondwet neergeschreven legaliteitsbeginsel in onderwijszaken. In de toegepaste ordemaatregelprocedure is immers een orgaan van het Gemeenschapsonderwijs, de onderzoeksceel, betrokken waarvan de rol “niet te onderschatten is” maar waarvan noch de oprichting noch de werking in de decreetgeving is geregeld. Nochtans vereist de ingeroepen grondwetsbepaling dat essentiële aspecten inzake inrichting en subsidiëring van het onderwijs - waaronder de rechtspositionele aspecten inzake ordemaatregelen - bij decreet worden

vastgelegd. Het optreden van de onderzoekscel als orgaan van het gemeenschapsonderwijs is echter nergens gereguleerd. Zulks leidt tot de onwettigheid van de adviezen en rapporten van deze onderzoekscel en, dus, van de ordemaatregel die er op steunt.

Verzoekster is tevens van oordeel dat de behandeling van haar zaak door een onderzoeksorgaan, omkleed met behoorlijke, decretale werkingswaarborgen, allicht tot een voor haar meer gunstig resultaat zou hebben geleid. Thans is het rapport volgens verzoekster “niet meer [...] dan een loutere weergave van beweringen, visies en standpunten van collega’s”.

De verwijzing in het bestreden besluit naar een antwoord van de onderwijsminister op een parlementaire vraag betreffende de vermeende onwettigheid van de onderzoekscel heeft volgens verzoekster geen enkele juridische of bindende waarde. Het antwoord betreft enkel een mogelijke schending van artikel 24, § 2, van de Grondwet en niet het door haar ingeroepen legaliteitsbeginsel, bedoeld in de paragraaf 5 van hetzelfde grondwetsartikel.

5.2. In de memorie van wederantwoord betwist verzoekster dat de fase van het onderzoek door de onderzoekscel slechts een “voorfase” is van de ordemaatregelprocedure op zich. Uit artikel 13 van het besluit van de Vlaamse regering van 22 mei 1991 blijkt duidelijk dat de ordemaatregelprocedure start met een voorstel van het instellingshoofd om de overplaatsing op te leggen. Volgend op dit voorstel dient een onderzoek te worden ingesteld waaruit moet blijken dat de overplaatsing verantwoord is. Het onderzoek maakt wezenlijk deel uit van de procedure, zodat de tussenkomst van een niet bij decreet gereguleerd orgaan een schending uitmaakt van het legaliteitsbeginsel.

Beoordeling

6. Zoals verzoekster het niet nalaat tot in de laatste memorie te benadrukken, betreft dit eerste middel (enkel) de vermeende schending van het legaliteitsbeginsel wegens het optreden van de zogenoemde onderzoekscel bij “het uitvoeren van onderzoeken naar het functioneren van personeelsleden”, te dezen in het kader van de ordemaatregelprocedure, zonder dat die betrokkenheid

of de werking is geregeld door de decreetgever. Zij beweert niet, noch blijkt het overigens, dat de betrokkenheid van deze “cel” het voorbereidend onderzoek oversteeg en dat deze, meer bepaald, in de plaats van de bevoegde overheid beslissingen zou hebben genomen.

7. De onderzoekscel is evenwel, anders dan verzoekster meent, geen autonoom “orgaan” van het Gemeenschapsonderwijs maar onderdeel van de ambtelijke diensten van het centrale niveau van het Gemeenschapsonderwijs. Twee ambtenaren van het Gemeenschapsonderwijs die met deze taak zijn belast, zijn *in concreto* de zogenaamde onderzoekscel die in deze zaak een rapport heeft opgesteld.

Luidens artikel 66 van het bijzonder decreet van 14 juli 1998 betreffende het Gemeenschapsonderwijs beschikt het centrale niveau van het Gemeenschapsonderwijs over administratieve diensten en bepaalt de afgevaardigd bestuurder de dienstaanwijzing en de plaats van tewerkstelling van het personeel van die diensten. Zoals elk openbaar bestuur verwerende partij voor de voorbereiding of de opvolging van haar optreden of ter ondersteuning ervan een beroep te doen op haar administratieve diensten, mits zij daarbij de toepasselijke regelgeving in acht neemt. Blijkens artikel 33, § 1, 9°, en artikel 41, 4°, van hetzelfde bijzonder decreet mogen voorts de andere bestuursniveaus -en dus de scholengroepen- rekenen op de ondersteuning door en de diensten van het centrale niveau.

De discussie die zich in de memories tussen partijen ontspint, te weten of het onderzoeksteam nu is opgetreden “voor” of “tijdens” de procedure, is dan voor de beoordeling van het eerste middel -en dus het legaliteitsprobleem- totaal niet relevant. Immers, in de mate dat de interviews met het personeel te situeren zijn vooraleer de procedure tegen verzoekster formeel is opgestart, blijft de Raad van State erbij, zoals reeds is overwogen in onder meer het arrest nr. 144.324 van 12 mei 2005 inzake Brackeva, “dat er niets mis is met een bestuur dat, als het klachten ontvangt en alvorens op te treden en de klacht ernstig te nemen, beslist aanvullend onderzoek naar de vermeende feiten te doen”, voor welk aanvullend onderzoek dan vanzelfsprekend de eigen administratie mag worden ingeschakeld. In de mate dat de onderzoekscel zou optreden tijdens de

formele procedure, mag worden verwezen naar 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”. Niet ingezien wordt waarom dit administratief onderzoek niet mede kan gebeuren door twee ambtenaren van het centrale niveau van verwerende partij.

In het eerste middel voert verzoekster dan ook geen bepaling of beginsel aan dat verwerende partij zou verhinderen om aan haar diensten een ambtelijke opdracht te geven die ertoe strekt autonoom, neutraal en objectief een probleem in kaart te brengen, ten einde de scholengroep in staat te stellen met de nodige kennis van zaken een beslissing te nemen. Ten overvloede stelt de Raad vast dat verzoekster zelf de inhoud van het onderzoeksrapport afdoet als een loutere weergave van verklaringen van collega's.

8. Het eerste middel is ongegrond.

B. Tweede middel

9.1. In een tweede middel voert verzoekster de schending aan van artikel 23, § 1, 3°, d, van het bijzonder decreet van 14 juli 1998 betreffende het Gemeenschapsonderwijs “dat de bevoegdheid inzake het nemen van ordemaatregelen exclusief bij de Raad van Bestuur van de betrokken Scholengroep legt” en van de hoorplicht, doordat op de hoorzitting een personeelslid van de centrale diensten van het Gemeenschapsonderwijs aanwezig was, terwijl, krachtens de ingeroepen decretale bepaling en het aangegeven algemeen rechtsbeginsel enkel de beslissende of horende instantie en de gehoorde, met of zonder raadsman, op de hoorzitting aanwezig kan zijn met uitsluiting van derden.

Wel mag een secretariaat worden aangesteld, zo stelt verzoekster, op voorwaarde dat dit wordt waargenomen door een derde die afdoende waarborgen biedt op het vlak van onafhankelijkheid en onpartijdigheid. Gelet op de opdracht van de sector Bijzondere Maatregelen tot begeleiding van de scholengroepen bij verschillende procedures ten aanzien van personeelsleden bij wie functioneringsproblemen worden vastgesteld, kan een personeelslid van die sec-

tor volgens verzoekster bezwaarlijk als “onafhankelijke verslaggever” worden aangesteld in het kader van een hoorzitting naar aanleiding van het instellen van een ordemaatregelprocedure. De specifieke taak van de sector met het oog op de ondersteuning van de scholengroep wekt het vermoeden dat de verslaggever effectief wenken en hints heeft verstrekt die de loop van het proces mogelijk hebben beïnvloed. Daarenboven blijkt dat de sector nog belast is met de kwaliteitszorg, waardoor deze sector minstens in de perceptie optreedt als toezichhoudende overheid, hetgeen versterkt dat een vertegenwoordiger van deze sector niet kan functioneren als “onschuldige waarnemer”.

9.2. In de memorie van wederantwoord blijft verzoekster erbij dat een “ondersteunende participatie” tijdens de hoorzitting, “gezien het in het verzoekschrift aangegeven principe van de beslotenheid van personeelshoorzittingen”, niet mogelijk is.

9.3. Ook in de laatste memorie houdt verzoekster staande dat de betrokken vertegenwoordiger van de centrale diensten van het gemeenschapsonderwijs geen afdoende waarborgen biedt - zowel objectief als subjectief - op het vlak van onafhankelijkheid en onpartijdigheid. Betrokkene verdedigt bijvoorbeeld “middels vurige betogen en met een juridisch onderlegde pen” de scholengroepen in beroepsdossiers tegen tuchtbeslissingen.

Beoordeling

10. Artikel 23, § 1, 3°, d, van meervermeld bijzonder decreet van 14 juli 1998 luidt:

“De raad van bestuur [van de scholengroep] heeft volgende bevoegdheden:

[...]

3° inzake het personeelsbeleid: [...]

d) maatregelen inzake tucht en orde met betrekking tot personeelsleden.”

Artikel 58, § 1, van het decreet van 27 maart 1991 rechtspositie personeelsleden gemeenschapsonderwijs bepaalt:

“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 [de] raad van bestuur, na advies van de betrokken instellingshoofden;

3° de rechten van verdediging gegarandeerd worden.”

De Vlaamse regering heeft de wijze waarop de rechten van verdediging gewaarborgd worden gepreciseerd in artikel 13, § 2, van het reeds ter sprake gekomen besluit van 22 mei 1991, namelijk door te vereisen dat “[u]it een administratief onderzoek waarbij alle betrokken partijen moeten worden gehoord moet blijken of de overplaatsing in het belang van de dienst verantwoord is en welk personeelslid of welke personeelsleden best worden overgeplaatst om de problemen in de instelling op te heffen”.

11. De door verzoekster aangevoerde decreetsbepaling beoogt het orgaan aan te wijzen dat, met uitsluiting van ieder ander orgaan, dienst of bestuur voor het Gemeenschapsonderwijs bevoegd moet worden geacht met betrekking tot het personeel de bedoelde maatregelen van tucht en orde te nemen. Blijkens het door verzoekster niet van valsheid beticht stuk nr. 13 van het administratief dossier, dat de bestreden beslissing weergeeft, is die genomen door de raad van bestuur van de scholengroep 5 waarbij het bedoelde personeelslid de zittingszaal verliet “na de hoorzitting en voor de debatten startten” en er pas terugkeerde “na dat de Raad een beslissing had genomen”.

12. Zoals verzoekster zelf erkent, staat de hoorplicht er niet aan in de weg dat het verslag van een hoorzitting door een derde, die geen deel uitmaakt van het collegiaal beslissend orgaan, feitelijk wordt genotuleerd.

Het bedoelde personeelslid is geen partij in de procedure. De overwegingen met betrekking tot de ambtelijke ondersteuning door de administratie, geformuleerd bij de bespreking van het eerste middel, kunnen voorts worden doorgetrokken naar de notulist van de hoorzitting. Dat die ambtenaar door zijn ervaring en bijzondere deskundigheid eventueel “wenken en hints” zou kun-

nen geven doet hieraan geen afbreuk: zoals ook het personeelslid zich mag laten bijstaan door een raadsman, is er geen reden om het bestuur het recht te ontzeggen een deskundige -hier dan nog uit eigen huis- te consulteren, omdat het daarmee een “objectieve schijn van partijdigheid” zou wekken.

Verzoekster beweert voorts ook niet dat dit personeelslid - niet van de scholengroep maar van het centrale niveau- onvolledig of onjuist heeft genotuleerd of dat het anderszins een persoonlijke, subjectieve betrokkenheid bij de zaak heeft of zou getuigen van een vooringenomenheid die hem zou kunnen diskwalificeren als neutraal verslaggever, laat staan dat het daarenboven door zijn vermeende ingesteldheid of gedrag de subjectieve onpartijdigheid van de beslissende overheid in het gedrang zou hebben gebracht. Inzonderheid beweert zij niet dat dit personeelslid voor beroepsinstanties welbepaald zou zijn opgetreden ter verdediging van een jegens haar door de scholengroep getroffen beslissing. De betrokkenheid van de verslaggever als verdediger van de scholengroepen in beroepsbeslissingen is dan ook slechts een algemene vaststelling, die voor het voorliggend geschil niet ter zake doet.

13. Het tweede middel is ongegrond.

C. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

14.1. In een derde middel voert verzoekster de schending aan van de motiveringsplicht. Dit middel bestaat uit drie onderdelen.

14.2. In een *eerste onderdeel* betoogt zij dat het onderzoeksrapport en de overwegingen uit de bestreden beslissing op meerdere punten feitelijk onjuist zijn.

Zij betwist vooreerst het oncollegiaal gedrag dat zij beweerdelijk gedurende vele schooljaren zou hebben gemanifesteerd. In de meest recente evaluatie- en beoordelingsverslagen (2001, 2002, 2003, 2004 en 2006), die door de directeur van het KTA zelf zijn opgesteld, is verzoekster steeds met “goed” tot

zelfs “zeer goed” beoordeeld voor de elementen “houding en voorkomen” en “collegialiteit”. De uitstekende beoordelingen van verzoekster werden per 1 januari 2005 beloond met een vaste benoeming van 9/20sten, die per 1 januari 2007 werd uitgebreid naar 20/20sten.

Voorts betoogt zij dat het grote verloop van personeel binnen de afdeling apotheekassistent verkeerdelijk met haar in verband wordt gebracht. De afdeling telt slechts 2 à 3 apothekers/apotheekassistenten, waarvan zij als enige sinds jaren de vaste waarde is. Verzoekster zet vervolgens haar visie uiteen op dat verloop van haar collega's, waarbij zij in wezen betoogt dat hun vertrek niets met haar houding te maken had dan wel met de mogelijkheid om te doctoreren, de onmogelijkheid tot combineren met een voltijdse job in de privésector of nog de beëindiging op initiatief van de directeur van de aanstelling ingevolge veelvuldige afwezigheid wegens ziekte of zijn voorkeur voor de aanstelling van een apotheker in plaats van een apotheekassistent. Wel erkent zij dat er een incident is geweest met één collega omdat deze bepaalde privileges toestond aan sommige leerlingen voor wat betreft de stageopdrachten. Zij betwist dat de weigering om een andere collega te begeleiden ingegeven was door haar oncollegiale houding. De stagebegeleiding was voor haar niet combineerbaar met haar zware revalidatieschema ten gevolge van een ernstig opgelopen nekletsel.

Ten derde benadrukt zij dat zij over de jaren heen de afdeling bijna volledig vorm heeft gegeven, wat zelfs in de bestreden beslissing wordt erkend. Ook in de reeds vermelde beoordelingsverslagen is steeds met lof gesproken over de inspanningen die zij aan de dag legde om de programmatie voor het zevende specialisatiejaar technisch uit te werken, het curriculum uit te bouwen, de leerplannen aan te passen, enzovoort. Deze verwezenlijkingen werden daarenboven door het inspectiedoorlichtingsverslag van juli 2007 opvallend positief beoordeeld.

Ten slotte stelt zij in dit onderdeel dat het onderzoeksrapport, alsook de overwegingen van de raad van bestuur, nagenoeg nergens concreet en precies zijn. De verklaringen van personeelsleden (waarvan sommigen verzoekster nauwelijks kennen, laat staan dat zij ooit met haar hebben samengewerkt),

berusten vaak op “van horen zeggen”. De beweringen worden niet geïllustreerd met ernstige, concreet beschreven voorvallen of incidenten.

14.3. In een *tweede middelonderdeel* stelt verzoekster dat het bij artikel 58 van het rechtspositiedecreet voorgeschreven advies van de directeur, verstrekt bij brief van 24 augustus 2009, niet afdoende is gemotiveerd. Het vermeldt slechts enkele “algemene stellingen”, zoals de loutere verwijzing naar ernstige probleemsituaties met de directie, collega’s en leerlingen en het onherstelbaar geschaad vertrouwen in verzoekster, zonder staving door middel van ook maar één enkel exact feit of gegeven.

14.4. In een *derde middelonderdeel* doet zij nog gelden dat het bestreden besluit niet antwoordt “op tal van onjuistheden en inconsequenties in het onderzoeksrapport” waarop zij in haar verweerschrift van 27 augustus 2009 heeft gewezen, zodat ook hierdoor de formele-motiveringsplicht geschonden is.

14.5. In de laatste memorie wijst verzoekster er nog op dat het feit dat minstens enkele tenlasteleggingen in het kader van de ordemaatregel incorrect zijn, bevestigd is door de kamer van beroep, die uitspraak deed over een voorgestelde tuchtstraf met betrekking tot identieke tenlasteleggingen en die zijn afgewezen op grond van aanvaarde weerleggingen.

Beoordeling

15. Aan verzoekster werd de bestreden beslissing meegedeeld als onderdeel van een vijfenvijftig bladzijden tellend bundel. Dit bundel omvat onder meer een feitenrelaas, waaronder de weergave van het onderzoeksverslag van 2 juli 2009 van de onderzoekscel, het advies van de directeur van 24 augustus 2009, de verweernota van verzoekster, het verslag van de hoorzitting van 27 augustus 2009, haar verweernota van 3 september 2009 en het verslag van de hoorzitting van 3 september 2009. Het bundel bevat vervolgens een omstandige bespreking van het feitenrelaas, een bespreking van het verweer en een motivering van de noodzaak om een ordemaatregel op te leggen, alsook de redenen waarom de noodzakelijk geachte overplaatsing welbepaald verzoekster treft.

16. De bestreden beslissing bevat in samenvatting een weergave van de verklaringen van de rechtstreekse collega's van de betrokken afdeling, leerkrachten die lesuren hebben in de afdeling (vooral van de vakgroep wetenschappen) en de directeur die, anders dan verzoekster beweert, wel degelijk allen refereren aan concrete en naar tijd en plaats situeerbare gebeurtenissen. Verzoekster kan niet worden bijgevallen dat die verklaringen, die ook als bijlage bij het onderzoeksverslag worden gevoegd, meestal berusten op "van horen zeggen". Weliswaar vermijdt het feitenrelaas niet de volledigheid, door ook verklaringen op te nemen van personeelsleden die minder of niet rechtstreeks professioneel met verzoekster te maken hebben, maar dat neemt niet weg dat de rechtstreekse collega's of de directeur verwijzen naar hun eigen ondervindingen of ervaringen en dat het hun getuigenissen zijn die verwijzen naar de concreet beschreven en in aanmerking genomen voorvallen of incidenten.

Zo is de problematische samenwerking tussen verzoekster en haar rechtstreekse collega's-apothekers alleen reeds door de directeur in detail geïllustreerd met een chronologie van de samenwerking tussen deze opeenvolgende personeelsleden en verzoekster, zoals de zeer moeilijke samenwerking met een collega W. in het schooljaar 2006-2007 waarbij de directeur er op wijst dat op het einde van het schooljaar ingevolge een escalatie van de problemen, een gesprek tussen beide collega's enkel nog mogelijk was in zijn aanwezigheid en die van de raadsman van verzoekster, of zoals de "beledigende en intimiderende manier" waarop verzoekster met de volgende collega omging waardoor die collega al wenend een klas leerlingen verliet of zoals nog, de weigering van verzoekster om de daaropvolgende collega te begeleiden bij haar stage. Meerdere leerkrachten leggen verklaringen af, met voorbeelden, over het stroef overleg met verzoekster en de onmogelijkheid om tot communicatie, laat staan afspraken en samenwerking te komen.

Deze talrijke in het onderzoeksverslag samengevatte en met elkaar overeenstemmende verhalen van de personeelsleden die in deze afdeling werken of er via de vakgroep wetenschappen bij betrokken zijn, over de vertrouwensbreuk en het probleem van collegiaal samenwerken met verzoekster, kunnen niet zonder meer worden afgedaan als een aaneenschakeling van roddels. Ver-

zoekster heeft bovendien geweigerd in te gaan op de uitnodiging van de onderzoekscel om zelf haar eigen verhaal naar voren te brengen.

De raad van bestuur maakt voorts in de bestreden beslissing een concrete “reconstructie van de gebeurtenissen van de voorgaande schooljaren”, waarin op chronologische wijze de conflicten worden geschetst die zich sinds enkele jaren tussen verzoekster en haar opeenvolgende rechtstreekse collega’s en leerlingen hebben voorgedaan. Tevens worden de bemiddelingspogingen van de directeur geschetst en de “diverse incidenten die zich vanaf maart 2008 voordoen”, zoals met betrekking tot de Soho-dag “Leren kiezen” van 13 mei 2008, de opdracht van de directeur tot overhandiging van de stagedocumenten aan haar collega in de periode mei-juni 2008, de zogenaamde snuffeldag, de weigering van verzoekster om met haar collega’s een vergadering te houden over de quoterings van de geïntegreerde proef van de leerlingen van 7AP en deze in verband met haar aangepaste opdracht na haar terugkeer uit ziekteverlof tijdens het eerste deel van het schooljaar 2008-2009. Ook wordt verwezen naar de door de directeur opgestelde verslagen en documenten die tevens de incidenten met leerlingen weergeven en zijn tussenkomsten bij conflicten met collega’s.

Verzoekster kan bijgevolg niet ernstig beweren dat het onderzoeksrapport en de overwegingen van de raad van bestuur verstoken blijven van voldoende concrete en precieze voorvallen of incidenten, die verzoekster ook heeft betwist of had kunnen betwisten in haar verweerschriften. Voor zover verzoekster de bestreden beslissing in het algemeen verwijt niet voldoende concreet en precies te zijn, kan haar grief dan ook niet worden aangenomen.

17. Verzoekster verwijt de bestreden beslissing ook feitelijke onjuistheden.

Het komt niet aan de Raad van State als annulatierechter toe om een onderzoek in te stellen betreffende het zich al dan niet hebben voorgedaan van gebeurtenissen en uit te maken wat, naar zijn oordeel, als de juiste toedracht van de aan een bepaalde beslissing ten grondslag liggende feiten moet worden beschouwd. Hij heeft enkel na te gaan of de overheid rechtmatig tot haar voorstelling betreffende de toedracht der feiten is gekomen en zulks enkel met

betrekking tot die door de overheid in aanmerking genomen feiten, waarvan de betrokken ambtenaar de onwaarachtigheid tracht aan te tonen, hetzij door te bewijzen dat de feiten zich materieel niet hebben voorgedaan of zich materieel onmogelijk hebben kunnen voordoen zoals de overheid het voorstelt, hetzij door aan te tonen dat de overheid volgens de regelen der bewijsvorming niet rechtmatig haar voorstelling der feiten uit de gegevens van het dossier mocht afleiden.

Om de onwettigheid van de motieven van de beslissing van de raad van bestuur aan te tonen, kan verzoekster voorts niet volstaan met het louter ontkennen, tegenspreken of in vraag stellen van de feitelijke elementen waarop de beoordeling door de raad van bestuur berust. Het is immers zaak van de verzoevende partij om concrete aanwijzingen te verschaffen die het vermoeden wettigen of aantonen dat de door het bestuur in aanmerking genomen gegevens niet juist zijn.

18.1.1. Verzoekster betwist onder meer de waarachtigheid van de vaststellingen en verklaringen omtrent haar gedurende jaren aanslepende oncollegiale gedrag door te verwijzen naar beoordelingsverslagen, waarin zij op haar houding en collegialiteit positief werd beoordeeld, naar haar vaste benoeming in 2005 en de uitbreiding ervan in 2007 en naar haar algemeen erkende vakbekwaamheid.

18.1.2. Het meest recente van de door haar overgemaakte verslagen, die overigens uitermate bondig zijn, dateert van 2006; deze verslagen hebben bijgevolg betrekking op een periode die voorafgaat aan de geschetste ordeverstoring of samenwerkingsproblemen in de periode 2007-2009 en kunnen aan de vaststellingen uit die periode niet worden tegengeworpen.

Om dezelfde reden kan de vaste benoeming van verzoekster in 2005 niet nuttig worden ingebracht tegen de vaststellingen met betrekking tot haar gedrag nadien. Van de uitbreiding van die vaste benoeming dan weer, daar gelaten of die reeds te situeren is in de problematische periode, wijst verwerende partij erop dat die het gevolg is van een dwingende voorrangregeling waarop verzoekster zich krachtens artikel 36*bis* van het rechtspositiedecreet mocht beroepen. Verzoekster ontkracht niet die vaststelling.

Verzoekster voert terecht aan dat de bestreden beslissing haar inspanningen op het vlak van de opbouw van de afdeling en haar vakkennis nergens betwist en deze integendeel zelfs erkent. De raad van bestuur overweegt hieromtrent:

“De Raad van Bestuur leerde uit het dossier dat [verzoekster] aan de basis ligt van de oprichting van de afdeling apotheekassistent. De [directeur] en [verzoekster] zijn de ‘founding fathers’ van de afdeling apotheekassistent. Het is dankzij de inspanningen van [verzoekster] en de [directeur] dat deze afdeling opgericht werd. De Raad akteert tevens dat niemand de vakbekwaamheid van [verzoekster] in twijfel trekt. [Verzoekster] is als apotheker vaktechnisch een prima personeelslid.”

Het feit dat verzoekster als apotheker vaktechnisch een prima personeelslid is staat er echter niet aan in de weg dat de raad van bestuur in het licht van de aangehaalde vaststellingen binnen zijn beoordelingsbevoegdheid deugdelijk zou kunnen oordelen dat de gebeurtenissen van die aard zijn dat verzoekster niet langer actief kan zijn binnen de afdeling.

18.2.1. Het grote verloop van haar rechtstreekse collega's binnen de afdeling apotheekassistent wordt volgens verzoekster onterecht in verband gebracht met haar gedrag en houding.

18.2.2. Verzoekster blijft summier en vaag, door geen exacte chronologie te geven, met opgave van exacte data van het verloop van haar collega's. Zij beperkt er zich in haar verzoekschrift overigens toe exact dezelfde opmerkingen ten aanzien van de geschetste relationele problematiek te hernemen als in haar verweerschrift, zonder oog derhalve voor de weerlegging ervan in de bestreden beslissing.

Meer nog, haar betoog strookt ook niet met de in de beslissing vastgestelde feiten, zonder dat verzoekster daarvoor een deugdelijke uitleg verschafft. Zo springt in het oog dat volgens verzoekster er geen sprake kan zijn van een vertroebelde samenwerking met collega W. omdat deze na enkele weken “voor bijna de rest van het schooljaar met ziekteverlof” was. In de bestreden beslissing luidt het dat collega W. ziek was tot de maand januari, wat moeilijk gelijk

te stellen is met de rest van het schooljaar en ook blijkt er op 29 juni 2007 nog een overlegvergadering te zijn geweest “naar aanleiding van de problematische samenwerking”, waarbij verzoekster zelfs vergezeld was van haar raadsman, waar volgens de beslissing verzoekster “categoriek” weigert nog met W. samen te werken en zij “op haar standpunt” blijft. Dat voorts een andere collega door de directeur na anderhalf jaar niet meer in dienst is genomen, zoals verzoekster opmerkt, spreekt niet tegen dat dit is gebeurd, zoals de bestreden beslissing vermeldt, in nauw overleg met verzoekster en omwille van de door die collega aangegeven onmogelijke samenwerking, waarbij de grote verdienste van verzoekster ten opzichte van de programmatie van het zevende jaar apotheekassistent toen alsnog doorslaggevend was. Over het door verzoekster toegegeven incident met een collega leert de bestreden beslissing dat verzoekster door leerlingen werd verweten de afspraken die zij met de bewuste collega maakte niet na te komen, dat de directeur daarop een afsprakennota maakt waarin hij verzoekster oproept om op een collegiale, respectvolle wijze samen te werken met de collega’s en dat zij deze nota niet wenst te handtekenen. Met die feitelijke, niet tegengesproken gegevens voor ogen, kan verzoekster als verweer niet ermee volstaan haar gedrag te vergoelijken door de loutere verklaring dat haar collega aan de leerlingen privileges toestond die zij niet kon goedkeuren.

Een aldus opgebouwd verweer mist elke overtuigingskracht, gesteld tegenover de uitgebreide verklaringen van de directeur, opgenomen als bijlage bij het onderzoeksverslag, en tegenover de geconcretiseerde reconstructie van de gebeurtenissen in de bestreden beslissing, en komt neer op een blote ontkenning. Verzoekster slaagt er aldus niet in om de waarachtigheid van het door de bestreden beslissing geschetst problematisch verloop van de relatie tussen haar en haar rechtstreekse collega’s gedurende de afgelopen jaren voldoende in twijfel te trekken.

18.3.1. Verzoekster verwijst in de laatste memorie nog naar de beslissing van de kamer van beroep van 8 februari 2010, waarbij de beslissing van 2 juli 2009 van de raad van bestuur tot oplegging van de tuchtstraf van afhouding van 5% van de wedde gedurende twee maanden wordt vernietigd en vervangen door een blaam, omdat de kamer van beroep twee van de drie tenlasteleggingen onterecht acht.

18.3.2. In tegenstelling tot waar verzoekster van uitgaat liggen geen “identieke tenlasteleggingen” ten grondslag aan de bestreden beslissing.

De ordemaatregel is ingegeven door de ernstig verstoorde samenwerking tussen verzoekster en de directeur, collega's en ook leerlingen in de afdeling apotheekassistent die de orde in de school in die mate verstoorde “dat de goede samenwerking nodig voor de werking van de dienst zoek was”. Deze conflictsituatie nam steeds grotere proporties aan overheen verschillende jaren, zoals uitvoerig wordt beschreven in de bestreden beslissing.

De drie tenlasteleggingen van voormelde tuchtbeslissing hebben betrekking op slechts drie incidenten uit 2008. De tweede ervan is ook door de kamer van beroep nog steeds in aanmerking genomen om de tuchtmaatregel van de blaam te verantwoorden. Voor zoveel als het eerste verwijt, op 13 maart 2008 een opdracht niet te hebben uitgevoerd, in de thans bestreden beslissing al ter sprake komt, lijkt het alleszins niet doorslaggevend te zijn geweest om de voortdurende ordeverstoring te bewijzen. Overigens is de afwezigheid van verzoekster die dag door de kamer van beroep wel degelijk erkend, maar werd het tuchtrechtelijk laakbaar karakter ervan verworpen omdat de precieze omstandigheden van de afwezigheid niet vaststaan. De tenlastelegging dan weer met betrekking tot het botweg weigeren in overleg te gaan betreffende de jurering van de leerlingen noemt de kamer van beroep geen tuchtfeit omdat verzoekster er een e-mail over stuurde. Het feitelijke gegeven dat verzoekster weigerde persoonlijk overleg te hebben met de andere jury ingevolge de aanwezigheid van een collega met wie zij geen contact wou, laat de kamer van beroep overeind. Ook als het geen tuchtfeit is om te weigeren persoonlijk overleg te voeren indien er minstens per e-mail gecommuniceerd is, dan vermag de raad van bestuur dergelijk gedrag van verzoekster toch mee in aanmerking te nemen om zich over de vertroebelde relaties en de eventuele ordeverstoring een mening te vormen.

Ook de tuchtbeslissing van de kamer van beroep kan dan ook niet dienstig worden ingeroepen om de feitenvinding door het bestuur onderuit te halen.

18.4. Uit het voorgaande volgt dat het eerste onderdeel niet kan worden aangenomen.

19.1. Het verplicht in te winnen advies van de directeur is een voorbereidende handeling die zelf niet is onderworpen aan de formele-motiveringsplicht.

Verzoekster ziet het te dezen anders, argumenterende dat de formele-motiveringsplicht vereist dat adviezen die verplicht worden ingewonnen, zelf voldoende gemotiveerd moeten zijn “voor zover zij dienen ter motivering van het eigenlijke besluit”. Die premisse is te dezen echter niet vervuld, aangezien de bestreden beslissing een omstandige aan de raad van bestuur rechtstreeks toe te schrijven motivering omvat. In zoverre deze grief er van uitgaat dat het betrokken advies dient ter motivering van het uiteindelijke besluit van de raad van bestuur, mist ze dan ook feitelijke grondslag.

Daarenboven is ten aanzien van dit advies hoe dan ook het doel van de formele-motiveringsplicht bereikt, zelfs indien deze verplichting betrokken zou moeten worden op de argumentatie van de directeur. De bestreden beslissing steunt immers op de “argumenten ontwikkeld in de voorafgaande ‘Bespreking’”, die op hun beurt worden geput uit onder meer het onderzoeksverslag, waarin ook de verklaringen van de directeur door hem afgelegd in het kader van het onderzoek door de onderzoekscel worden weergegeven. Zowel voormeld advies als voormelde verklaringen van de directeur worden weergegeven in de bestreden beslissing. Verzoekster hoeft dan ook niet ver te gaan zoeken om de argumenten van de directeur te kennen die de “algemene stellingen” van zijn advies onderbouwen. Van het onderzoeksverslag, waarin de verklaringen van de directeur worden opgenomen, nam zij reeds kennis vóór de bestreden beslissing, namelijk op 17 augustus 2009 toen verzoekster “een exemplaar [van het dossier] mocht ontvangen”. Aldus heeft verzoekster er zelfs geen belang bij aan te voeren dat het advies van het instellingshoofd slechts enkele “algemene stellingen” vermeldt.

19.2. Het tweede middelonderdeel wordt insgelijks verworpen.

20. Waar verzoekster in het derde onderdeel nog aanvoert dat de bestreden beslissing niet antwoordt op haar verweerschrift van 27 augustus 2009 dient te worden vastgesteld dat zij nalaat om deze grief ook maar enigszins in het inleidend verzoekschrift toe te lichten. Het komt evenwel niet aan de Raad van State toe dit aspect van het middel in plaats van verzoekster verder uit te werken. Verzoekster mag niet verwachten dat de Raad van State zelf in haar bezwaarschrift uit een voorafgaande procedure uitzoekt welke argumenten daarin werden aangevoerd en of er al dan niet in de bestreden beslissing op werd geantwoord. Dit onderdeel is dan ook niet ontvankelijk. Met een laattijdige poging tot verduidelijking in de memorie van wederantwoord mag, mede ook gelet op het recht op tegenspraak van verwerende partij, geen rekening worden gehouden.

21. Uit al het voorgaande volgt dat het derde middel in al zijn onderdelen wordt verworpen.

D. Vierde middel

Uiteenzetting van het middel

22.1. In het vierde middel meent verzoekster dat de bestreden maatregel in werkelijkheid bedoeld is als een aantasting van haar belangen en dat het dus gaat om een verkapte tuchtmaatregel. In de overwegingen van de bestreden beslissing worden immers ook de op 2 juli 2009 met een tuchtstraf gesanctioneerde tekortkomingen opgenomen. Verzoekster acht zich dan ook dubbel gestraft voor dezelfde feiten. De onmiddellijke aansluiting van de ordemaatregelprocedure op de eerdere tuchtprocedure en het inroepen van dezelfde motieven toont bovendien aan dat de ingeroepen motieven voor het bestreden besluit niet echt verband houden met het belang van de dienst, maar met vermeende tuchtfeiten zoals “intimidatie” of “het negeren van instructies vanwege de directeur”.

22.2. In de memorie van wederantwoord en de laatste memorie stelt verzoekster nog dat zij binnen het KTA Paramedisch instituut te Mechelen heeft af te rekenen met een door een minderheid van collega’s opgestarte polemiek tegen haar persoon, waarbij de ultieme afrekening de bestreden ordemaatregel is die verzoekster de mogelijkheid ontzegt om nog langer farmaceutische vakken te

kunnen onderrichten. De overplaatsing overstijgt dan ook het louter bewarend karakter ervan en is slechts op te vatten als een sanctie, waarbij het verzoekster onmogelijk wordt gemaakt om haar specifieke kennis en kunde als apotheker te benutten in het onderwijs.

Beoordeling

23. Aan een tuchtmaatregel en aan een ordemaatregel kunnen dezelfde feiten ten grondslag liggen. Die feiten kunnen een bestuur nopen om door gepaste ordemaatregelen de verstoorde goede werking van de dienst die zij veroorzaken, te herstellen alsook om, zo die feiten volgens het bestuur deontologisch laakbaar zijn, door een tuchtrechtelijk optreden de persoon of personen die zij ervoor schuldig acht, te bestraffen.

Niets staat er aan in de weg -ook niet het beginsel *non bis in idem*- dat het bestuur voor dezelfde feiten en zelfs op grond van hetzelfde onderzoek én een ordemaatregel én een tuchtsanctie oplegt. Dit volgt uit het wezenlijke onderscheid tussen beide soorten maatregelen. Hetzelfde gedrag van een ambtenaar kan zowel aanleiding geven tot een tuchtmaatregel als tot een ordemaatregel. Waar een tuchtmaatregel evenwel beoogt een sanctie op te leggen voor schuldig gedrag van het betrokken personeelslid, laat een ordemaatregel de schuldvraag buiten beschouwing, in die zin dat niet het schuldig zijn aan dit gedrag de overheid tot het treffen van de maatregel brengt, maar wel het gedrag op zichzelf beschouwd, als een de goede orde verstorend element. Een ordemaatregel strekt er dan ook toe de goede werking van de dienst te verzekeren of te herstellen na een verstoring van die werking door het gedrag van één of meer personeelsleden.

24.1. Zoals hiervóór bij de bespreking van het derde middel al is uiteengezet, gaat verzoekster er onterecht vanuit dat een identieke tenlastelegging en overeenstemmende motieven ten grondslag liggen aan de bestreden ordemaatregel en aan de tuchtbeslissing van 2 juli 2009.

24.2. Hoogstens kan worden vastgesteld, wat de feiten betreft, dat enkele specifieke gedragingen in 2008, waarvoor verzoekster aan een tuchtproce-

dure is onderworpen, mede opgesomd worden om de over meerdere jaren gesitueerde ordeverstoring te illustreren.

De thans in geding zijnde ordemaatregel is, wat vervolgens zijn motivering betreft, hoofdzakelijk gesteund op het antwoord van de raad van bestuur op twee vragen:

- is de orde in de betrokken instelling in die mate verstoord dat een overplaatsing zich opdringt;
- als de eerste vraag positief beantwoord wordt, moet worden nagegaan welk personeelslid of -leden overgeplaatst moeten worden.

Bij de bespreking van die vragen verwijst de raad van bestuur onder meer ook naar de incidenten uit 2008, die aan de basis liggen van de tuchtbeslissing, doch dit enkel als feitelijke illustraties van de geschetste problematische samenwerking van verzoekster met haar collega's en de directeur, die volgens de bestreden beslissing van aard is om de goede werking van de dienst in het gedrang te brengen.

24.3. In de mate dat verwerende partij verzoekster voor sommige gedragingen een tuchtmaatregel heeft willen opleggen, heeft zij de tuchtprocedure ingesteld. Daarnaast zet verwerende partij in de thans bestreden beslissing uitvoerig uiteen waarom in een ruimere context van meerdere jaren er ook sprake is van ordeverstoring en waarom in het belang van de dienst welbepaald verzoekster overgeplaatst moet worden. De door verwerende partij overgelegde stukken doen zodanige gegevens kennen dat het voor de rechter, die van de goede trouw van de overheid moet uitgaan, aannemelijk wordt dat zij in de gegeven situatie rechtmatig tot het opleggen van een overplaatsing als ordemaatregel is kunnen komen. Het valt dan toe aan degene die de overheid verborgen, onwettige oogmerken toeschrijft, om het voor die rechter geloofwaardig te maken dat, ondanks de schijn van het tegendeel, een disciplinaire bedoeling aan de grondslag van de overplaatsing ligt en die overplaatsing derhalve in wezen een verkapte tuchtmaatregel is.

Dit gebeurt niet.

De uiteenzetting van verzoekster in het inleidend verzoekschrift, dat de motivering voor de ordemaatregel identiek is als voor de tuchtsanctie, mist alleszins feitelijke grondslag. Voorts louter poneren dat de ordemaatregel steunt op schuldig gedrag en dat nergens het dienstbelang als motief wordt aangehaald, geeft blijk van een moedwillig verkeerde lezing van de bestreden beslissing en volstaat niet om, zoals het hoort, voor de Raad van State geloofwaardig te maken dat de maatregel, die zich als een ordemaatregel presenteert, duidelijk bedoeld is als een sanctie, omdat, ondanks de schijn van het tegendeel, uit de omstandigheden van de zaak moet worden afgeleid dat het determinerend, maar niet uitgedrukt motief van de maatregelen is haar te bestraffen.

Door in haar latere memories te gewagen van een “ultieme afrekening” en van “een door een minderheid van collega’s opgestarte polemiek tegen haar persoon” voegt verzoekster niet alleen laattijdig argumenten toe aan haar grief, maar blijft zij alweer bij vrijblijvende en onbewezen algemeenheden.

24.4. Het vierde middel is niet gegrond.

E. Vijfde middel

Uiteenzetting van het middel

25.1. Verzoekster voert in het vijfde middel de schending aan van het redelijkheids- en evenredigheidsbeginsel.

25.2. In een *eerste onderdeel* doet zij gelden dat het als onredelijk en onevenredig overkomt dat, niettegenstaande zij tot 2006 steeds gunstig en uiterst positief is beoordeeld en zij in 2007 nog een voltijdse vaste benoeming kreeg, meteen en opeenvolgend meerdere onderzoeken zijn ingesteld naar haar functioneren, met vrij zware maatregelen inzake tucht en orde tot gevolg. Verzoekster had tot voor kort immers een onberispelijke reputatie als leerkracht. Nochtans zijn de afwezigheid van tuchtrechtelijke antecedenten en een jarenlange onberispelijke staat van dienst elementen die in aanmerking moeten worden genomen als verzachtende omstandigheden bij het nemen van tucht- en ordebesluiten.

25.3. In een *tweede onderdeel* wijst zij erop dat de raad van bestuur met zijn tuchtbesluit van 2 juli 2009 wil doen geloven dat de tuchtmaatregel moet worden gezien als een ernstig signaal, dat door verzoekster “op zijn juiste waarde [moet worden ge]taxeer[d]”. Verzoekster zou nog de kans krijgen zich te verbeteren. Op dezelfde dag echter waarop haar deze tuchtbeslissing wordt meegedeeld, heeft zij tevens een uitnodiging gekregen voor een hoorzitting in het kader van het voornemen van de raad van bestuur om over te gaan tot de overplaatsing van verzoekster in het belang van de dienst. Nog vooraleer verzoekster de kans krijgt om “zich te bezinnen” en “lessen te trekken” wordt al een ordemaatregelprocedure ingesteld. De houding van de raad van bestuur is in dit licht onredelijk te noemen. Waar de raad van bestuur in de bestreden beslissing erop wijst dat hij met de verwijzing naar dit bezinningsproces niet heeft bedoeld dat dit zich in het KTA zal moeten voltrekken, bewijst verwerende partij hiermee zelf dat de ordemaatregel niet los staat van de voorafgaande tuchtprocedure, maar dat één en ander als een (dubbel) tuchtproces is opgevat.

25.4. In de laatste memorie wijst verzoekster op de verregaande gevolgen van de beslissing, omdat er in gans Vlaanderen slechts één andere instelling voor secundair onderwijs van het Gemeenschapsonderwijs dezelfde opleiding aanbiedt, die 150 kilometer van haar woonplaats is gelegen.

Beoordeling

26. Waar verzoekster verwijst naar haar positieve beoordelingen tot 2006, haar voltijdse vaste benoeming per 1 januari 2007 en haar vakbekwaamheid, valt het eerste onderdeel samen met hetgeen zij reeds bij het eerste onderdeel van het derde middel heeft aangevoerd, zodat naar de bespreking ervan kan worden verwezen.

27. Zoals reeds uiteengezet, hebben een tucht- en een ordemaatregel een verschillende finaliteit. Beide procedures kunnen dus tegelijkertijd en zelfs op grond van dezelfde feiten worden opgestart.

Tevens komen ze te dezen niet uit de lucht vallen, zoals verzoekster het wil doen uitschijnen, of was er voor haar geen eerdere gelegenheid

tot “bezinning”. Uit de motivering van de bestreden beslissing blijkt dat de directie het opstarten van dergelijke “vrij zware” maatregelen zo lang mogelijk heeft willen uitstellen, dat ze het resultaat zijn van een escalerend conflict in de betrokken afdeling en dat ze werden voorafgegaan door talrijke mislukte bemiddelingspogingen vanwege de directeur alsook afsprakennota’s of voorstellen inzake werkverdeling, andere tewerkstelling en tijdelijke opdrachtaanpassing, die evenwel door verzoekster steeds van de hand werden gewezen. Zo stelt de raad van bestuur in de beslissing onder meer vast:

“De directeur van het Paramedisch instituut [heeft] hemel en aarde [...] bewogen om [verzoekster] tot enige moderatie te bewegen. Alle pogingen die hij ondernomen heeft hebben tot niets geleid [...] hij [moest] steeds [...] vaststellen dat [verzoekster] volstrekt op haar positie bleef staan, samenwerking weigerde, verder haar zin en alleen haar zin bleef doen, [...]. Als een personeelslid zowel de feitelijke als de algemene instructies van de directeur negeert, zelfs uitdrukkelijk weigert om met collega’s personeelsleden samen te werken, niet bereid is op enige wijze haar functioneren in vraag te stellen, is het niet verwonderlijk dat bedoelde directeur het uiteindelijk ook opgeeft. Hiervoor werden de diverse initiatieven die de [directeur] ondernam om [verzoekster] tot redelijkheid te bewegen beschreven en besproken. Uiteindelijk heeft dit tot niets geleid [...].

De raad van bestuur is van oordeel dat in het licht van de gebeurtenissen de voorbije jaren het onmogelijk is dat [verzoekster] en de [directeur] nog verder in één school actief zijn.”

28. De door verzoekster in het inleidend verzoekschrift opgegeven argumenten zijn niet van aard om een schending van het redelijkheidsbeginsel aan te tonen of aannemelijk te maken dat de opgelegde maatregel de toets van de evenredigheid niet kan doorstaan.

Het in laatste memorie aangebracht argument dan weer is hoe dan ook te laat in de huidige procedure aangebracht om ontvankelijk te zijn.

29. Het vijfde middel dient eveneens te worden verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 175 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 23 december 2011, door de Raad van State, XIIe kamer, samengesteld uit:

Dierk Verbiest,	kamervoorzitter,
Geert Van Haegendoren,	staatsraad,
Pierre Barra,	staatsraad,
bijgestaan door	
Silja Doms,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Silja Doms

Dierk Verbiest