

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 234.288 van 29 maart 2016
in de zaak A. 217.574 /IX-8764**

In zake: Hildegarde BOON
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:

de GEMEENTE MACHELEN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Tom Peeters
kantoor houdend te 2018 Antwerpen
Mechelsesteenweg 27
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van de vordering

1. De vordering, ingesteld op 27 oktober 2015, strekt tot de schorsing van de tenuitvoerlegging van de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Machelen van 2 september 2015 aangaande de ‘maatregelen te nemen naar aanleiding van de met redenen omklede klacht van een personeelslid d.d. 25/07/2014’, “met uitzondering van de artikels 6, 8 en 9”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een nota ingediend.

Eerste auditeur Diane Mareen heeft een verslag opgesteld.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 25 februari 2016.

Kamervoorzitter Geert Van Haegendoren heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Ineke Michielsens, die *loco* advocaten Noël Devos en Guido Van den Eynde verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Tom Peeters, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Diane Mareen 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 wordt met ingang van 1 juli 2003 benoemd als directeur van de gemeentelijke basisschool Diegem (De Fonkel).

3.2. Haar loopbaan aldaar wordt vanaf het schooljaar 2006-2007 regelmatig onderbroken om uiteenlopende redenen, zoals onder meer voor het opnemen van TAO's (tijdelijke andere opdrachten) en voor een verlof gedurende twee schooljaren met het oog op een (niet gerealiseerde) benoeming als directeur basisonderwijs buiten de gemeente.

Op 22 maart 2011 beslist het college van burgemeester en schepenen om in te gaan op de vraag van verzoekster om gedeeltelijke loopbaanonderbreking 50+ voor vermindering prestaties met halftijdse opdracht (GBLO50+) te verkrijgen vanaf 1 september 2011 tot aan haar pensionering.

Bij brief van 20 juni 2011 schrijft verzoekster aan het college dat zij “niet wenst in te stappen in dit stelsel wegens persoonlijke en financiële redenen”; het college trekt daags nadien zijn eerdere beslissing in.

Op 22 augustus 2011 wordt dit stelsel GBLO50+ door verzoekster opnieuw aangevraagd. Het college besluit op 6 september 2011 een beslissing over deze aanvraag uit te stellen tot na afloop van de selectieprocedure en de aanstelling van een kandidaat in het tijdelijk ambt van directeur met een halftijdse opdracht.

Na een hierop volgend langdurig ziekteverlof van verzoekster en een schriftelijke oproep voor haar tijdelijke vervanging, wordt W. bij collegebeslissingen van 11 oktober 2011 en van 13 december 2011 tijdelijk aangesteld als directeur ter vervanging, voor de duur van de afwezigheid wegens ziekte, van verzoekster tijdens het schooljaar 2011-2012.

Verzoeksters aanvraag om halftijds directeur van de kleuterschool te fungeren en met 12/24 TAO leerkracht te zijn vanaf 1 september 2013 wordt bij collegebesluit van 5 maart 2013 geweigerd omdat het college in de regelgeving geen mogelijkheid ziet voor een opsplitsing directeur kleuterschool - directeur lager onderwijs en opteert voor een voltijds directeur basisonderwijs.

Bij besluit van 9 juli 2013 wordt verzoekster voor het schooljaar 2013-2014 vervolgens wel een verlof 24/24 TAO toegestaan om een betrekking op te nemen als overkoepelend zorgcoördinator in een scholengroep van het Gemeenschapsonderwijs en opnieuw wordt W. tijdelijk aangesteld als directeur.

Verzoekster vraagt vanaf 1 september 2014 een deeltijds verlofstelsel aan (GLBO55+) met één vijfde loopbaanonderbreking, wat haar bij collegebesluit van 3 september 2014 wordt toegekend tot de datum van haar pensionering. Bij collegebesluit van eveneens 3 september 2014 wordt W. tijdelijk aangesteld in het ambt van directeur voor 4/24 ter vervanging van verzoekster.

Bij besluit van het college van burgemeester en schepenen van 16 december 2014 worden de functiebeschrijvingen van de directeurs van de meenteschool De Fonkel vastgesteld. De directiefunctie wordt uitgesplitst in twee halftijdse functies. De op naam van verzoekster en van W. geconcretiseerde functiebeschrijvingen worden, “in overleg opgemaakt”, door hem ondertekend. Het collegebesluit overweegt onder meer dat “meerdere malen overleg heeft plaatsgevonden tussen de gemeentesecretaris en de twee directeurs”. Verzoekster is dan administratief directeur en W. pedagogisch directeur.

Op 23 en 25 april 2015 vraagt verzoekster om het verlof GLBO55+ in te trekken; zij geeft als redenen de “financiële noodzaak” en de wens om een “eenmanszaak in bijberoep” te starten, wat met het verlofstelsel onverenigbaar heet te zijn.

Bij besluit van 28 april 2015 stemt het college in met de voortijdige beëindiging van de toegekende GLBO55+ op 31 augustus 2015.

3.3. Op 14 augustus 2013 verhoort de politie de schepen van onderwijs over een “klacht inzake pesterijen, uitgaande van [verzoekster] tegenover [W.]”.

Op 25 juli 2014 dient verzoekster bij de preventiedienst Premed een klacht in wegens pesten op het werk tegen W. en tegen de schepen van onderwijs.

Op 22 april 2015 signaleert verzoekster aan het college van burgemeester en schepenen “dat de samenwerking met mijn collega directeur tot nu toe alles behalve vlot is verlopen en dit wegens een totaal gebrek aan communicatie tussen beide directies”; zij gewaagt van “een wederzijdse sfeer van wantrouwen”.

Op 16 juli 2015 bezorgt de preventieadviseur een ‘verslag met preventiemaatregelen in het kader van de met redenen omklede klacht van mevr. Hildegard Boon d.d. 25/07/2014’ aan het schepencollege.

3.4. Verzoekster is met ziekteverlof vanaf 24 augustus 2015.

3.5. Bij het thans bestreden besluit van het college van burgemeester en schepenen van 2 september 2015 wordt “naar aanleiding van de met redenen omklede klacht van een personeelslid van 25 juli 2014” het volgende beslist:

“Artikel 1: de beslissing van het college waarbij de directeursfunctie in de praktijk wordt opgedeeld in een administratieve directeursfunctie en een pedagogische directeursfunctie, blijft behouden voor de volgende schooljaren, tot wederroeping.

Artikel 2: de functiebeschrijvingen die zijn aangepast in de zin van de collegebeslissing en met beide betrokkenen door de secretaris zijn doorgenomen en uiteindelijk door allen zijn ondertekend geworden, blijven behouden. Aan de gemeentesecretaris wordt opdracht gegeven om de eerstvolgende functioneringsgesprekken met beiden te voeren voor kerstmis 2015.

Artikel 3: de functiebeschrijving die is opgesteld geworden door de secretaris voor deskundige beleidsondersteuning gemeentelijk onderwijs, die aan Hilde Boon is overgemaakt, wordt goedgekeurd.

Artikel 4: de collegebeslissingen waarbij de waarnemend directeur de volheid van bevoegdheid van directeur krijgt op het ogenblik dat de vastbenoemde directeur afwezig is wegens verlof en/of ziekte, blijft behouden.

Artikel 5: de collegebeslissing, mede vertaald in de functiebeschrijving van administratief directeur, om de werkgroep preventie, zoals bleek uit de resultaten van de preventie-analyse gemaakt door premed in juni 2012, terug op te starten, wordt behouden. De administratief directeur krijgt de opdracht deze werkgroep minstens éénmaal per trimester samen te roepen.

Artikel 6: mevrouw [...], aangesteld als vertrouwenspersoon voor het gemeentelijk personeel wordt, bij uitbreiding, op basis van de voorstellen van premed, vanaf heden voor het personeel in onze onderwijsinstellingen ook aangesteld als vertrouwenspersoon, inclusief het personeel ten laste van het departement. De personeelsdienst krijgt de opdracht hiervan de betrokken personeelsleden in kennis te stellen.

Artikel 7: voor de uitoefening van deskundige beleidsondersteuner gemeentelijk onderwijs, wordt Hilde Boon voor deze uren, gehuisvest in bureel 2.12 van het gemeentehuis, tweede verdieping en dit op donderdag en vrijdag (wekelijks) en op woensdag om de twee weken en vanaf 01 september 2015.

Artikel 8: aan de communicatiedienst wordt de instructie [...] gegeven om via een interne richtlijn/dienstnota in het kader van de externe communi-

catie te bepalen in contacten met de pers bij problemen geen namen van personeelsleden worden vrijgegeven zonder toelating van de betrokken personeelsleden. Deze richtlijn wordt ook door de leden van het college bevestigd als gedragsregel.

Artikel 9: afschrift van deze beslissing wordt overgemaakt aan [onder anderen verzoekster, W., Premed en de schepen van onderwijs].”

3.6. Verzoeksters ziekteverlof is verlengd; op de terechtzitting verklaart haar raadsman dat zij nog steeds afwezig is wegens ziekte.

3.7. Na een doorlichtingsbezoek in de loop van de maand september 2015 bezorgt de onderwijsinspectie aan de verwerende partij een doorlichtingsverslag met een deels ‘ongunstig’, deels ‘beperkt gunstig’ en deels ‘gunstig’ advies over de erkenningsvoorwaarden. Om de ‘beperkt gunstig’ genoemde tekorten op te volgen zal de onderwijsinspectie op 18 september 2018 opnieuw een controle uitvoeren. Met betrekking tot de ‘ongunstig’ bevonden tekorten wordt de procedure tot intrekking van de erkenning van de structuuronderdelen met een ongunstig advies opgestart.

3.8. Op 21 oktober 2015 beslist het agentschap voor Onderwijsdiensten namens de Vlaamse minister van Onderwijs dat de ziekte van verzoekster, waarvan zij de oorzaak situeert in pesterijen op het werk, niet wordt erkend als een arbeidsongeval.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

4. Vooralsnog bestaat er geen noodzaak om over de door de verwerende partij opgeworpen ontvankelijkheidsexcepties uitspraak te doen. Een onderzoek van en een uitspraak over die excepties zouden alleen nodig zijn indien de grondvoorwaarden voor het toewijzen van de vordering tot schorsing vervuld zijn, wat, zoals hierna zal blijken, niet het geval is.

V. Schorsingsvoorwaarden

5. Krachtens artikel 17, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kan de schorsing van de tenuitvoerlegging slechts worden bevolen onder de dubbele voorwaarde dat de zaak te spoedeisend is voor een behandeling ervan in een beroep tot nietigverklaring en indien minstens één ernstig middel wordt aangevoerd dat de nietigverklaring van de akte of het reglement *prima facie* kan verantwoorden.

VI. Spoedeisendheid

Standpunt van de partijen

6. Verzoekster acht de spoedeisendheid voorhanden om volgende redenen (voetnoten weggelaten):

“In de huidige werkverdeling, verzoekster als administratief directeur, [W.] als pedagogisch directeur is het voor verzoekster onmogelijk om te functioneren aangezien deze onmogelijke samenwerking resulteerde in ernstige gezondheidsproblemen.

De onmogelijkheid van de samenwerking blijkt uit het verslag van de preventie-adviseur [...] en wordt ten overvloede gestaafd aan de hand van het met e-mails geïllustreerde voorval met betrekking tot de telefonische navraag bij ouders uitgevoerd door verzoekster op instructie van de secretaris van verwerende partij, nadien haar verweten door [W.] waarbij verzoekster vervolgens manifest niet gesteund werd door bevoegd schepen [A.].

Dat voormelde situatie bij hoogdringendheid opgelost dient te worden blijkt uit de doktersattesten van 22 september 2015 met vermelding van de arbeidsongeschiktheid sedert 24 augustus 2015 omwille van pesterijen op het werk sinds jaren waardoor diverse periodes van arbeidsongeschiktheid, recent sinds 24 augustus 2015 omwille van de uit voormelde problematiek volgende emotionele decompensatie, alopecia (haaruitval omwille van stress) en slapeloosheid. Voormelde attesten staven het arbeidsongeval gesitueerd op 30 mei 2015, datum waarop de huisarts de haaruitval door stress vaststelde.”

7. Volgens de verwerende partij is het moeilijk te herstellen ernstig nadeel – versta: de spoedeisendheid – niet aangetoond (voetnoten weggelaten):

“16. Verzoekende partij beroept zich vooreerst op de onmogelijkheid tot samenwerking met [W.]. Zij verwijst daarvoor naar het verslag van Premed.

In de mate waarin in het verslag van Premed gegevens tot uiting komen over spanningen tussen verzoekende partij en [W.], dan zijn die niet zozeer het gevolg van de taakopsplitsing maar veeleer van persoonlijkheden los daarvan. Die taakopsplitsing is reeds tot stand gekomen in het schooljaar 2014-2015 en heeft toen op zich na een opstartfase ook enigszins gewerkt. Indien dit niet heeft gewerkt, dan was dit het gevolg van de personen zelf maar niet het gevolg van de taakopsplitsing.

Overigens heeft verzoekende zelf tijdens het onderzoek aangegeven dat zij problemen heeft met [W.] los van de taakindeling waartoe beslist werd. Aangezien [W.] ook zonder de bestreden beslissing als vastbenoemde leerkracht in de school werkzaam is en zal blijven, zullen die spanningen dan ook niet door het verdwijnen van de bestreden beslissingen ongedaan worden gemaakt.

Verzoekende partij kan zich ook niet op spanningen beroepen, in de mate waarin deze spanningen mede door haar eigen houding zijn ontstaan en in stand worden gehouden. Een moeilijk te herstellen ernstig nadeel kan niet gesteund worden op basis van zaken waar verzoekende partij zelf verantwoordelijk voor is. Verzoekende partij kan zich daarbij evenmin beroepen op een door haar omschreven gebrek aan steun van de bevoegde schepen, daar waar deze enkel terecht ertoe had opgeroepen: ‘Laat ons het welzijn van de kinderen en hun ontwikkelingsmogelijkheden prioritair vooropstellen en dit kan allen in een gemoedelijke, open sfeer waar vertrouwen heerst en geen eigenbelang!’ (stuk 22 bundel verzoekende partij).

De door verzoekende partij ingeroepen spanningen zijn alleszins ook door geen enkele instantie erkend als pesterijen, zonder enige verdere rechtsvordering daartegen vanwege verzoekende partij, zodat de Raad van State niet de bevoegdheid heeft om het bestaan van pesterijen wel aan te nemen, en verwerende partij ook niet krachtens de Welzijnswet verplicht is om maatregelen ten gevolge van pesterijen te nemen.

17. Verder beroept verzoekende partij zich op doktersattesten met vermelding van een arbeidsongeschiktheid omwille van pesterijen. Echter, niet alleen zijn de door verzoekende partij ingeroepen pesterijen door de daartoe bevoegde externe preventiedienst verworpen. De vermeende pesterijen vloeien ook niet voort uit de bestreden beslissing en worden door de schorsing of vernietiging ervan niet ongedaan gemaakt. Bovendien is er ook geen enkel oorzakelijk verband tussen de ingeroepen medische problemen en deze vermeende pesterijen aangetoond, en werden zij nooit aangekaart bij de daartoe bevoegde externe preventiedienst. En dan is het ook toch zeer eigenaardig te noemen, dat verzoekende partij een arbeidsongeschiktheid inroept vanaf 24 augustus 2015, gesteund op een arbeidsongeval dat reeds te situeren zou zijn op 30 mei 2015. En tenslotte is ook het karakter van arbeidsongeval door de bevoegde overheidsdienst verworpen, zonder dat verzoekende daartegen tot op heden enige actie heeft ondernomen.

18. Komt daar nog bij dat de arbeidsongeschiktheid van verzoekende partij sedert 24 augustus 2015 tot op heden ervoor heeft gezorgd dat de bestreden beslissing van 2 september 2015 nooit ten uitvoer is kunnen gebracht worden, zodat er zich tot op heden geen enkel nadeel manifesteert, dat dan door een schorsing zou kunnen of moeten hersteld worden.

19. Zelfs indien men zou oordelen dat uit de beslissing van 2 september 2015 wel enig nadeel zou voortvloeien voor verzoekende partij, dan gaat het niet om een nieuwe toestand, maar slechts om de bestaande toestand van opsplitsing van het directeursambt in een pedagogisch directeur en een administratief directeur, die ook al van kracht was in het schooljaar daarvoor, die toen door verzoekende partij was aanvaard, en die toen niet door verzoekende partij werd aangevochten. Die opsplitsing gold voor de helft, terwijl de GBL055+ slechts voor één vijfde gold, derwijze dat de opsplitsing niet louter en alleen op de GBL055+terug te voeren is. Verzoekende partij kan geen plots moeilijk te herstellen ernstig nadeel inroepen op basis van een situatie die al zo lang heeft bestaan en al lang gold van voor de bestreden beslissing.”

Beoordeling

8. Naar luid van artikel 17, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kan de schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing slechts worden bevolen indien, onder meer, “de zaak te spoedeisend is voor een behandeling ervan in een beroep tot nietigverklaring”.

In de parlementaire voorbereiding van de voormelde wettelijke bepaling is te lezen dat “[d]e spoedeisendheid zal worden vastgesteld wanneer de verzoeker het resultaat van [de] procedure [ten gronde] niet kan afwachten om zijn beslissing te verkrijgen, op straffe zich in een toestand te bevinden met onherroepelijke schadelijke gevolgen” (*Parl. St. Senaat 2012-13, nr. 5-2277/1, 13*).

9. Luidens artikel 17, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moet het verzoekschrift “een uiteenzetting van de feiten [bevatten] die, volgens de indiener ervan, de spoedeisendheid verantwoorden die ter ondersteuning van dit verzoekschrift wordt ingeroepen”. Hetzelfde is te lezen in artikel 8, eerste lid, 4°, van het koninklijk besluit van 5 december 1991 ‘tot bepaling van de rechtspleging in kort geding voor de Raad van State’.

Dit houdt in dat het aan de verzoekende partij toevalt om in haar inleidend verzoekschrift de aan de zaak eigen, specifieke gegevens bij te brengen die concreet aantonen dat de zaak spoedeisend is, gelet op de gevolgen van een – voortdurende – tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing, en aldus de Raad van State te overtuigen van de urgentie van haar zaak.

10. De korte uiteenzetting van verzoekster mist die noodzakelijke overtuigingskracht, dit in tegenstelling tot het verweer in de nota met opmerkingen.

Zoals de verwerende partij onder meer terecht opmerkt, gaan zowel de opsplitsing van de directeursfunctie als verzoeksters gezondheidsproblemen aan de thans bestreden beslissing vooraf. De opdeling tussen de twee directiefuncties is voor verzoekster *in se* geen probleem. Zij ziet haar belang wel erin gelegen dat zij “de volheid van bevoegdheid van directeur” opnieuw wenst te verkrijgen en als enige directeur wenst te zijn van de gemeenteschool, maar zij overtuigt gelet op haar eerdere verlofaanvragen niet dat zij een effectieve voltijdse directieloopbaan nastreeft – en zij betreft hoe dan ook niet in de uiteenzetting van de spoedeisendheid waarom zij hiervoor de afloop van de annulatieprocedure niet kan afwachten. Verzoekster heeft voorheen haar goedkeuring verleend aan haar functiebeschrijving en legt niet uit waarom zij daar thans op zou (kunnen) terugkomen én daarop met spoed móet kunnen terugkomen. Voorts is vooralsnog niet aangetoond dat de gezondheidsproblemen van verzoekster samenhangen met de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing: haar ziekteverlof dateert van vroeger en haar aanvraag tot erkenning als arbeidsongeval is afgewezen. Zo er al een verband bestaat tussen de werksituatie en de gezondheidsproblemen van verzoekster, dan is de oorzaak daarvan niet te vinden in de taakopsplitsing op zich, maar wel in de moeizame verhouding tussen verzoekster en de persoon die concreet is aangesteld in de andere halftijdse functie, wat een beslissing is die vreemd is aan de thans bestreden beslissing. Ingevolge het ziekteverlof ten slotte, waarvan dus niet wordt aangenomen dat het een rechtstreeks gevolg is van de thans bestreden beslissing maar dat het verband houdt met vroeger wedervaren, is ver-

zoekster afwezig en ondervindt zij in de feiten thans geen nadeel van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing.

11. Er is niet voldaan aan ten minste één van de voorwaarden gesteld in artikel 17, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State die cumulatief vervuld moeten zijn wil een vordering tot schorsing worden toegewezen.

BESLISSING

De Raad van State verwerpt de vordering.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 29 maart 2016, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Geert Van Haegendoren,	kamervoorzitter,
bijgestaan door	
Vera Wauters,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Vera Wauters

Geert Van Haegendoren