

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 240.418 van 15 januari 2018
in de zaak A. 214.069/IX-8522**

In zake: Inge VERMEIREN
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:

het AUTONOOM GEMEENTEBEDRIJF STEDELIJK
ONDERWIJS ANTWERPEN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Sofie Bontinck en Thomas De Donder
kantoor houdend te 2018 Antwerpen
Lange Lozanastraat 270
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 27 oktober 2014, strekt tot de nietigverklaring van “de beslissing van [de] directeur Coördinatie Scholengemeenschap Noord 2 (basisonderwijs), AG Stedelijk Onderwijs Antwerpen van 29 augustus 2014 houdende affectatie van [Inge Vermeiren] met ingang van 1 september 2014 aan de [...] stedelijke basisschool Monnikenhof in Berendrecht”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 229.994 van 27 januari 2015 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing verworpen.

De verzoekende partij heeft een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

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

Eerste auditeur-afdelingshoofd Diane Mareen 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 8 januari 2018.

Kamervoorzitter Geert Van Haegendoren heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Toon Belmans, die *loco* advocaten Noël Devos en Guido Van den Eynde verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Heleen Franco, die *loco* advocaat Sofie Bontinck verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd 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 is aan de vooravond van de bestreden beslissing vast benoemd leerkracht in de stedelijke basisschool ‘De Bever’ te Deurne (Antwerpen).

3.2. Met een brief van 16 mei 2014 nodigt de directeur Coördinatie verzoekster uit voor een gesprek op 22 mei 2014:

“De directie van De Bever heeft mijn aandacht gevestigd op een aantal problemen aangaande de goede werking van en de verstandhouding binnen de school. Deze problemen hebben betrekking op uw gedragingen binnen de school.

Tijdens uw aanstelling in de school heeft u herhaaldelijk sterke verhalen verteld. In het verleden hebben collega’s u steeds geloofd, begrip getoond en alles in het werk gesteld u zo goed als mogelijk op te vangen.

De laatste feiten in februari jl, waarbij u voorhield het slachtoffer geweest te zijn van bedreigingen, maken dat het schoolteam de waarachtigheid van al uw verhalen ernstig in vraag stelt. Ze geven aan dat hun vertrouwen in u ernstig en definitief geschaad is. Het aanvoelen al die jaren misleid te zijn weegt zwaar op het schoolteam en hypothekeert de werking van de school.

Op basis van deze informatie overweeg ik om, in toepassing van artikel 45, § 2 van het decreet rechtspositie en artikel 1.2.1 van het ARPSO u te affecteren. Deze affectatie bestaat erin u toe te wijzen aan (een) instelling(en) ingericht door dezelfde inrichtende macht in een betrekking van het ambt waarin u vastbenoemd bent.”

Na dat gesprek volgt nog een hoorzitting op 26 augustus 2014, ter gelegenheid waarvan verzoekster een nota neerlegt.

3.3. Op 29 augustus 2014 beslist de directeur coördinatie om verzoekster “met ingang van 1 september 2014 verplicht te affecteren aan de volgende instelling: 24/24 in stedelijke basisschool Monnikenhof in Berendrecht”.

Die beslissing is als volgt gemotiveerd:

“Na zorgvuldige afweging van de feiten en de argumenten stelt de directeur coördinatie van scholengemeenschap Noord 2 vast dat een verdere

samenwerking met mevrouw Inge Vermeiren binnen het team van de instelling De Bever niet meer mogelijk is.

Een goede werking van de school impliceert een goede verstandhouding tussen de leden van het schoolteam.

Sedert haar aanstelling in de school tot het moment dat mevrouw Inge Vermeiren afwezig is wegens ziekte op 19 februari 2014 confronteerde ze haar collega's met verhalen; zo werd de wagen van mevrouw Inge Vermeiren bijna gecarjact, werd ze zelf na een personeelsetentje verkracht, werd ze het slachtoffer van een verkeersongeval, beweert ze in de school gestalkt te worden omwille van haar geaardheid,...

Telkens kon mevrouw Inge Vermeiren rekenen op haar collega's die – ook in hun privé-tijd – begrip toonden voor alle situaties waarvan mevrouw Inge Vermeiren het slachtoffer werd en klaar stonden om haar te helpen. Toch geven twee collega's aan dat ze [het] emotioneel zwaar vonden om telkenmale met de zeer verontrustende berichten van Inge geconfronteerd te worden. In augustus en december 2013 vertellen [beide] collega's Inge Vermeiren ook uitdrukkelijk [dat] ze haar niet meer verder kunnen helpen.

Sedert de arbeidsongeschiktheid van mevrouw Inge Vermeiren in februari 2014 en de feiten rond de beweerde stalking die daaraan vooraf gingen, hetgeen een grote impact op de werking van de school had, menen verschillende collega's dat hun vertrouwen misbruikt werd.

Niet zozeer de verhalen op zich maar wel de impact hiervan op de school waren doorslaggevend om in te grijpen. In een gezamenlijke verklaring gaven de collega's aan dat het gedrag van Inge 'ondermijnend was en de grenzen van het aanvaardbare en toelaatbare overschreed'. Ze stellen zich vragen over de eerlijkheid en openheid van Inge Vermeiren, zowel tegenover zichzelf als tegenover de collega's. Ze herhaalden collectief dat 'het vertrouwen van Inge op een dusdanige manier geschonden is waardoor er geen draagvlak meer is voor verdere samenwerking.'

De verschillende verklaringen van collega's die zijn opgenomen in het dossier staven hun wantrouwen tegenover Inge. Mevrouw Inge Vermeiren argumenteert dat de verklaringen van de collega's (deels) onjuist zijn. Het is voor de directeur coördinatie onmogelijk dit te verifiëren. Wél bevestigt dit voor de directeur coördinatie dat de relatie tussen mevrouw Inge Vermeiren en haar collega's zeer moeilijk verloopt.

In het licht van dit alles kan de directeur coördinatie dan ook niet anders dan vaststellen dat de minimale verstandhouding die voor de goede werking van de school nodig is, blijvend gestoord is. Meer zelfs, te verwachten valt dat indien mevrouw Inge Vermeiren opnieuw in de school wordt aangesteld dit een nadelig effect zal hebben voor haar én haar collega's. Vanuit preventieoogpunt en risicoanalyse moet elke nieuwe ziektemelding vermeden worden.

Mevrouw Inge Vermeiren argumenteert verder dat het attest van dr. J[...] aangeeft dat als sterk punt haar 'verantwoordelijkheid (zowel verantwoord presteren als betrouwbaarheid)' opvalt. De directeur coördinatie benadrukt dat de aanleiding voor de affectatie niet het pedagogisch functione-

ren van mevrouw Inge Vermeiren is. Het gaat over haar functioneren binnen het team.

Om die reden is het aangewezen dat mevrouw Inge Vermeiren wordt geaffecteerd aan een andere instelling waar zij haar pedagogische kwaliteiten ten volle kan benutten en binnen een nieuw team een nieuwe start kan maken.

De directeur coördinatie zal er, vanuit haar rol van tweede evaluator, over waken dat haar re-integratie op een kwaliteitsvolle manier gebeurt.

Tot slot kan niet voorbij de vaststelling dat mevrouw Inge Vermeiren langdurig opgenomen werd in een psychiatrisch centrum.

In tegenstelling tot wat in het verweerschrift wordt voorgehouden, blijkt uit het attest van dr. J[...], psycholoog, niet dat Inge Vermeiren aan een posttraumatische stressstoornis zou lijden omwille van deze procedure. Wat wel uit het attest blijkt is dat – gezien het continu crisisbeeld – op 25 juli 2014 het niet mogelijk was bijkomende testen af te nemen van mevrouw Inge Vermeiren.

In het licht hiervan én vanuit een bezorgdheid naar de gezondheid van mevrouw Inge Vermeiren blijft het aangewezen dat mevrouw Inge Vermeiren blijft opgevolgd door de arbeidsgeneesheer-preventieadviseur.”

IV. Regelmatigheid van de rechtspleging

4.1. In de memorie van wederantwoord werpt verzoekster op dat de memorie van antwoord laattijdig is ingediend en niet ontvankelijk is.

4.2. Met een brief van 11 maart 2015 is het verzoek tot voortzetting aan de verwerende partij betekend, waarbij zij is uitgenodigd om binnen een termijn van zestig dagen haar memorie van antwoord toe te zenden.

De memorie van antwoord is vervolgens toegezonden aan de Raad op 5 juni 2015, dus ruim buiten de voormelde termijn van zestig dagen.

In die memorie merkt de verwerende partij op dat zij de brief van 12 (versta: 11) maart 2015 “nooit ontvangen” heeft. Evenwel is de antwoordkaart waarmee de zending aan het adres van de verwerende partij is aangeboden afgetekend op 12 maart 2015. De Raad van State moet er dan ook van uitgaan dat de zending wel degelijk is aangeboden aan én in ontvangst genomen door de verwerende partij. De last om het tegendeel te bewijzen ligt bij de verwerende

partij; zij levert dit bewijs niet noch onderneemt zij daartoe in haar laatste memorie zelfs maar een poging.

4.3. Conclusie van wat voorafgaat is dat de memorie van antwoord uit het debat geweerd wordt.

V. Onderzoek van het enige middel

Uiteenzetting van het middel

5. Het enige middel is geput uit de schending van de hoorplicht en van de zorgvuldigheidsplicht.

Verzoekster voert aan haar standpunt niet op nuttige wijze kenbaar te hebben kunnen maken. De bestreden beslissing stond reeds vast vooraleer zij werd gehoord, wat blijkt uit het verslag van de hoorzitting. Uit de bestreden beslissing blijkt uit niets dat van het aangevoerde verweer kennis genomen werd, laat staan dat dit geanalyseerd werd. Op geen enkele wijze werd gerepliceerd op het aangevoerde verweer, een werkwijze die in strijd is met de hoorplicht en de zorgvuldigheidsplicht.

Verzoekster verwijst naar de uitvoerige nota die zij heeft neergelegd voor de hoorzitting van 26 augustus 2014 en zij kopieert de tekst ervan als toelichting van het middel:

- in een tiental bladzijden ervan overloopt verzoekster de feiten die aan de opgelegde maatregel zijn voorafgegaan en weersprekt zij die feiten of de gevolgtrekkingen die erop worden gesteund, om te besluiten dat ze geenszins vaststaan maar een “amalgam van percepties” zijn,
- gewezen wordt op de vereiste dat de voorliggende maatregel veronderstelt dat vaststaat dat de minimale verstandhouding die voor de goede werking van de dienst of het onderwijs nodig is, blijvend verstoord is en dat die verstoring nog actueel is,

- ten slotte refereert de in het verzoekschrift overgeschreven nota aan een medisch attest van B.J. van 25 juli 2014 waaruit blijkt “dat er geen sprake is van aanwijzingen voor dissociatieve elementen” en dat wijst op “volgende sterke punten [...]: verantwoordelijkheid (zowel verantwoord presteren als betrouwbaarheid) en zelfbeheersing” en “de perceptie [weerlegt] van de collega’s aangezien na diverse onderzoeken geconcludeerd werd tot volgende sterke punten in hoofde van mevrouw Vermeiren: verantwoordelijkheid (zowel verantwoord presteren als betrouwbaarheid) en zelfbeheersing”.

6. In de memorie van wederantwoord (versta: de toelichtende memorie) wijst verzoekster erop dat uit het verslag van de hoorzitting van 26 augustus 2014 blijkt dat de directeur tijdens de hoorzitting meldde, ná ontvangst van de schriftelijke uiteenzetting doch vóór de kennisname van de inhoud hiervan, dat zij reeds beslist had dat verzoekster geaffecteerd zou worden. De beslissing tot affectatie had pas genomen mogen worden na kennisname van alle informatie uitgesproken en overhandigd op de hoorzitting. Doordat tijdens de hoorzitting gemeld werd dat beslist werd tot affectatie, restte enkel te beslissen aan welke scholen verzoekster geaffecteerd zou worden en hoe zulks gemotiveerd zou worden. Dat uiteindelijk beslist werd verzoekster aan één in plaats van aan twee scholen toe te wijzen en dat op enkele plaatsen in de beslissing alsnog *pro forma* verwezen werd naar het verweer doet geen afbreuk aan het gegeven dat tijdens de hoorzitting gemeld werd dat reeds beslist was tot affectatie én dat de latere schriftelijke motivering slechts diende om de reeds genomen beslissing te ondersteunen.

In de bestreden beslissing wordt volgens verzoekster ook niet dienstig gerepliceerd op het verweer. Het inhoudelijk verweer van verzoekster werd van de kaart geveegd door de stelling van de directeur dat zij onmogelijk kan verifiëren of de verklaringen van de collega’s onjuist zijn doch dat uit deze verklaringen wel een moeilijke verstandhouding blijkt. Net omdat deze moeilijke verstandhouding steunt op geruchten in strijd met de realiteit hadden *in casu* de beweerde feiten en fictie wel onderzocht dienen te worden, opdat de directeur

kon beslissen, zoals het hoort, na kennisname van de feiten. Deze kennisname was nodig om te weten of de verstandhouding verstoord was en deze blijvend was, twee cumulatieve voorwaarden die vervuld dienden te zijn.

7. In haar laatste memorie wenst verzoekster te benadrukken dat aan de hoorplicht niet wordt voldaan door een loutere “pro forma mogelijkheid tot horen”. Aangezien de beslissing reeds vaststond vóór verzoekster werd gehoord is er nooit een nuttig horen geweest. Op geen enkele nuttige wijze werd gerepliceerd op het door verzoekster aangevoerde verweer.

Verzoekster gaat voorts in op de zienswijze dat het er niet om gaat dat de feiten onomstotelijk hoeven vast te staan maar wel dat het blijvend karakter van de ordeverstoring en de afwezigheid van verstandhouding tussen de collega's met voldoende zekerheid dient vast te staan. Volgens haar impliceert in dit specifieke geval het ene het andere. Door afwezigheid van degelijk onderzoek van de argumenten van verzoekster is uitgegaan van percepties en loze beweringen, net om in de bestreden beslissing tot het besluit te komen dat er een blijvende ordeverstoring zou zijn die te wijten zou zijn aan verzoekster. Bij nuttig horen en zorgvuldig onderzoek zou kunnen zijn vastgesteld dat dit niet het geval is en zou verzoekster deze bijkomende blamage bespaard geweest zijn.

Beoordeling

8. Uit de toelichting bij het middel blijkt dat verzoekster de schending van de hoorplicht niet aanvoert om de reden dat zij niet formeel gehoord zou zijn. Terecht: zij is immers op 22 mei 2014 en vooral op 26 augustus 2014 toegelaten om haar standpunt te verdedigen en zij heeft op laatstgenoemde datum een schriftelijk verweer neergelegd.

9. Wat verzoekster grieft, is dat dit ‘horen’ haar louter *pro forma* is gegund; dat namelijk op het ogenblik van de laatste hoorzitting de beslissing om haar te reffecteren reeds vast lag.

Ook verwijt zij de verwerende partij onzorgvuldigheid, omdat de feiten die tegen haar worden aangewend niet zorgvuldig zijn onderzocht en, volgens haar, enkel geruchten en loze beweringen uitmaken. In dat verband wijst zij er nogmaals op, dat haar verweer daaromtrent niet in de beoordeling is betrokken door de verwerende partij.

10.1. De notulen van de hoorzitting van 26 augustus 2014 zijn beslist ongelukkig te noemen. Mét verzoekster leest de Raad van State erin dat de directeur verklaart “Ik beslis dat Inge niet meer mag starten in de Bevernagelei” en vervolgens de mogelijkheden van affectatie overloopt. Tegen de opwerping van de raadsvrouw van verzoekster dat zij het verweer nog niet heeft gelezen en reeds heeft beslist en dat de hoorzitting dan geen nut heeft, komt geen duidelijk antwoord. Wel vraagt de directeur rechtstreeks aan verzoekster of zij “absoluut terug [wilt] naar een schoolteam waar ze je niet vertrouwen en een samenwerking niet zien zitten”. Daarop herhaalt de directeur “Je mag niet meer terug naar de Bevernagelei”.

Dit alles wekt begrijpelijk de indruk dat de hoorzitting een maat voor niets was.

10.2. Evenwel moeten deze uitspraken vergeleken worden met de motivering van de bestreden beslissing. Dan blijkt naar het oordeel van de Raad van State dat de directeur finaal wél met het geschreven verweer rekening heeft gehouden:

- Wat de betwisting over de feiten betreft, antwoordt de directeur in de motieven van de bestreden beslissing dat die feiten voor haar “onmogelijk [...] te verifiëren” zijn en dat dit wel “bevestigt [...] dat de relatie tussen [verzoekster] en haar collega’s zeer moeilijk verloopt”. Hieruit blijkt dat de directeur wel degelijk kennis heeft genomen van het schriftelijk verweer omtrent de feiten.
- Als in dit schriftelijk verweer vervolgens wordt aangevoerd dat reffectatie enkel mogelijk is als de verstandhouding blijvend en actueel verstoord is, dan antwoordt de directeur hierop dat zij “niet anders dan vaststellen [kan] dat de mini-

male verstandhouding die voor de goede werking van de school nodig is, blijvend gestoord is” en dat “te verwachten valt dat indien [verzoekster] opnieuw in de school wordt aangesteld dit een nadelig effect zal hebben voor haar én haar collega’s”.

- Ten slotte volgt ook een antwoord op wat verzoekster afleidt uit het medisch attest: de directeur “benadrukt dat de aanleiding voor de affectatie niet het pedagogisch functioneren van [verzoekster] is”, het “gaat over haar functioneren binnen het team”.

10.3. Op de hoorzitting heeft de raadsvrouw van verzoekster haar schriftelijk verweer neergelegd en daarbij, vóór iedere verklaring van de directeur, als volgt uitdrukkelijk verklaard er naar te verwijzen en het niet mondeling te willen herhalen:

“Het inhoudelijk verweer op de beweringen zal ik niet volledig pleiten doch is volledig schriftelijk uiteengezet en zal u wel willen nalezen vooraleer u een beslissing neemt.”

Als dan in de motivering van de bestreden beslissing toch op beredeneerde wijze op die verweerelementen is ingegaan, dan volgt daaruit noodzakelijk dat de directeur van het schriftelijk verweer kennis heeft genomen en het in haar beoordeling heeft betrokken; zij heeft immers op elk element van het verweer formeel geantwoord.

10.4. Wat de hoorplicht betreft, kan het middel geen nietigverklaring verantwoorden.

11.1. Wat het zorgvuldigheidsbeginsel betreft, acht verzoekster dit geschonden door de wijze waarop de directeur heeft nagelaten een onderzoek te doen naar de feiten.

Zoals de directeur evenwel in de bestreden beslissing correct verwoordt, mag als ‘feit’ volstaan de vaststelling dat de minimale verstandhouding die voor de goede werking van de school nodig is verstoord is. Om die vast-

stelling te doen, mocht de directeur naar het oordeel van de Raad van State steunen op de talrijke verklaringen in het dossier en de tegenargumenten van verzoekster. Essentieel is immers dat een ordemaatregel, in tegenstelling tot een tuchtmaatregel, niet steunt op het bestraffen van een schuldig gedrag, maar wel betrekking heeft op het herstellen van de goede werking van de dienst. Met andere woorden, het gedrag van de betrokken personen en de situatie waarin zij zich bevinden kunnen mede de overplaatsing verantwoorden, niet het schuldig bevinden van dit gedrag. De vraag wie verantwoordelijk is voor de verstoring van de orde binnen de dienst, wordt alsdan door het bestuur bewust terzijde gelaten. De aard en de impact van de verwijten over-en-weer tussen verzoekster en haar collega's in het team – daargelaten of het om verzinsels of loutere verdachtmakingen gaat – laten er niet de minste twijfel over dat, los van de vraag naar de schuld, tussen verzoekster en de overige leden van het team alle vertrouwen zoek is, dat er geen draagvlak is voor verdere samenwerking en dat het opleggen van een ordemaatregel verantwoord is om aan die misgelopen toestand een einde te stellen.

11.2. De aard en de impact van een ordemaatregel, die bij bepaling opgelegd wordt wegens het dienstbelang, moet in beginsel proportioneel zijn met het nagestreefde doel en hij mag aan de betrokkene geen groter ongemak veroorzaken dan noodzakelijk is in het licht van de nagestreefde doelstelling.

Verzoekster voert in het enige middel niet aan dat de bestreden maatregel van de overplaatsing in het belang van de dienst naar de stedelijke basisschool Monnikenhof aan deze voorwaarden tekortschiet.

11.3. Ook wat het zorgvuldigheidsbeginsel betreft, faalt het middel.

12. Het enige middel wordt verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing en het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 400 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 840 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 15 januari 2018, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Geert Van Haegendoren,	kamervoorzitter,
Bruno Seutin,	staatsraad,
Bert Thys,	staatsraad,
bijgestaan door	
Vera Wauters,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Vera Wauters

Geert Van Haegendoren