

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

nr. 225.553 van 21 november 2013
in de zaken I. A. 203.802/IX-8046
II. A. 206.745/IX-8047

In zake : I + II
Chris DE MESMAECKER
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Noël Devos en Guido Van den Eynde
kantoor houdend te 2440 Geel
Diestseweg 155
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

I + II
het AUTONOOM GEMEENTEBEDRIJF STEDELIJK
ONDERWIJS ANTWERPEN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Jim Deridder
kantoor houdend te 2018 Antwerpen
Mechelsesteenweg 210 A
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van de beroepen

1.1. Het beroep in de zaak A. 203.802, ingesteld op 27 februari 2012, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van 29 augustus 2011 van de directeur coördinatie-scholengemeenschap van het Stedelijk Basisonderwijs, scholengemeenschap Oost, waarbij Chris De Mesmaecker met ingang van 1 september 2011 verplicht geaffecteerd wordt aan de stedelijke basisschool De Kameleon.

1.2. Het beroep in de zaak A. 206.745, ingesteld op 22 oktober 2012, strekt tot de nietigverklaring van “de beslissing [van de divisiedirecteur van het Stedelijk Basisonderwijs Antwerpen] van 29 augustus 2012 inhoudende de intrekking van de affectatie naar stedelijke basisschool De Kameleon van 29 au-

gustus 2011 en de beslissing van 29 augustus 2012 [...] om bij wijze van orde-maatregel [Chris] De Mesmaecker te affecteren naar een andere school binnen Scholengemeenschap Zuid vanaf 1 september 2011”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft in de zaak A. 203.802 het administratief dossier neergelegd en in de zaak A. 206.745 een memorie van antwoord ingediend.

De verzoekende partij heeft in de zaak A. 203.802 een toelichtende memorie ingediend en in de zaak A. 206.745 een memorie van wederantwoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Rudi Van der Gucht heeft over de beide zaken een verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft in de beide zaken een laatste memorie ingediend, de verwerende partij heeft in de zaak A. 206.745 een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 21 oktober 2013.

Kamervoorzitter Geert Van Haegendoren heeft over de beide zaken verslag uitgebracht.

Advocaat Sofie Cauwenberghs, die *loco* advocaten Noël Devos en Guido Van den Eynde verschijnt voor de verzoekende partij in de beide zaken en advocaat Jim Deridder, die verschijnt voor de verwerende partij in de beide zaken, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Rudi Van der Gucht heeft een met dit arrest gedeeltelijk 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 vast benoemd leerkracht kleuteronderwijs bij het autonoom gemeentebedrijf Stedelijk Onderwijs Antwerpen. Zij was gedurende een vijftiental jaren geaffecteerd aan de kleuterschool Het Vliegertje te Deurne, die deel uitmaakt van de scholengemeenschap Oost.

3.2. Wegens spanningen in het schoolteam vraagt de directeur van de voormelde kleuterschool in de loop van de maand december 2010 hulp aan de HR-ondersteuning. In deze hulpvraag wordt melding gemaakt van de geringe betrokkenheid van het onderwijzend personeel en de negatieve sfeer die er heerst, klachten daaromtrent ook van het bestuur van de oudervereniging, onenigheid in het lerarenteam omtrent de betekenis en invulling van lesopdracht, schoolopdracht en totale opdracht. De directeur wijst op een weinig constructieve sfeer op personeelsvergaderingen en rekent op hulp bij het ombuigen van de negatieve sfeer en bij trajectbegeleiding van “moeilijke collega’s”.

De directeur informeert ook het onderwijspersoneel ervan dat een vergadering op het getouw staat met HR-personeelsbeleid “om ons te helpen in dit proces”, namelijk “school maken in een sfeer van vertrouwen”.

In een gezamenlijke e-mail antwoorden de kleuterjuffen op 24 december 2010:

“We beseffen hier allemaal heel goed dat er dringend iets moet veranderen in onze school, we hadden er trouwens ook al over gepraat. We hadden

eerder gehoopt het binnen ons eigen team bespreekbaar te kunnen maken, zonder inmenging van derden.

Maar zoals reeds gezegd, we zien de nood ervan: de sfeer is hier al geruime tijd heel erg gespannen.”

3.3. Om de problemen op te lossen wordt een zogenaamde 360°-waardering uitgevoerd en op basis daarvan wordt een begeleidingstraject opgestart onder de verantwoordelijkheid van L.R., directeur coördinatie van de scholengemeenschap Oost. In juni 2011 stelt L.R. een verslag op over haar begeleiding. In haar verslag doet zij onder meer de volgende vaststellingen:

“Beginsituatie

Directeur van de kleuterschool Het vliegertje, [...], geeft op verschillende tijdstippen, schooljaren 2004-2010, signalen dat het moeilijk werken is met het schoolteam omdat er heel wat weerstand is tegenover veranderingen en tegenover opdrachten die buiten de klasopdracht vallen, maar wel binnen de schoolopdracht en/of opdracht als kleuteronderwijzer. (voorbeelden : aanwezigheid op personeelsvergaderingen, vergaderingen van de oudervereniging, schoolfeest, ...). Als directeur binnen de scholengemeenschap heb ik de vorige directeur coördinatie meermaals horen zeggen dat het schoolteam in de Stedelijke kleuterschool Het Vliegertje een moeilijk team is. Wanneer ik in september 2009 directeur coördinatie-scholengemeenschap word heb ik een functioneringsgesprek met alle directeurs van de scholengemeenschap, dus ook met [de directeur van de kleuterschool Het Vliegertje]. Tijdens dit gesprek vertelt [de directeur van de kleuterschool Het Vliegertje] dat het team steeds meer activiteiten wil afbouwen omdat de werkdruk te hoog wordt bevonden. Zij geeft aan dat het vooral Mevrouw De Mesmaecker is die een negatieve houding aanneemt.

[...]

Reflectie

[...]

Leider van de groep is duidelijk Chris De Mesmaecker. Zij durft kritisch en zelfs meer dan kritisch zijn. Zij kan echter weinig of geen alternatieven/oplossingen... naar voor brengen. Ik ervaar hier zeer veel negativisme. Dit voortdurend negativisme was me reeds opgevallen tijdens het gesprek in december 2010 nav het vervangen van de zieke directeur. Ook de lichaamshouding van deze dame spreekt boekdelen (onderuitgezakt aan tafel, gekruiste armen, uitlatingen als pfft, alleez dat moet je nu toch verstaan dat we niet elk jaar een feest organiseren, zijn al die vergaderingen wel nodig,...)

[...]

II. Pedagogische studiedag op 3 maart 2011

[...]

Reflectie

Ik heb maar 2 groepjes kunnen volgen omdat in het tweede groepje de oefening opnieuw moest uitgelegd en gemaakt worden. Aanleiding hiervoor [was] de houding van Chris De Mesmaecker. Bij mijn binnenkomst in de klas hoorde ik Chris zeer negatief inpraten op de collega's over huidige situaties.

Ik ervaar zeer sterk dat het team het zeer moeilijk heeft met de onderwijsvernieuwend ideeën van de directeur. Enkel [...] en [...] zijn hierover enthousiast. Ik voel dat [...] dit wel zou willen maar ik heb de indruk dat zij zich laat meenemen in het negativisme van Chris De Mesmaecker, haar parallelcollega.

[...]

Ik kan mij ook niet van de indruk ontdoen dat Chris de directeur zou willen zien vertrekken.

III. Bijwonen van personeelsvergadering op 3 mei 2011

[...]

De directeur vraagt aan de collega's of zij al hebben nagedacht over de praktische organisatie van het schoolfeest in het kader van de bestellingen van materiaal en drank, eten,...

Er volgt een doodse stilte, er komt van niemand reactie. De houding van Chris De Mesmaecker is tekenend : onderuitgezakt, armen over elkaar

Als dirco intervenieer ik en stel ik 'jullie krijgen hier kansen en jullie grijpen ze niet.'

Reactie Chris De Mesmaecker: ja maar moet dat nu allemaal vandaag al op papier gezet worden, je weet toch dat wij altijd wel op ons pootjes terechtkomen.

[...]

Het is voor mij ook duidelijk nu dat Chris een duidelijke impact heeft op het team. Iedereen wil haar zeker te vriend houden. Ik stel vast dat de interactie tussen directeur en Chris helemaal uit balans is. Chris is ook niet bereid om de argumenten van de directeur in acht te nemen.

[...]

Zoals ik na de pedagogische studiedag het vermoeden had dat Chris de directeur zou willen zien vertrekken, heb ik dat na de personeelsvergadering opnieuw. Ik maak hier dan ook de bedenking of een begeleiding, door wie dan ook, hierin verandering kan brengen.

[...]

Ik denk [dat] noch Chris, noch Leen ooit zullen geloven in de goede bedoelingen van hun directeur of dat de directeur zelfs maar de kans zal krijgen om dit ooit te bewijzen."

3.4. Vervolgens stelt L.R. een verslag op met het oog op de verplichte affectatie van onderzoekster en L. Van Elsacker. Het verslag schetst de aanleiding van de 360°-waardering, de bevraging in de school, het daaruit voortvloeiende concrete begeleidingstraject en een "enigszins banaal voorval" dat alle inspanningen "op de helling [deed] staan" en op basis waarvan de directeur aan-

geeft “dat samenwerking – ondanks alle inspanningen – moeilijk is en dit in de toekomst zo zal blijven”:

“Op basis van mijn eigen ervaringen en vaststellingen moest ik dit standpunt spijtig genoeg bijtreden. Een structurele oplossing waarbij de wijzingen in het team [...] worden doorgevoerd, dringt zich op.”

L.R. verduidelijkt vervolgens haar voornemen tot verplichte affectatie:

“Spijtig genoeg stoten alle pogingen van de directeur om het personeel hiervan te overtuigen, op negatieve kritiek van Chris De Mesmaecker en Leen Van Elsacker. Na het doorlopen van het proces is het voor mij duidelijk dat Mevrouw Chris De Mesmaecker zich systematisch negatief opstelt. Mevrouw Leen Van Elsacker geeft op haar beurt een aantal keer uitdrukkelijk aan dat zij geen vertrouwen heeft in de directeur. Deze systematische negatieve reacties op het beleid en de beslissingen van de directeur manifesteren zich niet alleen t.a.v. de directie, maar ook t.a.v. de zorgcoördinator van de relatief kleine kleuterschool.

Alle pogingen van de directeur en coördinerend directeur om hierin verandering te brengen waaronder vele persoonlijke gesprekken, teamgesprekken, 360° waardering, begeleiding, het ervaren van de sfeer in de school, hebben niet tot het gewenst gevolg geleid.

Om uit deze conflictsituatie te komen, om de continuïteit van de school niet in het gedrang te brengen en het feit dat de school in september 2011 voor een doorlichting staat, wordt in het belang van de school overwogen om te opteren voor een gedwongen affectatie van beide leerkrachten. Een beslissing nemen waardoor iemand gedwongen verplaatst wordt, is geen evidente maar in dit geval een weloverwogen oplossing. Dit betekent voor de betrokken personen immers een maatregel waardoor zij uit hun vertrouwde werkomgeving worden verwijderd om [...] zich vervolgens te moeten aanpassen aan een nieuwe.

Daarom zal bij het bepalen van de nieuwe school, in de mate van het mogelijke rekening worden gehouden met de persoonlijke belangen van Chris De Mesmaecker en Leen Van Elsacker.

Zo zou Chris De Mesmaecker geaffecteerd kunnen worden naar de basischool De Kameleon. Zij zou in deze school een meerwaarde kunnen betekenen met betrekking tot het taalonderwijs. Zij heeft immers een aantal werkvormen ontwikkeld die uitermate geschikt zijn om toe te passen op de doelgroep van deze school. Tevens is zij bevriend met de directeur van deze school wat de overgang ook zou kunnen vergemakkelijken.

[...]

De directie zal verder begeleid worden in het aanbrengen van verandingsprocessen. Ook de bekommernissen van het personeel zoals deze uit de 360° evaluatie naar voor komen, zullen na de doorlichting en rekening

houdend met de aandachtspunten uit het doorlichtingsverslag opgevolgd worden.”

3.5. Op 26 augustus 2011 heeft de directeur een gesprek met verzoekster over het afscheid dat werd georganiseerd voor een administratieve medewerker, waarop de directeur en de zorgcoördinator niet waren uitgenodigd.

3.6. Op 29 augustus 2011 wordt verzoekster door L.R. ervan in kennis gesteld dat zij met ingang van 1 september 2011 verplicht geaffecteerd wordt aan de stedelijke basisschool De Kameleon, Constant Permekestraat te Antwerpen-Kiel. Dit is de bestreden beslissing in de zaak A. 203.802. Ze wordt enkel mondeling aan verzoekster meegedeeld.

3.7. Na een aantal vergeefse contacten met de schooldirectie, wijzen de raadslieden van verzoekster de verwerende partij met een aangetekend schrijven op 8 december 2011 erop dat een verplichte affectatie steeds schriftelijk gemotiveerd dient te zijn. Zij vragen voorts de intrekking van de bestreden beslissing.

Op 3 februari 2012 geeft de verwerende partij de raadslieden van verzoekster te kennen dat verzoekster zich niet heeft verzet tegen haar nieuwe affectatie waarvan zij de reden reeds mondeling aan verzoekster kenbaar had gemaakt. Zij verduidelijkt dat tot deze affectatie werd beslist in het belang van het onderwijs en vat de redenen bondig samen.

Op 27 februari 2012 dient verzoekster het annulatieberoep A. 203.802 in tegen de beslissing van 29 augustus 2011.

3.8. De verwerende partij besluit daarop om de procedure tot affectatie te hernemen en voegt in het kader daarvan nog twee getuigenverklaringen toe aan het dossier. De eerste getuigenverklaring is van een gewezen waarnemend directeur van Het Vliegertje. Over de houding van verzoekster stelt deze het volgende:

“Mevr. Chris Demesmaecker stond eerder sceptisch ten opzichte van de evolutie. Zij heeft zich meermaals laten ontvallen dat ze gevoelsmatig zeer veel moeite had met alle op stapel staande veranderingen. Volgens haar ging het niveau van hun onderwijs naar beneden en achtte zij het niet nodig om haar aanbod op een doorgedreven gedifferentieerde manier te implementeren. Zij was ervan overtuigd dat alle kinderen aan het ‘hoge’ niveau, dat de school tot dan toe kon nastreven, moesten voldoen. Dit allemaal buiten beschouwing gelaten – de school stond tenslotte aan het begin van het traject – heb ik Mevr. Demesmaecker leren kennen als een dame met een kritische kijk, die haar bedenkingen met/bij betrokken personen steeds aftoetste, en die vaak nood had aan extra kadering van vooropgestelde acties/beslissingen/...”

De tweede getuigenverklaring komt van een docent aan de Hogeschool Zeeland. Over het gedrag van verzoekster tijdens de nabespreking van een pedagogische studiedag stelt deze het volgende:

“Bij de nabespreking kwam natuurlijk ook de evaluatie aan de orde. Mijn stelling is en was dat je altijd moet evalueren, omdat je onderwijs anders blijft hangen op een bepaald niveau. Een van de leerkrachten reageerde daar, zonder enige aanleiding, erg fel op. Moeten we hierbij ook al evalueren, was haar opmerking. De positieve sfeer sloeg, door haar negatieve opmerkingen, om. Ik probeerde haar nog te overtuigen van het nut van evalueren. Maar ze was niet voor rede vatbaar. Ik vond dat vervelend en ik begreep dat ik blijkbaar een gevoelig punt had aangekaart. Mijn collega's van Artesis zeiden dat evalueren in het Vlaamse onderwijs een zwaardere betekenis heeft dan in Nederland. Evalueren wordt snel gekoppeld aan het functioneren van de leerkracht. Of dat zo is, weet ik niet, maar het was voor mij wel een verklaring voor haar negatief gedrag. Enkele dagen later heb ik contact opgenomen met de directrice en zij vertelde mij, dat deze leerkracht wel meer fel uit de hoek kon komen. Het incident was voor mij daarmee afgedaan, maar het heeft op mij wel indruk gemaakt, omdat ik zo'n felle, negatieve reactie in mijn lange onderwijsloopbaan nog niet had meegemaakt.”

3.9. Op 30 mei 2012 deelt de divisiedirecteur aan verzoekster mee te overwegen om haar bij wege van ordemaatregel te affecteren aan een andere school, namelijk de basisschool De Kameleon die deel uitmaakt van de scholengemeenschap Zuid en hij nodigt verzoekster uit voor een hoorzitting op 19 juni 2012.

Op 19 juni 2012 wordt verzoekster door de divisiedirecteur en de directeur coördinatie van de scholengroep gehoord.

3.10. Op 5 juli 2012 bespreekt het college van directeurs de voorgenomen reffectatie van verzoekster. Dienaangaande wordt in het verslag het volgende geacteerd:

“Na bespreking van het dossier, stelt het college van directeurs SG Oost vast dat:

[...]

(b) collega De Mesmaecker

- Heel moeilijk kan samenwerken met de directeur wat de sfeer in de school niet ten goede komt
- Ook de samenwerking met de zorgcoördinator niet vlot verloopt;
- Zich niet kan vinden in allerlei vormen van onderwijsvernieuwing en zich t.a.v. collega's hierover systematisch negatief uitlaat.

Het college stelt daarnaast vast dat diverse pogingen van de directeur en de directeur coördinatie om hierin verandering te brengen (persoonlijke gesprekken, teamgesprekken, waardering directeur, begeleiding directeur coördinatie,...) tot niets geleid hebben. Hierdoor valt het niet te verwachten dat dit gedrag zal wijzigen.

Voor het college is het duidelijk dat hierdoor de goede werking van de school op de helling komt te staan, waardoor een maatregel zich opdringt. Om uit deze conflictsituatie te komen, adviseert het college van directeurs unaniem:

[...]

(b) tav mevrouw De Mesmaecker

- De beslissing van 29 augustus 2011 die de affectatie van mevrouw De Mesmaecker tot voorwerp had, als ingetrokken te beschouwen;
- Mevrouw De Mesmaecker, in het belang van de goede werking van de Stedelijke kleuterschool Het Vliegertje te affecteren naar een andere school binnen scholengemeenschap Zuid, met name de Stedelijke kleuterschool De Kameleon.”

3.11. Met een ter post aangetekend schrijven van 29 augustus 2012 geeft de divisiedirecteur aan verzoekster het volgende te kennen:

“Ik richt mij tot u als divisiedirecteur van het Stedelijk Basisonderwijs. Uw directeur [...] bracht mij op de hoogte van de zeer moeizame samenwerking met haar en het gebrek aan vertrouwen in haar. In het belang van de school is het belangrijk deze probleemsituatie te onderzoeken en indien nodig de gepaste maatregelen te treffen.

U werd door mij op 23 mei 2012 schriftelijk uitgenodigd voor een gesprek. Dit gesprek, in het bijzijn van uw raadsvrouw, vond plaats op dinsdag 19 juni 2012.

Het dossier, inclusief uw opmerkingen, werd voor advies voorgelegd aan het College van directeurs van Scholengemeenschap Oost. Na grondige bespreking van het dossier kwam het college op 5/07/2012 tot een eensluidend advies :

De beslissing van 29 augustus 2011, die uw affectatie tot voorwerp had, als ingetrokken te beschouwen.

In het belang van de goede werking van Stedelijke kleuterschool het Vliegertje u te affecteren.

U vindt dit advies – dat bij unanimiteit tot stand kwam – in bijlage.

Na grondige analyse van het volledige dossier kom ik tot de volgende vaststellingen:

Vooreerst stel ik vast dat het samenwerken met de directeur heel moeilijk verloopt. Ook de samenwerking met de zorgcoördinator verloopt stroef.

Deze moeilijke samenwerking blijkt voldoende uit een aantal gebeurtenissen, zoals de studiedag op 3 maart, de studiedag over het ontdekkasteel, sfeer op personeelsvergaderingen, organiseren van een afscheidsfeest van een collega zonder daarbij de directeur of zorgcoördinator uit te nodigen. U verwijt ook openlijk de directeur dat zij geen vertrouwen heeft in haar team door te suggereren dat de directeur de voorbereidingen op de lange baan zou schuiven. Ik acht het de taak van de directeur dat zij haar team aanspreekt op de organisatie en gemaakte afspraken opvolgt in functie van een goede schoolwerking.

U straalt deze houding ook af op andere collega's. Hierdoor wordt een negatieve sfeer gecreëerd in het team en ontstaan wrijvingen tussen collega's wat de werking van het schoolteam niet ten goede komt.

Daarnaast verzet u zich tegen allerlei vormen van onderwijsvernieuwing en laat u zich hier tegenover collega's systematisch negatief uit.

Ondanks uw verweer (stuk 10 van uw bundel) dat u niet tegen vernieuwingen bent, kunnen uw herhaaldelijke negatieve standpunten over de afspraken ivm pedagogisch-didactische werkvormen, klasgrootte, kindvrije uren, ..., besproken op teamvergaderingen en opgenomen in het schoolplan, niet anders geïnterpreteerd worden. Uw opmerking dat u bepaalde pedagogisch-didactische werkvormen uitprobeerde, wordt door de directeur niet ontkend. Echter uw negatieve commentaren hierop op personeelsvergaderingen ontmoedigen de collega's.

Uw negatieve werkhouding werd ook [...] vastgesteld door de directeur coördinatie-scholengemeenschap tijdens de personeelsvergadering van 3 mei 2011.

Dit doet mij vaststellen dat u in het algemeen moeite heeft met de adviezen en beslissingen over onderwijsvernieuwingen of -veranderingen die door uw directeur, mits goedkeuring door de scholengemeenschap en door de divisie basisonderwijs, worden opgelegd in het belang van de school. Deze veranderingen passen in de visie van het Stedelijke Basisonderwijs en pedagogisch project van het Stedelijk Onderwijs Antwerpen.

Deze vernieuwingen kunnen mogelijks de werklast verhogen. Ik stel evenwel vast dat de directeur voldoende acties heeft ondernomen om binnen de verplichte onderwijsopdracht (dit is ruimer dan klas- en schoolopdracht) de planlast en stressvolle situaties te verminderen. Dit bleek uit het verminderen van feesten, extra personeelsvergadering met als onderwerp 'welbevinden van het team', inschakelen van externen voor toezichten, andere planningsvorm voorstellen om de planlast te verlagen, op participatieve wijze de frequentie en duur van de personeelsvergaderingen bepalen,... Ondanks al deze inspanningen bleef uw houding onveranderd.

Het klopt inderdaad dat u gevraagd werd om tijdens de ziekteperiode van [de directeur] haar te vervangen als directeur. De beslissing om u aan te duiden als vervanger werd genomen op basis van uw interesse in een directieambt tijdens het schooljaar 2009-2010. Op die manier werd u de kans geboden ook op dit terrein ervaring op te doen.

U refereert verschillende malen naar de 360° waardering. De cijfergegevens die besproken werden, waren de samenvatting van deze bevraging. U ziet deze bevraging ten onrechte als een evaluatie van uw directeur. Zowel mevrouw [...] als mevrouw [...] hebben toegelicht dat dit een evaluatie was van de schoolwerking en dat dit ging over gedeelde verantwoordelijkheden. Deze bevraging bevestigde nogmaals de moeilijkheden in het schoolteam.

Herhaaldelijk werd de vraag gesteld of het schoolteam dan wel een individueel personeelslid begeleiding wenste en in bevestigend geval hoe deze begeleiding het best werd ingevuld (externe begeleiding, begeleiding door coördinerend directeur,...). Het team gaf aan dat het volstond dat de directeur gecoacht werd; het team voelde deze behoefte niet. Noch externe begeleiding noch begeleiding door de directeur coördinatie werd wenselijk geacht. Uiteindelijk werd overeengekomen dat de directeur coördinatie de volgende personeelsvergadering zou bijwonen. Hier konden slechts de gekende problemen vastgesteld worden.

In het licht van dit alles, beschouw ik de beslissing van affectatie naar Stedelijke basisschool De Kameleon dd 29 augustus als ingetrokken.

Voorts beslis ik om u, in toepassing van artikel 45 van het rechtsdecreet van 27 maart 1991 en artikel 3.3.9 van de beslissing van de Raad van Bestuur van het AG Stedelijk Onderwijs Antwerpen met betrekking tot de delegatie van bevoegdheden, bij wijze van ordemaatregel te affecteren naar een andere school binnen scholengemeenschap Zuid. Onze voorkeur gaat hierbij uit naar de Stedelijke basisschool De Kameleon in Antwerpen. Deze affectatiebeslissing gaat in op 1 september 2011.

Tegen deze beslissing kan een beroep tot nietigverklaring, eventueel vergezeld van een verzoek tot schorsing, worden ingesteld bij de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, Wetenschapsstraat 33, 1040 Brussel. Dit beroep dient schriftelijk en bij ter post aangetekend schrijven te worden verzonden binnen een termijn van zestig dagen na de kennisgeving van deze beslissing."

Dit is de bestreden beslissing in de zaak A. 206.745.

3.12. Ten aanzien van Leen Van Elsacker wordt een vergelijkbare beslissing genomen die door haar wordt aangevochten, waarover de Raad van State heden bij arrest nr. 225.552 uitspraak doet.

IV. Samenvoeging

4. Er is vanwege de verwevenheid tussen de beide beroepen, in feite en in rechte, reden om ze in het belang van een goede rechtsbedeling samen te voegen.

V. Ontvankelijkheid van de beroepen

Exceptie

5. In de zaak A. 206.745 werpt de verwerende partij op dat verzoekster geen rechtsmiddelen aanvoert tegen de beslissing van 29 augustus 2012, in de mate deze de beslissing van 29 augustus 2011 intrekt. Zij stelt dat de intrekking dienvolgens definitief is geworden en dat hierdoor de zaak A. 203.802 zonder voorwerp wordt.

6. In de memorie van wederantwoord weerspreekt verzoekster deze vaststelling niet. In haar laatste memorie stelt verzoekster dan weer dat zij wel degelijk een middel heeft aangevoerd tegen de beslissing van 29 augustus 2012 in zoverre die de beslissing van 29 augustus 2011 intrekt, namelijk dat de verwerende partij, na de vaststelling van het manifest onrechtmatig karakter van de beslissing van 29 augustus 2011, onredelijk lang heeft gewacht om tot de intrekking ervan over te gaan en dat de verwerende partij aldus haar recht tot de intrekking heeft verbeurd.

Vervolgens betoogt zij dat een vernietiging van de beslissing van 29 augustus 2012 voor gevolg heeft dat haar beroep tegen de beslissing van 29 augustus 2011 niet zonder voorwerp wordt. Zij voert met betrekking tot haar belang aan dat “bij gebreke aan intrekking, de tweede affectatiebeslissing niet genomen had kunnen worden en enkel de eerste bestreden affectatiebeslissing gold dewelke manifest onrechtmatig is”.

Beoordeling

7.1. Met haar beroep in de zaak A. 203.802 beoogt verzoekster dat de beslissing van 29 augustus 2011 houdende haar affectatie aan de basisschool De Kameleon met ingang van 1 september 2011, middels een nietigverklaring door de Raad van State uit het rechtsverkeer wordt verwijderd.

Welnu, de verwerende partij heeft deze bestreden beslissing reeds uit het rechtsverkeer weggenomen. Zij heeft ze immers op 29 augustus 2012 uitdrukkelijk ingetrokken.

De intrekking van een beslissing heeft tot gevolg dat die beslissing *ab initio* uit het rechtsverkeer verdwijnt en dat ze geacht wordt nooit te zijn genomen. Dit is niet anders omdat het bestuur in de gegeven omstandigheden tot de intrekking van zijn beslissing is gekomen nadat ertegen een annulatieberoep is ingediend.

Een inwilliging van het annulatieberoep levert verzoekster niet méér voordeel op dan zij reeds ingevolge de intrekking heeft verkregen. Die intrekking van de beslissing ontnemt immers per definitie aan het eerste annulatieberoep zijn voorwerp.

Bij een herleven van dat voorwerp, door een nietigverklaring van de intrekkingbeslissing, heeft verzoekster dan weer geen belang – wat desnoods ambtshalve door de Raad wordt vastgesteld.

7.2. Toegepast op de huidige zaken, betekent dit dat verzoekster in de tweede zaak zonder belang is bij haar beroep, in zoverre het de intrekking tot voorwerp zou hebben en dat de intrekking van de beslissing bestreden in de eerste zaak, het tot nietigverklaring strekkende beroep van die beslissing zonder voorwerp maakt.

8. In de gegeven omstandigheden past het evenwel de verwerende partij in de kosten van het beroep A. 203.802 te verwijzen.

9. Dienvolgens wordt hierna nog enkel het beroep onderzocht in de zaak A. 206.745, in zoverre het gericht is tegen de beslissing om verzoekster “bij wijze van ordemaatregel [...] te affecteren naar een andere school binnen Scholengemeenschap Zuid vanaf 1 september 2011”.

VI. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

10.1. Het eerste middel is ontleend aan de schending – *eerste middelonderdeel* – van artikel 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ en van de materiële-motiveringsplicht – *tweede middelonderdeel* – van artikel 45 van het decreet van 27 maart 1991 ‘betreffende de rechtspositie van sommige personeelsleden van het gesubsidieerd onderwijs en de gesubsidieerde centra voor leerlingenbegeleiding’ (hierna: het rechtspositiedecreet) en – *derde middelonderdeel* – van de rechten van verdediging, van de redelijke termijn en van het verbod op retroactiviteit.

10.2. In haar laatste memorie verklaart verzoekster dat zij haar argumentatie omtrent het eerste middel “integraal [herneemt] met uitzondering van deze inzake de formele motivering”. Deze verklaring kan niet anders worden op-

gevat dan als een verzaken aan het eerste middelonderdeel in de mate waarin het betrekking heeft op de schending van de formele-motiveringsplicht.

10.3. In het *eerste middelonderdeel* voert verzoekster voorts aan dat de motieven voor de bestreden affectatie “feitelijk onbestaande” zijn. Haar betoog dienaangaande luidt:

“Verzoekster sprak en handelde steeds met het welzijn van de kinderen voor ogen. Dat er gediscussieerd werd tijdens vergaderingen over zaken als werkvormen, grootte van de groepen,... is inherent aan de schoolwerking, zeker gelet op de open communicatie dewelke verwacht werd van verzoekster en haar collega’s. Van enig negativisme, noch gebrek aan enthousiasme in hoofde van verzoekster, was geen sprake.

Nooit mocht mevrouw De Mesmaecker enige negatieve opmerking ontvangen van [de directeur].

Na kennisname van het dossier van de hoorzitting, weerlegde mevrouw De Mesmaecker de argumentatie uitvoerig. Uit deze argumentatie blijkt dat:

- de opmerkingen enkel verwoord werden omdat hiernaar expliciet gevraagd werd in de 360°-bevraging dewelke anoniem zou zijn, quod non, zoals bleek na de beslissing tot gedwongen affectatie

- De beweerdelijke klachten van [de directeur] over mevrouw De Mesmaecker sedert 2009 door haar nooit geuit werden, integendeel stelde te appreciëren dat mevrouw De Mesmaecker op vergaderingen haar mening durfde te zeggen, wat zij meer apprecieerde dan de passieve en ‘achterbakse’ houding van sommige andere collega’s, aldus [de directeur]. Tot twee maal toe verving mevrouw De Mesmaecker als directie ad interim [de directeur] tijdens haar periodes van afwezigheid, een opdracht dewelke toch niet toebedeeld zou worden aan een leerkracht over wie men sedert 2009, dus reeds vóór voormelde vervangingen klachten gehad zou hebben.

- Weerstand tegen veranderingen werd door mevrouw De Mesmaecker zeer concreet weerlegd, met name als volgt:

‘Betreft: weerstand tegen veranderingen:

Ik kan in eer en geweten zeggen dat ik als juf steeds denk en handel met het welzijn van de kinderen voor ogen en niet mijn eigen welzijn.

Ik herinner me de discussie over de klasgroepen nog heel goed. Ik argumenteerde voor kleinere groepen in het belang van de kinderen, maar [de directeur] was daar niet voor te vinden. Ze zou daardoor minder gaan verdienen: ‘dan blijf ik hier wel niet, want ik ga niet hetzelfde werk komen doen voor minder loon’. Wat zeker niet getuigt van positieve verbondenheid met de school.

Zo had ik het er ook moeilijk mee dat een overkapping voor de afvalcontainers, voorrang kreeg op een zonnewering over de zandbak. De container – opslagplaats werd namelijk ook gebruikt als rokersplaats.

Dat ik zelf geen positieve inbreng had, verbaast me ook:

In tal van activiteiten heb ik een inbreng gehad, zowel qua idee als qua aanpak:

Ouderwandeling, 6-jarigenfeest thematisch uitwerken, muzikale jaaroverzicht op CD voor de derde klas, gepersonaliseerd 6-jarigenlied, introductie Sherborne in de LO-lessen, aanpasbare leesfriesen voor de wisselmomenten, visualisatiesysteem voor BAS-softwarepakket, klasdoorbrekende speelhoeken, ...

Het 'werken in kleine groep' was al 2 jaar voor de bijscholing een feit in mijn klas.

Ik was ook de enige die mijn kinderen en haar vriendinnen meebracht om te helpen op het jaarlijkse tuinfeest, wat door de oudervereniging heel erg werd geapprecieerd.

Als ik het zo moeilijk had met activiteiten buiten de klas, zou ik die inzet zeker niet tonen.

Ik vind het trouwens heel normaal dat er op vergaderingen en in de leeraarskamer gepraat en gediscussieerd wordt over aanpak en werkvormen. Een kritische aanpak is volgens mij nog steeds een goede eigenschap van een leerkracht.

Ik kan mij ook vinden in de woorden van [...]. Ik ben niet iemand die klakkeloos aanpakt, ik bekijk kritisch, analyseer, weeg af. Ik vind dat geen slechte eigenschap als leerkracht, en in een team zitten allerlei verschillende karakters.

- Betreft: Studiedag 3 maart

Ik herinner mij van die studiedag dat ik een opdracht kreeg waar een fout in zat, en dat ik de directie daarop gewezen heb, wat ze niet in dank afnam. Het vermoeden dat ik de directie wou zien vertrekken is totaal uit de lucht gegrepen, en op niets gestoeld.

Ik denk dat het eerder andersom was, en dat blijkt nu.

- Betreft: overplaatsing administratieve medewerkster

[...] heeft mij haar verhaal verteld en ik heb geluisterd, maar ik heb mij zeer plichtsbewust buiten alle gesprekken over dit onderwerp gehouden, ik heb hier ten tijde zelfs nooit met [de directeur] over gesproken, dus dit is ook uit de lucht gegrepen en op niets gebaseerd.

- Betreft de Kameleon:

De Kameleon is niet uitgekozen voor mij, ik kwam daar terecht in vervanging van [...]. [...] is een ex-collega en vriendin van [de directeur]. [De directeur] had haar overgehaald naar 'het vliegertje' te komen. [De directeur] heeft op school trots verkondigd dat ze zelf haar nieuwe kleuterjuffen had uitgezocht.

- Betreft de heer [...]:

Ik heb inderdaad een opmerking gemaakt over de steeds toenemende draaglast van de leerkrachten, wat geen onderkend probleem is.

En weerom heb ik hier nooit een opmerking van mijn directie over gekregen.'

Aanvullend werd uitvoerig en gedetailleerd geargumenteed ter weerlegging van alle beweringen in strijd met de realiteit zoals weergegeven in het dossier van de inrichtende macht. De e-mailcommunicatie tussen mevrouw De Mesmaecker en [de directeur] gevoerd terwijl mevrouw De Mes-

maecker [de directeur] verving in december 2010 toont een positieve communicatie en houding van mevrouw De Mesmaecker aan. Het tegendeel wordt beweerd doch niet bewezen door de inrichtende macht terwijl de bewijslast bij de inrichtende macht ligt.

Na kennisname van de bestreden beslissing argument[eert] verzoekster aanvullend als volgt:

‘Allereerst stel ik vast dat er door [L.R.] een uiterst negatief beeld is opgehangen over Leen en mezelf op de Coldi vergadering, om zo de schijn te wekken dat de overplaatsing gegrond is, terwijl er in feite nooit een aanleiding of gegronde reden is geweest. Ik wil hierbij nogmaals benadrukken dat wij nooit aangesproken zijn op negatief gedrag, nooit een slecht verslag hebben gekregen, nooit uitgenodigd zijn voor een functioneringsgesprek of een verwittiging hebben gehad. De overplaatsing kwam dan ook als een donderslag.

Ook hier wordt enkel melding gemaakt van enkele opmerkingen, gemaakt door mij op een vergadering, wat volgens mij op zich toch geen reden kan zijn voor een onmiddellijke overplaatsing.

Hier volgen nog enkele opmerkingen:

Het zogenaamde ‘afscheidsfeest’ van een collega [...].

Het gaat hier in werkelijkheid over een ontbijt met 5 collega’s.

Tijdens een gesprek tussen de juffen heb ik spontaan gezegd dat ik zowiezo nog eens in de vakantie wou afspreken met [...], bij een etentje of zo. Er waren nog juffen die meewilden. Het is [...] die erop aandrong om het begin juli te doen, omdat ze al vlug op vakantie vertrok. Dus zijn we op 1 juli gaan ontbijten, met 5 collega’s. Meer is er niet gebeurd. Voor Leen en mezelf is dat een reden om ons over te plaatsen, de andere collega’s gaan vrijuit.

Het is niet zo dat enkel de directie en de zorgcoördinator niet waren uitgenodigd. De collega’s van het secretariaat en de keuken waren ook niet gevraagd. Het is gegroeid uit een gesprek tussen juffen en het is ook daarbij gebleven.

Het gebeurt trouwens regelmatig dat collega’s (ook [de directeur]) onder elkaar afspreken buiten de schooluren

Vorig jaar heeft [...] zelfs een weekend georganiseerd, waarop iedereen was uitgenodigd, behalve de directeur. En dat blijft dan wel zonder gevolgen.

Vertrouwen van de directeur in haar team:

Het gaat hier over het organiseren van de feesten. Uiteraard is het de taak van de directeur om haar personeel aan te spreken op de organisatie van de feesten en de gemaakte afspraken opvolgt.

We organiseren al 10 jaar feesten onder het beleid van [de directeur], tot voor kort 3 maal per schooljaar. Het zijn altijd fantastische feesten, nooit gezien op andere scholen (volgens mij, en volgens vele ouders). De organisatie is altijd al goed verlopen, er is nog nooit iets moeten veranderen aan het programma omdat de kleuterjuffen hun taak niet goed of niet tijdig hebben uitgevoerd. Ik heb enkel gevraagd of ze niet wat meer vertrouwen kan hebben in ons, na een 30-tal succesvolle feesten, omdat ze zich steeds negatief uit over onze aanpak en ons verwijt dat we alles op de lange baan

schuiven (en niet andersom, zoals verkeerdelijk geformuleerd staat in het schrijven van de heer [...])

Over wrijvingen tussen collega's:

De kleuterjuffen hingen heel erg aan elkaar in het vliegertje, we werkten al lange tijd samen en kenden elkaars positieve en negatieve punten en respecteerden elkaar daarin. Er was geen sprake van wrijvingen of roddels onderling, wat zeer uitzonderlijk is voor een groep vrouwen in dienstverband.

Door twee mensen over te plaatsen, wilde [de directeur] de groep breken. Zij stond als directie uiteraard wat buiten de groep, wat heel natuurlijk is en haar positie zowiezo meebrengt, maar wat volgens mij, voor haar een reden tot afgunst en jaloezie was.

Door te kiezen voor 2 plaatsvervangers waarmee ze persoonlijk bevriend was, wou ze haar positie binnen de groep versterken.

'de groep breken' was de allereerste reden die we gekregen hebben voor onze overplaatsing.

Nadien heeft men die reden omgebogen en heeft men gezocht naar redenen die betrekking hebben op Leen en mij persoonlijk om de overplaatsing te wettigen.

Standpunten over pedagogisch-didactische werkvormen:

Ik heb steeds nieuwe, aangeboden werkvormen uitgeprobeerd en geëvalueerd, soms positief, soms negatief, maar steeds met het welbevinden van de kleuters voor ogen.

En daarmee heb ik meer gedaan dan sommige andere collega's, die wel zeiden dat ze het zouden doen, maar nooit deden, en daardoor dus ook niet objectief konden evalueren.

Wat me opvalt is dat ik ook afgerekend word op verzuchtingen en irritaties van andere collega's:

Zo heb ik nooit gestreden voor kindvrije uren buiten de school, in tegenstelling tot andere collega's. Ik ben ervan overtuigd dat er nooit een eerlijk systeem kan gevonden worden om dit te organiseren. Dit zou zowieso discussies tussen collega's uitlokken op termijn. Bovendien vind ik het niet meer als normaal dat je tijdens die uren op school bent, om de kinderen op te vangen in het geval de LO- lessen om de één of andere reden niet kunnen doorgaan.

Zo heb ik ook geen problemen met de vergaderingen, mijn kinderen zijn al lang de leeftijd voorbij dat ik snel naar huis wil om voor hen te zorgen. Het zijn de jongere collega's met jonge kinderen, die daar meer problemen mee hebben, en dat is heel begrijpelijk.

Blijkt dus dat ik verantwoordelijk word gesteld voor zaken waar ik geen probleem mee heb, louter en alleen om me een negatief imago aan te meten.

Werklast:

Ik ben steeds een hardwerkende kleuterjuf geweest.

Ik ben me steeds blijven bijscholen en heb veel nieuwe werkvormen uitgeprobeerd en geïntegreerd in de klas- EN schoolwerking.

Ik bleef, als alleenstaande ouder, om de 2 weken tijdens mijn kindvrij weekend vrijdagavond, soms tot in de late uurtjes, op school om te werken.

Elke korte vakantie zat ik wel een dag op school.

Elke zomervakantie zat ik minstens een week op school, ook in augustus 2011. Mijn klas was half augustus al tiptop in orde, voor ik eind augustus als een crimineel uit de school werd verwijderd, van de ene dag op de andere, zonder verwittiging of pardon.

Dit terwijl er collega's zijn die om half vier klaar staan met hun handtas om te vertrekken, en die eind augustus een halve dag uittrekken om de tafels en stoelen terug op hun plaats te komen zetten, en voor de rest nooit nablijven. De enige werklast waar ik echt last van had, was de middagbewaking. In principe kies je hier vrijwillig voor, maar [de directeur] zette ons onder druk om dit toch te doen. Ze liet zich steeds negatief uit over de externen die de middagbewakingen kwamen doen en verhoogde de druk op ons. Met uitspraken als 'je hebt gekozen voor een school met een goed publiek?' liet ze verstaan dat er nog andere scholen waren waar we terecht konden. Bovendien moesten we de laatste maanden bijna elke personeelsvergadering allemaal zeggen of we al dan niet middagbewakingen wilden doen.

Vervanging directeur:

Als iemand mijn vertrouwen niet heeft, mocht die persoon mij in geen geval vervangen, ook al had die twee jaar daarvoor aangegeven interesse te hebben voor een directeursfunctie.

[De directeur] zet iemand waar ze heel negatief tegenover staat en geen vertrouwen in heeft, wel tijdelijk aan het hoofd van haar school.

Bovendien heb ik onmiddellijk gevraagd of er echt geen directie ad interim was, ik heb duidelijk aangegeven dat ik liever mijn klasje bleef doen.

En toch moest ik die job doen, en ik heb die ook tot een goed einde gebracht. Ook de ouders en collega's waren zeer positief. Waarschijnlijk te positief naar de zin van [de directeur].

360°-bevraging

Hier wordt uitdrukkelijk door meneer [...] gezegd dat het niet om een evaluatie van de directie ging. Waarom?

De bevraging bestond uit een 88 vragen die allemaal, één voor één, betrekking hadden op het functioneren van de directie en dit op verschillende vlakken: op sociaal gebied, op organisatorisch gebied, op pedagogisch gebied, enz...

Er was geen enkele vraag over collega's of over het team in het algemeen, helemaal niets.

Is dit dan geen evaluatie van de directie?

Uiteraard kan daar info over de groep uitgehaald worden, maar het blijft wel een feit dat alle vragen over de directie gingen.

Begeleiding na 360°-bevraging:

Waarom zijn Leen en ikzelf niet aangesproken op dit moment?

De verantwoordelijkheid wordt hier afgeschoven op ons: wij hebben geen persoonlijke begeleiding gevraagd. Uiteraard niet, want we waren ons niet bewust van het feit dat we gezien werden als een 'probleem'. Is het niet de taak van de directie om haar personeel persoonlijk aan te spreken op niet-geoorloofd gedrag vooraleer ze iemand uit haar school bant?

Ik heb op de vergadering van 31/08/2011 in het Anker onmiddellijk mijn beklag daarover gedaan bij [L.R.].

Op mijn vraag waarom er na de bevraging geen verdere begeleiding is gebeurd, stelde ze dat dat wel degelijk is gebeurd: ze heeft met [de directeur] vele gesprekken gehad, waarin ze [de directeur] een spiegel heeft voorgehouden, volgens haar zeggen.

Daarop heb ik gerepliceerd : ‘dus het was wel duidelijk dat daar een probleem was?’

Waarop zij ‘ja, daar ook’ heeft geantwoord.

Wat wij als advies kregen na de bevraging was: open communiceren, en dat was het dan.

Als er inderdaad ook een probleem bij ons lag, waarom is er dan niets ondernomen om dat op te lossen?’”

10.4. In een *tweede middelonderdeel* voert verzoekster de schending aan van artikel 45 van het rechtspositiedecreet doordat zij niet geaffecteerd werd in een betrekking van het ambt waarin zij vast benoemd is. Zij betoogt dienaangaande:

“Uit het formulier RL1 dewelke verzoekster ter ondertekening ontving, doch dewelke zij niet ondertekende, blijkt immers enkel een opdracht van 6 uren als onderwijzer met taak ‘stafmedewerker scholengemeenschap’ in de gemeentelijke basisschool Montessoristraat 15, 2660 Hoboken. Uit het formulier dat zij niet aan de staking deelnam, blijkt dat verzoekster toegewezen zou zijn aan de gemeentelijke kleuterschool Constant Permekestraat 2 te Antwerpen in het ambt kleuteronderwijzer, onderwijzer. Een formulier RL1 als kleuteronderwijzer in de gemeentelijke kleuterschool Constant Permekestraat 2 te Antwerpen, werd verzoekster nooit bezorgd.”

10.5. In een *derde middelonderdeel* klaagt verzoekster de schending aan van haar rechten van verdediging doordat de hoorzitting over de voorgenomen affectatie pas negen maanden na de affectatiebeslissing en meer dan een jaar na de beweerde feiten plaatsvond, hetgeen een minder accuraat verweer tot gevolg heeft gehad.

Zij is ook van oordeel dat de tijdspanne van meer dan een jaar tussen de beweerde feiten en het verhoor en de beslissing de vereiste van de redelijke termijn schendt.

Ten slotte stelt zij dat het verbod op retroactiviteit is miskend doordat de bestreden beslissing met terugwerkende kracht ingaat.

11.1. In haar memorie van wederantwoord protesteert verzoekster tegen het feit dat de verwerende partij een nieuw stuk neerlegt met feitelijke beweringen die nog niet eerder in de procedure aan bod zijn gekomen en die aanvankelijk niet werden gebruikt ter motivering van de overplaatsing. Vervolgens repliceert zij uitvoerig op de in de memorie van antwoord nieuw opgenomen argumentatie.

11.2. Aangaande de aangevoerde schending van de redelijke-termijneis betwist verzoekster in de memorie van wederantwoord de zienswijze van de verwerende partij dat het indienen van het verzoekschrift in de zaak A. 203.802 op 27 februari 2012 het beginpunt vormt voor het beoordelen van de vraag of de beslissing van 29 augustus 2012 binnen een redelijke termijn werd genomen. Zij betoogt dat zij de verwerende partij reeds op 8 december 2011 in kennis stelde van het ontbreken van een schriftelijke motivering van de beslissing van 29 augustus 2011 en stelt voorts dat de redelijke termijn reeds een aanvang nam na de vaststelling van de beweerde feiten.

12.1. Met betrekking tot de aangevoerde schending van de materiële-motiveringsplicht merkt verzoekster in haar laatste memorie op dat het bestuur, gelet op haar gedetailleerde weerlegging van de feiten, niet zonder verder onderzoek in redelijkheid kon besluiten dat de beweerde feiten bewezen zijn.

12.2. Wat de aangevoerde schending van haar rechten van verdediging betreft, herhaalt verzoekster dat het tijdsverloop dat aan de bestreden beslissing is voorafgegaan, impliceert dat zij een minder accuraat verweer heeft kunnen leveren doordat herinneringen bij haar en bij getuigen door de tijd zijn uitgewist. Zij betoogt ook dat het bestuur, een jaar nadat tot affectatie was overgegaan, bijzonder weinig geneigd was om te beslissen dat geen affectatie moest worden opgelegd.

Beoordeling

13. Zoals hiervóór reeds is vastgesteld, heeft verzoekster gedeeltelijk afstand gedaan van het eerste middelonderdeel.

14.1. Verzoekster is in essentie van oordeel dat de motieven die de bestreden beslissing schragen “feitelijk onbestaande” zijn. In haar betoog ontkent zij elk feit dat ter ondersteuning van de bestreden beslissing wordt aangehaald.

14.2. De Raad van State herinnert eraan, in het kader van de wettigheidscontrole op grond van artikel 14, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, niet bevoegd te zijn om zijn oordeel omtrent de feiten in de plaats te stellen van het oordeel van het bestuur. Hij vermag enkel na te gaan of de overheid rechtmatig tot haar voorstelling van de feiten is kunnen komen. Daarenboven kan een verzoekende partij, om het ontbreken van draagkracht van de motieven van een beslissing aan te tonen, niet volstaan met het louter ontkennen of in vraag stellen van de feitelijke elementen waarop de beoordeling door het bestuur berust; het is immers zaak van de verzoekende partij om aanwijzingen te verschaffen die aannemelijk maken dat de door het bestuur in aanmerking genomen gegevens de beslissing niet vermogen te onderbouwen.

Voorts is voor de beoordeling van het middelonderdeel ook van belang eraan te herinneren dat de bestreden beslissing geen tuchtmaatregel is die het personeelslid beoogt te bestraffen voor deontologisch laakbaar gedrag. Het betreft een ordemaatregel. Ze 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. De schuldvraag wordt daarbij niet gesteld.

14.3. De vaststelling dat de goede orde is verstoord, moet vanzelfsprekend worden onderbouwd en de motivering moet overeenstemmen met de werkelijkheid. De Raad van State erkent dat, op zich beschouwd, sommige van de aan het adres van verzoekster geconcretiseerde verwijten als overdreven kunnen

overkomen: zo kan moeilijk worden ingezien waarom een personeelslid dat een etentje organiseert zonder haar chef uit te nodigen een ordemaatregel boven het hoofd hangt. Dit feestje is ook een ‘feit’ dat, anders dan verzoekster betoogt, niet ‘onbestaande’ is, maar waar het veeleer om gaat is, wat eruit afleidbaar is. Hetzelfde geldt voor vele van de interventies – verbaal en non-verbaal – die vanwege verzoekster opgetekend zijn. Zo erkent zij bijvoorbeeld het ‘feit’ aan de docent aan de Hogeschool Zeeland een opmerking gemaakt te hebben over de evaluatie van leerkrachten, maar spoort haar visie over de teneur van die opmerking niet met wat deze docent daarover heeft te zeggen. De negatieve werksfeer en het heersend gebrek aan vertrouwen in de directie worden in de voorliggende zaak echter niet uit één enkel feitelijk voorval afgeleid, maar uit het complex van gebeurtenissen en gedragingen, waarbij niet zozeer het ‘bestaan’ van elk voorval of de optelsom van die voorvallen, maar wel de context en impact van die gebeurtenissen op de werking van de dienst en van het onderwijs van doorslaggevend belang zijn geweest voor de verwerende partij om in te grijpen.

Welnu, de stukken van het dossier zoals het aan de Raad van State is voorgelegd – verwezen zij inzonderheid naar de hulpvraag van de directeur eind 2010, de e-mail van de kleuteronderwijzeressen op 24 december 2010, het verslag van M.D., HR-beleidspartner, van 9 maart 2012, het samenvattend verslag van de directeur coördinatie L.R. en de getuigenverklaringen van een vroegere directeur en een docent aan de Hogeschool Zeeland over verzoeksters houding – geven er blijk van dat de verwerende partij met gepaste ernst en zorgvuldigheid tot haar voorstelling van de feiten is gekomen.

De verwerende partij mocht op goede grond uit het geheel van deze stukken afleiden, eensdeels, dat in de kleuterschool Het Vliegertje het ordentelijk verloop van de dienst duurzaam verstoord was ingevolge aanhoudende wrijvingen tussen de directie en bepaalde personeelsleden en, anderdeels, dat verzoekster een gangmaakster was om een goede samenwerking tussen de collega’s te bemoeilijken.

Verzoeksters betoog is niet van aard deze uit het dossier blijvende vaststellingen te ontkrachten en het aan elk overheidsonderzoek klevend vermoeden van wettigheid te keren.

14.4. Het eerste middelonderdeel wordt verworpen.

15. Verzoekster is met de bestreden beslissing overgeplaatst naar “een andere school”. Welke is nog niet gepreciseerd. Het tweede middelonderdeel is bijgevolg niet gericht tegen de bestreden beslissing zelf; daarenboven klaagt verzoekster het niet-ontvangen aan van een document dat wordt opgesteld bij de administratieve uitvoering van de op de bestreden beslissing gevolgde affectatie. Het gegrond bevinden van het middelonderdeel kan niet tot een vernietiging van de bestreden ordemaatregel leiden. Dienvolgens is het middelonderdeel niet ontvankelijk.

16.1. Verzoekster is omtrent de voorgenomen ordemaatregel gehoord op 19 juni 2012, terwijl de bestreden beslissing op 29 augustus 2012 is genomen.

De grief, dat verzoeksters rechten geschonden zijn omdat zij pas na de affectatiebeslissing is gehoord, mist feitelijke grondslag.

16.2. Voorts maakt verzoekster niet aannemelijk dat zij door de tijdspanne die verstreken is tussen de feiten en de hoorzitting haar verweer minder accuraat kon voeren. De feiten waarop de beoordeling over het functioneren van verzoekster steunt werden bovendien in diverse documenten vastgelegd die dateren van of kort na de relevante periode, zodat de vraag of herinneringen zijn uitgewist niet relevant is.

De grief, dat verzoeksters rechten van verdediging – versta: de hoorplicht – ingevolge het tijdsverloop zijn geschonden, is ongegrond.

16.3. Wanneer geen bepaling zulks uitdrukkelijk voorschrijft, dient de overheid krachtens een beginsel van behoorlijk bestuur binnen een redelijke termijn uitspraak te doen over aangelegenheden waardoor de betrokkene ernstig in zijn belangen kan worden geschaad. Het redelijk karakter van de termijn moet telkens worden beoordeeld aan de hand van de specifieke omstandigheden van de zaak, zoals de complexiteit van het dossier, het gedrag van de partijen en het belang van een tijdige beslissing voor de betrokkene.

In de voorliggende zaak wordt de verwerende partij bijgevalen in haar betoog dat verzoekster zelf pas op 27 februari 2012 een beroep heeft ingesteld tegen de initiële affectatiebeslissing van 29 augustus 2011, wat de houding van verzoekster tegenover het aanslepen van een beslissing al relativeert; dat de verwerende partij vervolgens kennis heeft genomen van de grieven van verzoekster en een bijkomend onderzoek heeft gevoerd, verklaringen aan het dossier heeft toegevoegd, verzoekster voor een hoorzitting heeft uitgenodigd, de voorziene adviesprocedure via het college van directeurs heeft doorlopen en uiteindelijk op 29 augustus 2012 – hetgeen binnen een termijn van zes maanden is – een nieuwe beslissing heeft genomen. Uit de bespreking hiervóór blijkt ook dat verzoekster niet overtuigt dat een éérdere uitspraak voor haar mogelijk gunstiger ware geweest of dat de opgelopen vertraging haar rechten van verdediging zou hebben geschaad. De Raad van State bedenkt daarbij ten slotte ook, dat het dienstbelang in het onderwijs principieel ermee gebaat is dat een affectatie per schooljaar uitwerking heeft.

Al deze elementen in acht genomen, oordeelt de Raad dat verzoekster niet aantoonde dat in de specifieke omstandigheden van deze zaak de duur van het procedureverloop gelijkstaat met een schending van de redelijke-termijneis zodat ook dit aspect van het tweede middelonderdeel niet gegrond is.

16.4. Het is een administratieve overheid waarvan de beslissing wordt aangevochten voor de Raad van State niet *a priori* verboden haar beslissing in te trekken om opnieuw te beslissen en zelfs dezelfde beslissing te nemen. Het be-

ginsel van de niet-terugwerkende kracht is voorts niet absoluut, maar kan onder bepaalde voorwaarden of in bepaalde omstandigheden worden getemperd. Dit is onder meer het geval, wanneer de retroactiviteit noodzakelijk blijkt met het oog op de goede werking van de dienst of ter regularisatie van een feitelijke of rechtstoe-stand, en dan nog op voorwaarde dat de terugwerking het vereiste van de rechts-zekeerheid eerbiedigt en, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast.

Het bestuur heeft in de voorliggende zaak binnen de voormelde grenzen gehandeld.

De bestreden beslissing is vooreerst ingegeven door de goede werking van de dienst.

Ingevolge de beslissing van 29 augustus 2011 is verzoekster geaffecteerd aan een andere school, De Kameleon. Deze beslissing heeft bepaalde rechtsgevolgen doen ontstaan. Het annulatieberoep van verzoekster heeft het bestuur evenwel erop geattendeerd dat zijn beslissing niet van elke wettigheidskritiek is ontbloot. Het bestuur kan dan ook niet worden verweten dat het deze situatie wil ondervangen door, met het herstel van de wettigheid als legitiem oogmerk, tegelijk met de intrekking een nieuwe beslissing tot affectatie te nemen en deze met terugwerkende kracht te laten ingaan. Naar hun strekking luiden de beide orde-maatregelen wezenlijk identiek, in zoverre ze beogen verzoekster te verwijderen uit de school Het Vliegertje en haar aan een andere school te affecteren. Door de terugwerkende kracht van de bestreden beslissing stemt de temporele werking overeen met die van de beslissing die vooraleer ze werd ingetrokken de situatie van verzoekster regelde. De bestreden beslissing eerbiedigt voorts de vereisten van de rechtszekeerheid aangezien ze inhoudelijk enkel herneemt hetgeen waartoe reeds besloten was bij de ingetrokken beslissing en ze doet geen afbreuk aan enig in het verleden verkregen recht waarop verzoekster zich zou kunnen beroepen.

In die omstandigheden vormt de handelwijze van de verwerende partij geen schending van het non-retroactiviteitsbeginsel.

16.5. Ook het derde middelonderdeel wordt verworpen.

17. Het eerste middel is in geen van zijn onderdelen gegrond.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

18. Het tweede middel is geput uit machtsafwending.

Verzoekster argumenteert dat het bestuur de bestreden beslissing niet heeft genomen in het kader van het algemeen belang, maar om de particuliere belangen van de directeur te dienen die twee kleuteronderwijzeressen verkoos die zij goed kende en haar niet bekritiseerden, boven verzoekster en een collega. Verzoekster stelt dat zij de prijs betaalt voor het oordeel dat zij over de directeur heeft gegeven tijdens de 360°-waardering – waarvan ten onrechte werd aangegeven dat deze anoniem zou zijn – en voor haar ontbijt met een gewezen secretariaatsmedewerker op 1 juli 2011.

Beoordeling

19. Tot het bestaan van machtsafwending kan slechts worden besloten wanneer de Raad van State over voldoende met elkaar overeenstemmende gegevens beschikt die aantonen dat het bestuur de bevoegdheid die de wet hem toekent bewust gebruikt heeft voor een ander doel en alleen voor dat doel. In dit geval zou dan moeten blijken dat de verwerende partij haar bevoegdheid om verzoekster voor een bepaalde dienst aan te wijzen, heeft gebruikt enkel en alleen om de persoonlijke belangen van haar directeur te dienen. Het valt aan verzoekster toe om hiervan het bewijs te leveren.

20. Verzoekster brengt in dit verband evenwel geen enkel bewijskrachtig element aan waaruit blijkt dat de door haar bestreden affectatie uitsluitend

werd opgelegd om het belang van haar directeur te dienen. De bespreking van het eerste middel wijst uit dat tot de affectatie is besloten in het belang van de school.

Er bestaat dan ook geen aanleiding tot verwijzing van de zaak naar de algemene vergadering van de afdeling Bestuursrechtspraak op grond van machtsafwending.

21. Het tweede middel wordt verworpen.

BESLISSING

1. De zaken A. 203.802/IX-8046 en A. 206.745/IX-8047 worden samengevoegd.

2. De Raad van State verwerpt de beroepen.

3. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring in de zaak A. 203.802/IX-8046, begroot op 175 euro.

De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring in de zaak A. 206.745/IX-8047, begroot op 175 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 21 november 2013, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Geert Van Haegendoren,	kamervoorzitter,
Bruno Seutin,	staatsraad,
Bert Thys,	staatsraad,
bijgestaan door	
Tiny Temmerman,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Tiny Temmerman

Geert Van Haegendoren