

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 247.394 van 14 april 2020
in de zaak A. 215.861/IX-8640**

In zake: Anne SMEYERS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Paul Engelen en Kris Bosmans
kantoor houdend te 3630 Maasmechelen
Rijksweg 358
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

het GEMEENSCHAPSONDERWIJS, vertegenwoordigd door
scholengroep 16
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Barteld Schutyser en Aube Wirtgen
kantoor houdend te 1050 Brussel
Louizalaan 99
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkommende partij:

Alex DE MARI
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Arne Vandaele
kantoor houdend te 1000 Brussel
Bischoffsheimlaan 33
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 13 mei 2015, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van de raad van bestuur van scholengroep 16 van het Gemeenschapsonderwijs van 17 maart 2015, waarbij het mandaat van Anne Smeyers als algemeen directeur wordt beëindigd en waarbij Alex De Mari

wordt aangesteld om de bevoegdheden van algemeen directeur uit te oefenen “tot de dag waarop de nieuwe algemeen directeur zijn mandaat opneemt”.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Alex De Mari heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 24 augustus 2015. De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Eerste auditeur Jurgen Neuts heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 9 maart 2020.

Kamervoorzitter Geert Van Haegendoren heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Fatma Ulusoy, die *loco* advocaat Paul Engelen verschijnt voor de verzoekende partij, advocaat Sietse Wils, die *loco* advocaten Barteld Schutyser en Aube Wirtgen verschijnt voor de verwerende partij en advocaten Evelyne Maes en Sander Meert, die *loco* advocaat Arne Vandaele verschijnen voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Jurgen Neuts heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

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

III. Feiten

3.1. Op 1 februari 2011 stelt de raad van bestuur van scholengroep 16 van het Gemeenschapsonderwijs verzoekster aan als algemeen directeur.

3.2. Op 5 februari 2015 beslist de bij hoogdringendheid samengeroepen raad van bestuur om een procedure op te starten “tot overweging tot [beëindiging] van een mandaat” – bedoeld wordt het mandaat van algemeen directeur van verzoekster.

Op 12 februari 2015 wordt aan verzoekster bij gerechtsdeurwaardersexploot een brief van de raad van bestuur van de betrokken scholengroep overhandigd. Die brief geeft een opsomming van “feiten en omstandigheden” die de raad van bestuur ertoe brengen om de beëindiging van het mandaat van verzoekster te overwegen.

Verzoekster wordt uitgenodigd voor een hoorzitting op 26 februari 2015.

3.3. Op 17 maart 2015 beslist de raad van bestuur van de betrokken scholengroep om “bij toepassing van artikel 55quinquiesdecies Decreet 27 maart 1991 betreffende de rechtspositie van bepaalde personeelsleden van het Gemeenschapsonderwijs, het mandaat van algemeen directeur, te beëindigen” en om “Alex De Mari aan [te stellen] die tot de dag waarop de nieuwe algemeen directeur zijn mandaat opneemt, de bevoegdheden van algemeen directeur zal uitoefenen”.

De raad van bestuur beoordeelt het functioneren van verzoekster en de motieven die tot zijn beslissing leiden overheen de volgende zeven punten:

- “beperkte management skills”,
- de verantwoordelijkheid van verzoekster als stichtend lid en voorzitter van de raad van bestuur van de vzw Minicrèches Scholengroep 16 “wat betreft de verliezen, die verschillende jaren werden geboekt op en gedekt door transferten vanuit de Scholengroep”,
- gebrekkige communicatie in het kader van het dossier betreffende de oprichting van de Daltonschool te Zolder (werken in juli 2014) en aanwending van gelden uit de solidariteitspot voor de betaling van deze werken,
- het herhaaldelijk verstrekken van onjuiste informatie over de kost verbonden aan het dossier ISS,
- gebrek aan communicatie en transparantie naar het college van directeurs,
- aanwerven van personeel op de *payroll* van de scholengroep zonder bekendmaking of marktraadpleging,
- verwijten aan het adres van de raad van bestuur en aan zijn voorzitter op het TOC-overleg.

De raad van bestuur stelt een definitieve vertrouwensbreuk vast tussen hem en de algemeen directeur. Volgens de raad van bestuur “is [...] gebleken dat het vertrouwen dat de Raad van bestuur dient te hebben in de Algemeen Directeur op onherstelbare wijze is geschonden en dat een verdere samenwerking onmogelijk is geworden”; bovendien “is gebleken dat de Algemeen Directeur er geen blijk van geeft over de nodige vaardigheden en bekwaamheid te beschikken voor de uitoefening van haar mandaat”. De raad van bestuur “stelt daarbij uitdrukkelijk vast dat elkeen van de onder §§ 2 tot en met 8 gedane vaststellingen op zichzelf volstaat om dit [...] besluit te ondersteunen”.

IV. Afstand door de tussenkomende partij

4. In haar laatste memorie deelt de tussenkomende partij mee “uitdrukkelijk en onvoorwaardelijk afstand te doen” van haar tussenkomst.

Met haar procedurestukken wordt dan ook voor het overige geen rekening gehouden.

De exceptie waarin verzoekster de ontvankelijkheid van de tussenkomst bestrijdt is zonder voorwerp en behoeft geen onderzoek.

V. Ontvankelijkheid van het beroep

Exceptie

5. In een brief van 7 mei 2019 laat de verwerende partij aan de Raad van State weten dat zich sinds het indienen van haar memorie van antwoord “enkele belangrijke feitelijke ontwikkelingen [hebben] voorgedaan, waaruit voortvloeit dat de verzoekende partij geen belang meer heeft bij haar beroep”.

De verwerende partij wijst er in dat verband allereerst op dat verzoekster intussen algemeen directeur is in een andere scholengroep van het Gemeenschapsonderwijs.

Vervolgens benadrukt zij dat meerdere oproepen tot kandidaatstelling voor het mandaat van algemeen directeur binnen de eigen scholengroep werden gelanceerd. Daarop heeft verzoekster nooit gereageerd. Er werd in tussentijd ook eenmaal overgegaan tot aanstelling van een algemeen directeur en enkele malen al werd een waarnemend algemeen directeur aangesteld. Verzoekster heeft die aanstellingen niet in rechte bestreden.

Daaruit volgt, zo besluit de verwerende partij, dat verzoekster “geen interesse meer [heeft] in het mandaat van algemeen directeur van Scholengroep 16” en “geen bezwaar [heeft] tegen de aanstelling van andere personen in dit ambt”.

Beoordeling

6. De verwerende partij heeft aan het mandaat van verzoekster een einde gesteld wegens een onherstelbare vertrouwensbreuk. Zij is dan slecht geplaatst om verzoekster te verwijten, op latere vacatures niet te zijn ingegaan. Verzoekster noemt dit terecht “geheel tegenstrijdig”.

De Raad acht het voorts niet nodig om in te gaan op de vraag of verzoekster met de nietigverklaring effectief nog nastreeft opnieuw algemeen directeur te worden van scholengroep 16, of zij door de terugwerkende kracht van een nietigverklaring nastreeft hersteld te worden in haar mandaat en of zij dit mandaat opnieuw effectief wil uitoefenen.

De aan verzoekster gemaakte verwijten die tot de bestreden beslissing hebben geleid, zijn immers van aard om haar alleszins een voldoende moreel belang te verschaffen bij huidig beroep. De raad van bestuur en de algemeen directeur hebben niet bepaald in onderling overleg en overeenstemming beslist om andere wegen uit te gaan. De beslissing van de raad van bestuur steunt evenmin louter op de vaststelling dat tussen de algemeen directeur en de raad onoverbrugbare tegenstellingen bestaan inzake het schoolbeleid waardoor het voor de schoolorganisatie en iedere betrokkene heilzamer is om aan het mandaat een einde te stellen. Aan verzoekster wordt verweten dat zij handelingen heeft gesteld die zij niet mocht stellen en over haar wordt geoordeeld dat zij niet de vereiste vaardigheden en bekwaamheden heeft om als algemeen directeur te functioneren.

Of het materieel aspect van het belang voor verzoekster ingevolge het tijdsverloop mogelijk is verdwenen, weegt des te minder door wegens de invloed hierop van de duur van de annulatieprocedure, die de Raad mede onder ogen moet nemen (EHRM, arrest van 17 juli 2018, Vermeulen t/ België).

7. De exceptie wordt verworpen.

VI. Regelgevend kader

8.1. Het bijzonder decreet van 14 juli 1998 ‘betreffende het gemeenschapsonderwijs’ leert het volgende over het beëindigen van het mandaat van algemeen directeur:

“Art. 19. De algemene vergadering [van de scholengroep] is bevoegd om bij beslissing van ten minste tweederden van de uitgebrachte stemmen het mandaat van de algemeen directeur te beëindigen. Voor de bepaling van het meerderheidsquorum worden onthoudingen, ongeldige stemmen en blanco stemmen niet meegeteld.

[...]

Art. 23. § 1. De raad van bestuur [van de scholengroep] heeft volgende bevoegdheden:

[...]

3° inzake het personeelsbeleid:

[...]

b) de toewijzing en beëindiging van het mandaat van directeur en het mandaat van algemeen directeur;

[...]

Art. 28. § 1. Het mandaat van algemeen directeur wordt door de raad van bestuur toegewezen. Alleen directeurs van scholen van de scholengroep komen in aanmerking voor het mandaat van algemeen directeur.

§ 2. De procedure voor de toewijzing en beëindiging van het mandaat van algemeen directeur wordt bij decreet bepaald.

[...]

Art. 29. Het mandaat van algemeen directeur kan worden beëindigd op de wijze zoals bepaald in de artikelen 19, 23, § 1, 3°, b), en 35, 2°, van dit bijzonder decreet.

[...]

Art. 35. Inzake personeelsbeleid is de Raad [van het Gemeenschapsonderwijs] bevoegd voor:

[...]

2° de beëindiging van het mandaat van een directeur en van de algemeen directeur, op voorstel van de afgevaardigd-bestuurder, wanneer toepassing wordt gemaakt van artikel 58.”

8.2. Artikel 55^{quinquiesdecies}, § 1, van het decreet van 27 maart 1991 rechtspositie personeelsleden gemeenschapsonderwijs (hierna: rechtspositiedecreet) luidt:

“Het mandaat van algemeen directeur, zoals bedoeld in [Titel III –] Hoofdstuk III afdeling 4 van het bijzonder decreet van 14 juli 1998 betreffende het Gemeenschapsonderwijs wordt toegewezen of beëindigd volgens de voorwaarden en op de wijze zoals bepaald in dat decreet. Het mandaat wordt toegekend voor onbepaalde duur en kan op elk ogenblik op gemotiveerde wijze worden beëindigd.”

Artikel 60^{bis} van het rechtspositiedecreet luidt:

“Dit hoofdstuk [‘Tuchtregeling’] is van toepassing op de volgende personeelsleden:

- de vastbenoemde personeelsleden;
- de personeelsleden die toegelaten zijn tot de proeftijd;
- de personeelsleden die tijdelijk aangesteld zijn voor doorlopende duur;
- de vastbenoemde personeelsleden die ter beschikking zijn gesteld wegens ontstentenis van betrekking en die zijn gereffecteerd of wedertewerkgesteld.”

VII. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

9. Het eerste middel luidt “Machtsafwending door het opleggen van een verdoken tuchtmaatregel met miskenning van tuchtregels”.

Verzoekster betoogt dat uit de omschrijving van de beslissing, de motivering en het administratief dossier blijkt dat de beslissing gesteund is op een uiterst negatieve beoordeling van haar vaardigheden en bekwaamheid om haar functie van algemeen directeur naar behoren uit te oefenen, en dus als een

tuchtmaatregel beschouwd moet worden. Volgens haar heeft de verwerende partij, naast de goede werking van de dienst, zich voornamelijk de bestraffing tot doel gesteld van haar gedrag, dat als laakbaar wordt omschreven. Verzoekster verwijst in dat verband naar diverse stukken van het administratief dossier. De bestreden beslissing is, volgens haar, een verdoken tuchtmaatregel, waarbij ten onrechte de tuchtrechtelijke regels werden miskend.

Verzoekster doet “[i]n ondergeschikte orde” nog gelden dat de bestreden beslissing door machtsafwending is aangetast omdat de verwerende partij “tot enig doel de bestraffing van verzoekster [heeft] gehad” en “niet heeft gehandeld in het algemeen belang dat zij hoort te behartigen”. Dat argument ondersteunt verzoekster door erop te wijzen dat “er [...] geen onderbouwd dossier [is]” en dat de beweegredenen van de bestreden beslissing alleen te relateren zijn aan het “straffen van verzoekster”. Zij noemt het voorts merkwaardig dat de verwerende partij een aantal aanklachten “bewust [heeft] weggelaten in de bestreden beslissing omdat uit de formulering van deze aanklachten de intentie [...] blijkt om verzoekster te straffen”.

10. In haar memorie van wederantwoord merkt verzoekster op dat op de verwerende partij – ongeacht of zij als algemeen directeur “al dan niet zou onderworpen zijn aan de tuchtregeling” – “een zekere noodzaak rust om met de nodige omzichtigheid te handelen, nu zij over een discretionaire bevoegdheid beschikt omtrent de beëindiging van het mandaat”.

Beoordeling

11. Een mandaatfunctie is geen vaste benoeming. Het mandaat van algemeen directeur valt ook niet in één van de andere in artikel 60*bis* van het rechtspositiedecreet bedoelde personeelscategorieën onder te brengen – verzoekster beweert ook niet dat dit wel het geval zou zijn. De conclusie is dan ook dat de tuchtregeling niet van toepassing is op de beëindiging van het mandaat van algemeen directeur.

Hiermee is niet gezegd, dat motieven die kunnen leiden tot de beëindiging van een mandaat geen verband kunnen houden met gedragingen en handelingen van de betrokkene die een zodanige aard hebben dat ze als tuchtfeiten noodzakelijk ook afkleuren, buiten het mandaat om, op het ambt waarin de (gewezen) mandaathouder vast benoemd is, en dus tot een tuchtprocedure aanleiding kunnen geven.

Maar die situatie ligt te dezen niet voor. Aan verzoekster is met de bestreden beslissing alleen een maatregel opgelegd in haar functie van algemeen directeur, niet in de functie waarin zij vast benoemd is.

12. De aanwijzing in de betrokken mandaatfunctie geldt voor een onbepaalde duur. De tegenhanger hiervan is dat aan het mandaat, dat immers is opgevat als een vertrouwensfunctie, steeds en “op elk ogenblik” (artikel 55*quinquiesdecies*, § 1, van het rechtspositiedecreet) een einde kan worden gesteld – niet enkel door de raad van bestuur van de scholengroep maar ook door de algemene vergadering van de scholengroep of zelfs door de Raad van het Gemeenschapsonderwijs.

De enige restrictie waaraan de raad van bestuur is onderworpen, is dat dit “op gemotiveerde wijze” gebeurt.

13. Uit wat voorafgaat volgt dat de raad van bestuur formeel slechts één manier heeft om zich van een mandaathouder te ontdoen. De vraag of aan een beslissing om een einde te stellen aan het mandaat motieven ten grondslag liggen om de betrokkene te bestraffen, moet in dat licht worden bekeken. In die zin kan de verwerende partij bezwaarlijk worden verweten dat zij de bestreden maatregel zou hebben opgelegd met het verholen oogmerk om aan de tuchtprocedure en de daarbij behorende waarborgen voor het personeelslid te willen ontsnappen, zeker nu die tuchtprocedure niet eens van toepassing kan zijn op het mandaat.

14. Verzoekster heeft bijgevolg geen baat bij het argument dat haar een verdoken tuchtmaatregel is opgelegd met miskenning van de waarborgen die een tuchtprocedure biedt, aangezien zij in haar functie van algemeen directeur niet aan de tuchtregeling onderworpen kon worden en dus ook geen aanspraak kon maken op de daarin opgenomen waarborgen voor een tuchtrechtelijk vervolgd personeelslid. De enige voorwaarde die het rechtspositiedecreet stelt ten aanzien van de beëindiging van het mandaat van algemeen directeur, is dat deze wordt gemotiveerd. Of die motieven tuchtrechtelijk van aard zijn of niet, doet niets ter zake. In zoverre faalt het middel in rechte.

Zodra het aangevoerde motief feitelijk juist en in rechte draagkrachtig is, vervalt ten slotte ook het verwijt van machtsafwending – opdat van machtsafwending sprake kan zijn, moet het ongeoorloofde oogmerk immers het énige doel van de bestreden beslissing zijn geweest.

Over de motieven van de bestreden beslissing beklagt verzoekster zich in het tweede middel.

15. Het eerste middel geeft, op zichzelf genomen, geen aanleiding tot nietigverklaring.

Voor zover het samenhangt met het tweede middel, wordt verwezen naar de bespreking van dat middel.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

16. Een tweede middel is geput uit de schending van het “motiveringsbeginsel”. Verzoekster bedoelt zowel de formelemotiveringsplicht als de materiëlemotiveringsplicht.

Wat de formelemotiveringsplicht betreft, betoogt verzoekster dat haar in de oproepingsbrief voor de raad van bestuur “15 aanklachten” ten laste werden gelegd en dat in de bestreden beslissing slechts zeven daarvan ter sprake komen. Verzoekster verwijt de bestreden beslissing dat er niet wordt geantwoord op haar “wezenlijke argumenten” ten aanzien van de andere “aanklachten”. Als daaruit moet worden begrepen dat de raad van bestuur die “aanklachten niet langer weerhoudt, dient [hij] dit als een zorgvuldig handelend bestuur kenbaar te maken in [zijn] besluit”.

Wat de materiëlemotiveringsplicht betreft, voert verzoekster aan dat de bestreden beslissing “iedere feitelijke en juridische grondslag mist”. Zij betwist de materiële grondslag van iedere “aanklacht”.

Zo betoogt verzoekster wat “het dossier ISS” betreft, dat de raad van bestuur haar ten onrechte verwijt dat zij cruciale informatie zou hebben achtergehouden. De raad van bestuur heeft in zijn vergadering van 28 februari 2014 immers beslist om het “rapport revisor [af te wachten]”. In de notulen van de vergadering van 1 september 2014 van de raad van bestuur staat te lezen dat “[o]m een duidelijk en objectief beeld te krijgen van de werkelijke kostprijs, [...] een revisor [werd] ingeschakeld”. Men spreekt daar overigens ook over een “onverwacht financieel probleem”. Volgens verzoekster kan dus niet worden ingezien hoe aan haar een verwijt gemaakt kan worden in een dossier dat een problematiek betreft waaromtrent onderzoek en advies nodig is van een bedrijfsrevisor met het oog op het bepalen van een verdere strategische keuze.

Wat “het aanwerven van personeel op de payroll van de Scholengroep zonder bekendmaking of marktraadpleging” betreft, doet verzoekster gelden dat alle aanwervingen werden goedgekeurd door de raad van bestuur en dat de voorzitter van de raad van bestuur bij alle sollicitatiegesprekken aanwezig was. Zij voert ook aan dat de raad van bestuur nooit heeft beslist dat vacatures gepubliceerd moesten worden. De aanwerving van contractuelen is een

bevoegdheid van de algemeen directeur en er is daarvoor niet in een aanwervingsprocedure voorzien.

Beoordeling

a. formelemotiveringsplicht

17. Verzoekster voert de schending van de formelemotiveringsplicht enkel aan voor zover zij in de bestreden beslissing niets kan lezen over een aantal initieel aan haar verweten feiten en het verweer dat zij daartegen heeft gevoerd.

De formelemotiveringsplicht, zoals die voortvloeit uit de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ waaraan verzoekster refereert, legt op dat “in de akte” “de juridische en feitelijke overwegingen [...] die aan de beslissing ten grondslag liggen” worden vermeld (artikel 3 van de wet van 29 juli 1991).

Anders dan verzoekster het ziet, vereist deze wet dus niet dat over elementen die niet in de beslissing worden betrokken, nog uitdrukkelijk wordt gemotiveerd.

Het middel, dat een andere zienswijze verdedigt, faalt in die mate naar recht.

b. materiëlemotiveringsplicht

18. De motiveringsplicht houdt in, uit oogpunt van de materiële motieven, dat voor de bedoelde beslissing rechtens aanvaardbare motieven moeten bestaan. Dit betekent onder meer dat die motieven steunen op werkelijk bestaande en concrete feiten die relevant zijn en met de vereiste zorgvuldigheid werden vastgesteld. Bovendien moet de overheid de gegevens die in rechte en in

feite juist zijn, correct beoordelen en op grond van deze gegevens in redelijkheid tot een beslissing komen. Een beslissing schendt de materiëlemotiveringsplicht wanneer de motieven waarop ze steunt onjuist of onwettig zijn of de beslissing niet kunnen dragen. Het valt de Raad van State daarbij in principe niet toe het feitenonderzoek over te doen om zich aldus, wat de appreciatie van de zaak betreft, in de plaats te stellen van de administratie. Het behoort daarbij wel tot de bevoegdheid van de Raad van State na te gaan of de ingeroepen feiten werkelijk bestaan indien ze worden betwist. Indien wordt geoordeeld dat de beslissing steunt op onbestaande, onvoldoende bewezen feiten, dan is het materiëlemotiveringsbeginsel geschonden.

19. Bovendien beschikt de verwerende partij over een zeer ruime appreciatievrijheid bij de beoordeling of bepaalde feiten aanleiding kunnen geven tot de beëindiging van het mandaat van algemeen directeur. Die mogelijkheid tot beëindiging van het mandaat is, zoals gezien, een coherente tegenhanger van het gegeven dat het mandaat, zoals het is geconcipieerd, geldt voor onbepaalde duur. Aan het mandaat kan een einde komen wegens aan tucht of evaluatie gebonden redenen, maar bijvoorbeeld ook indien de beleidsvisie die de mandaathouder poogt waar te maken fundamenteel haaks staat op de doelstellingen van het schoolbestuur. Terecht vermeldt de bestreden beslissing in dat verband het vertrouwenskarakter van de mandaatfunctie en de noodzaak tot “optimale samenwerking” tussen het schoolbestuur en de algemeen directeur.

20. In de thans voorliggende zaak heeft de verwerende partij besloten om aan het mandaat van verzoekster een einde te stellen op grond van zeven elementen, waarbij in de bestreden beslissing uitdrukkelijk wordt aangegeven dat “elkeen van de onder §§ 2 tot en met 8 gedane vaststellingen op zichzelf volstaat om dit [...] besluit te ondersteunen”.

Dat standpunt wordt door verzoekster niet bekritiseerd.

Het heeft voor gevolg dat wanneer komt vast te staan dat één van de gedane “vaststellingen” overeind blijft omdat verzoekster er niet in slaagt de onwettigheid ervan aan te tonen, de kritiek van verzoekster op alle andere elementen zonder verdere relevantie is.

21.1. Over het “herhaaldelijk verstrekken van onjuiste informatie over de kost verbonden aan het dossier ISS”, luidt de motivering van de raad van bestuur als volgt:

“In haar verweer merkt de Algemeen Directeur op dat al enkele dagen na de gunning van het project aan een externe poetsfirma ‘ISS’, mevrouw [K.I.] en [K.V.] van de dienst boekhouding tot de vaststelling kwamen dat er een fout werd gemaakt bij de berekeningen. Zij vermeldt in haar verweer dat in het vergelijkend onderzoek met betrekking tot de organisatie van de poets in eigen beheer en de poets georganiseerd door een externe firma, blijkt dat er 10 voltijdse contractuelen niet werden meegerekend. Van de voorgestelde winst door de outsourcing van de poets is dus geen sprake meer, de poets zal voortaan duurder zijn dan voorheen het geval was.

De Algemeen Directeur geeft in haar verweer dus aan dat het voor haar onmiddellijk na de gunning, i.e. in maart 2013, duidelijk was dat een foute berekening werd gemaakt. Nochtans heeft zij dit pas formeel bevestigd bij de voorstelling van het revisorenverslag op de Raad van Bestuur van 1 september 2014. Alhoewel dit voor de scholengroep een zeer belangrijk contract was onttrekt de Algemeen Directeur zich aan de verantwoordelijkheid voor het correct brieven van de revisor. Die verantwoordelijkheid wordt op twee medewerkers afgeschoven. In haar schriftelijk verweer verklaart de Algemeen Directeur ‘Ik ben bewust niet betrokken bij het aanreiken van de data’.

Dit alles klemmt des te meer gezien op verschillende vergaderingen van de raad van bestuur, zoals in de raden van bestuur van 2 juli 2013, 28 januari 2014 en 28 februari 2014, ernstige vragen over dit dossier gesteld zijn. In de Raad van Bestuur van 2 juli 2013 werden door verschillende bestuurders vragen gesteld. Tijdens de vergadering werd verklaard dat de winst niet berekend kon worden. Dit werd door de Algemeen Directeur niet tegengesproken. Zij verklaarde dat dit kaderde in een globaal project waarbij door centrale aankoop besparingen gerealiseerd zouden worden. Die voorstelling van zaken strookt kennelijk niet met de werkelijkheid. De Algemeen Directeur heeft in haar schriftelijk verweer zelf spontaan verklaard sedert maart 2013 ervan op de hoogte te zijn dat ‘van de voorgestelde winst door de outsourcing van de poets (...) geen sprake meer (is), de poets zal vanaf nu duurder zijn dan voorheen’. De Algemeen Directeur erkent nadien wel de ernst van de problematiek vermits zij, in de Raad van Bestuur van 28 januari 2014, openlijk de vraag stelt of zij

nog het vertrouwen van de raad van bestuur geniet. Niettemin werd door de Algemeen Directeur ook nadien nog steeds geen afdoende antwoord op de door de Raad van Bestuur gestelde vragen gegeven.

De Raad van bestuur kan dan ook niet om de vaststelling heen dat de Algemeen Directeur welbewust cruciale financiële informatie niet heeft meegedeeld aan de Raad van Bestuur.

Om die reden is het vertrouwen dat de Raad van Bestuur dient te hebben in de Algemeen Directeur, dat noodzakelijk is om de goede werking van de Scholengroep te garanderen, onherstelbaar verstoord.”

21.2. Over de kritiek van verzoekster op die beoordeling komt het met de instructie van de zaak belast lid van het auditoraat na onderzoek van de stukken tot de volgende vaststellingen en conclusie:

“22.1. In het zogenaamde ‘dossier ISS’ wordt verzoekster verweten dat zij, hoewel ze heeft toegegeven dat zij al in het voorjaar van 2013 – ‘onmiddellijk na de gunning’ – op de hoogte was dat werd uitgegaan van een foute berekening bij de afweging of de schoonmaak ‘in eigen beheer’ dan wel voortaan door een externe firma moest gebeuren, cruciale financiële informatie bewust niet aan de raad van bestuur heeft meegedeeld.

22.2. Met de argumenten dat de raad van bestuur zelf sprak van een ‘onverwacht financieel probleem’ en besliste om over het betrokken dossier een rapport van een bedrijfsrevisor af te wachten, weerlegt verzoekster de vaststellingen in de bestreden beslissing niet.

Haar wordt namelijk niet verweten een foute berekening te hebben gemaakt, maar wel het feit dat een foute berekening werd gemaakt niet onmiddellijk met de raad van bestuur te hebben gedeeld.

In de bestreden beslissing wordt uitdrukkelijk verwezen naar het verweerschrift van verzoekster waarin zij verklaarde dat ‘(e)nkele dagen na de gunning van het project aan een externe poetsfirma ‘ISS’, (...) mevr. (K.I.) en (K.V.) van de boekhouding tot de vaststelling (komen) dat er een fout gemaakt werd bij de berekeningen’ en dat ‘(v)an de voorgestelde winst door de outsourcing van de poets (...) geen sprake meer (is), de poets zal vanaf nu duurder zijn dan voorheen’. Daaruit leidt het bestuur af dat verzoekster dus al in het voorjaar van 2013 op de hoogte was van een en ander, wat verzoekster niet weerspreekt in haar verzoekschrift.

Anderzijds dient vastgesteld dat in de vergadering van 2 juli 2013 van de raad van bestuur nog wordt uitgegaan van het feit dat de outsourcing ‘besparingen’ oplevert. Daar verklaart de voorzitter van de raad van bestuur dat ‘de winst berekenen (...) momenteel niet mogelijk (is)’, onder meer wegens de ‘te korte (tijds)spanne’; voor alle duidelijkheid wordt daaraan toegevoegd: ‘de winst = besparing’. Ook verzoekster komt blijkens het verslag van die vergadering tussen bij dit agendapunt en heeft het over ‘(d)e besparing’ die zal worden ‘geïnvesteed in het

onderhoudsteam van de scholengroep'. Uit het verslag blijkt niet dat verzoekster alsdan de bestuurders in kennis heeft gesteld van de fout in de berekeningen die al enkele maanden eerder was ontdekt en waaruit, naar haar eigen zeggen, volgde dat 'van de voorgestelde winst (...) geen sprake meer (is)'. Integendeel, verzoekster blijft het zelf over 'besparingen' hebben.

22.3. Verzoekster slaagt er, naar het oordeel van de auditeur-verslaggever, derhalve niet in aan te tonen dat de verwerende partij niet tot een juiste vaststelling van de feiten is gekomen.

22.4. Verzoekster betwist anderzijds ook niet de conclusie van de raad van bestuur dat daardoor 'het vertrouwen dat de raad van bestuur dient te hebben in de algemeen directeur, dat noodzakelijk is om de goede werking van de scholengroep te garanderen, onherstelbaar (is) verstoord'."

21.3. In haar laatste memorie brengt verzoekster hiertegen nog het volgende in:

"Verzoekster treedt het standpunt van de auditeur niet bij.

Immers is het cruciaal te benadrukken dat het dossier inzake ISS is gestart onder de oude Raad van Bestuur.

Verzoekster verwijst naar de voorafgaande voorbereidingen inzake de opmaak van het dossier door [de] oud-voorzitter RvB en mevrouw [...], en het voorafgaand intern onderbouwd onderzoek inzake kostprijs, de uitgebreide toelichting aan de leden van de (oude) Raad van Bestuur (zie stuk 14F – bijlage 2 – verslag RvB 23/10/2012)

Deze toelichting aan de Raad van Bestuur gebeurde middels een presentatie. (zie stuk 14F – bijlage 3-4)

Er werden geen onregelmatigheden vastgesteld.

Bij de gunning werd de beoordeling van het dossier gedaan door mevr. [...], mevr. [...], mevr. [...] en mevrouw [...]. Verzoekster was hierbij niet betrokken. (zie stuk 14 F – bijlage 6)

De analysefout komt aan het licht na de gunning.

Meermaals wordt vergaderd met o.a. de oud-voorzitter van de RvB omtrent de financiële implicaties.

Op vraag van de oude RvB naar de reële kostprijs van ISS, wordt door verzoekster een bedrijfsrevisor ingeschakeld om een zo correct mogelijk beeld te kunnen geven.

Dat de Raad van Bestuur niet in kennis zou zijn van de analysefout, ofwel, dat deze informatie zou zijn achtergehouden door verzoekster, blijkt niet uit de dossierstukken.

In april 2014 treedt de nieuwe RvB aan. Ook zij hebben kennis [van] de voorgaanden en de reden van de aanstelling van een bedrijfsrevisor, reden waarom het rapport van de bedrijfsrevisor dien[t] afgewacht te worden."

21.4. Met deze uiteenzetting ontkracht verzoekster geen van de geciteerde vaststellingen van het auditoraatsverslag. Zij herhaalt dat zij niet betrokken was bij de gunning en dat de “analysefout” later aan het licht is gekomen. Hierop heeft het auditoraat reeds terecht aangegeven waarom dit naast de kwestie is. Verzoekster weerspreekt nog steeds niet de vaststellingen dat zij reeds in het voorjaar van 2013 op de hoogte was van de misgelopen calculatie en dat zij in juli 2013 op de raad van bestuur in een tussenkomst nog over besparingen spreekt zonder de fout in de berekening – die volgens haar eigen verweer een omvang had van tien voltijdsequivalenten – ter sprake te brengen. Dat later een revisor is ingeschakeld om een duidelijk beeld te krijgen van de werkelijke kostprijs en dat het rapport van die revisor wordt afgewacht doet aan die vaststellingen geen afbreuk.

21.5. Het eigen onderzoek van de voorliggende stukken brengt de Raad niet tot een van het auditoraatsverslag afwijkende zienswijze.

22.1. Over “het aanwerven van personeel op de payroll van de Scholengroep zonder bekendmaking of marktraadpleging”, leest de beoordeling door de raad van bestuur als volgt:

“De Raad van Bestuur betwist niet dat de Algemeen Directeur bevoegd is voor het aanwerven van contractueel personeel en dat er geen selectieprocedures werden vastgesteld. Dit ontslaat de Algemeen Directeur er evenwel niet van dat zij zich van haar taak moet kwijten op een wijze die overeenstemt met de beginselen van behoorlijk bestuur. De selectieprocedure voor het personeel dient bijgevolg op objectieve en transparante wijze te verlopen, waarbij de nodige stappen moeten worden gezet om de meest geschikte kandidaat te kunnen vinden en aan te werven.

Uit het schriftelijk dossier blijkt dat voor de aanwerving van Mevrouw [V.] een publicatie heeft plaatsgevonden. Dit feit wordt bijgevolg niet weerhouden.

In het schriftelijk dossier van de Algemeen Directeur zijn getuigenissen opgenomen waaruit blijkt dat de (vorige) Voorzitter van de Raad van Bestuur inderdaad aanwezig was bij de sollicitatiegesprekken van [K.I.] en [S.L.]. De Algemeen Directeur weerlegt evenwel niet dat de aanwerving gebeurde zonder bekendmaking of marktraadpleging. Uit het schriftelijk verweer van [verzoekster] blijkt zelfs dat Mevrouw [I.] een

kennis uit de privé-sfeer van [verzoekster] was [...]. Mevrouw [S.L.] is dan weer de dochter van de secretaris van de Scholengroep 16.

De Raad van Bestuur stelt bovendien vast dat de Algemeen Directeur niet betwist dat de samenstelling van de vliegende ploeg werklieden, de aanwerving van Mevrouw [J.S.] (in plaats van Mevrouw [N.P.]) voor de Personeelsdienst en de heer [K.G.] voor ICT gebeurde zonder bekendmaking of marktraadpleging.

Wat betreft de opmerking van Mr. Engelen, stelt de Raad van Bestuur vast, zoals ook wordt bevestigd door de tussenkomst van de Algemeen Directeur tijdens de hoorzitting, dat uit de notulen van de vergaderingen van de vorige Raad van Bestuur niet kan worden afgeleid dat de samenstelling van de vliegende ploeg werklieden, de aanwerving van Mevrouw [J.S.] (in plaats van Mevrouw [N.P.]) voor de Personeelsdienst en de heer [K.G.] voor ICT, gebeurde met de goedkeuring van de Raad van Bestuur. Deze stelling wordt dus geenszins aangetoond.

De Algemeen Directeur gaf tijdens de hoorzitting aan dat de vorige Raad van Bestuur er zelf op had aangestuurd om contact op te nemen met de heer [R.V.]. Ook in het schriftelijk dossier wijst de Algemeen Directeur hierop [...]. In het schriftelijk dossier zit in dit verband een onvolledig verslag van de Raad van Bestuur van [...]. Met deze drie elementen wekte de Algemeen Directeur de indruk dat de (vorige) Raad van Bestuur de Algemeen Directeur de opdracht had gegeven of had aangeraden om contact op te nemen met de heer [V.] om hem aan te werven als pedagogisch coördinator secundair onderwijs.

De Raad van Bestuur stelt evenwel vast dat het verslag dat is opgenomen in het dossier van de Algemeen Directeur onvolledig is. De vorige Raad van Bestuur had inderdaad gevraagd aan de Algemeen Directeur om contact op te nemen met de heer [V.]. Deze vraag had evenwel geen betrekking op een eventuele aanwerving van de heer [V.] als pedagogisch coördinator secundair onderwijs voor de scholengroep. Ook werd de opmerking niet gemaakt in het kader van het agendapunt RVB/PERS/2011/99 zoals de Algemeen Directeur in haar nota aangeeft, maar in het kader van het zoeken naar een oplossing voor het dossier KA2, een school die met financiële problemen kampte.

Daarmee wekt de Algemeen Directeur bewust de verkeerde indruk dat zij met het aanspreken en aanwerven van de heer [V.] als pedagogisch coördinator is ingegaan op een vraag van de vorige Raad van Bestuur, terwijl de facto geen verband is tussen de vermelding van de heer [V.] tijdens de Raad van Bestuur en zijn benoeming als pedagogisch coördinator. De Raad van Bestuur tilt bijzonder zwaar aan deze verkeerde voorstelling van de feiten door de Algemeen Directeur. Voor de functie van pedagogisch coördinator is geen vacature bekend gemaakt.

Bovendien, en dit ongeacht het tijdstip waarop de aanwervingen plaatsvonden, baart het niet-openstellen van vacatures voor de markt de huidige Raad van Bestuur principieel zorgen, omdat het minstens de schijn wekt dat de Scholengroep niet bereid zou zijn om, in alle transparantie, de beste kandidaat aan te werven, maar voorrang wenst te geven aan personen die via informele kanalen op de hoogte zijn van de

vacature. De Raad van Bestuur wenst niet te worden geassocieerd met dergelijke indrukken. Het betreft trouwens niet een alleenstaand geval, maar meerdere opeenvolgende aanwervingen.

Tijdens het verhoor, heeft de Algemeen Directeur trouwens niet laten merken dat zij waarde hecht aan het beginsel van openbaarheid en transparantie of dat zij, minstens naar de toekomst toe, haar gedrag zou aanpassen.

Tot slot stelt de Raad van Bestuur vast dat het bijzonder eenvoudig is om zulke vacatures bekend te maken. Daarvoor verwijst de Raad van Bestuur bijvoorbeeld naar de website van de Scholengroep zelf, die een tabblad 'onze jobs' en 'vacatures' voorziet. De Algemeen Directeur geeft niet aan waarom redelijkerwijze kan worden aangenomen dat deze vacatures niet minstens op deze wijze dienden te worden bekendgemaakt."

22.2. Over de kritiek van verzoekster op die beoordeling komt het met de instructie van de zaak belast lid van het auditoraat na onderzoek van de stukken tot de volgende vaststellingen en conclusie:

"23.1. Aan verzoekster wordt voorts onder meer ook verweten: 'het aanwerven van personeel op de payroll van de Scholengroep zonder bekendmaking of marktraadpleging'.

23.2. Verzoekster werpt tegen dat de aanwerving van contractuelen tot de bevoegdheid van de algemeen directeur behoort, dat daarvoor geen aanwervingsprocedure is voorzien, dat alle aanwervingen door de raad van bestuur werden goedgekeurd en dat de voorzitter van de raad van bestuur bij alle sollicitatiegesprekken aanwezig was.

23.3. Dat de aanwerving van contractuelen tot de bevoegdheid van de algemeen directeur behoort, wordt in de bestreden beslissing uitdrukkelijk bijgevalen. Daarmee weerlegt verzoekster echter niet het aan haar gerichte verwijt dat zij is overgegaan tot aanwerving van een aantal personeelsleden zonder dat voor die betrekkingen enige bekendmaking is gebeurd.

Het argument dat niet is voorzien in een aanwervingsprocedure werd ook al ontmoet in de bestreden beslissing. Daarover wordt gesteld dat '(d)it (...) de algemeen directeur er evenwel niet van (ontslaat) dat zij zich van haar taak moet kwijten op een wijze die overeenstemt met de beginselen van behoorlijk bestuur' en dat '(d)e selectieprocedure voor het personeel (...) bijgevolg op objectieve en transparante wijze (dient) te verlopen, waarbij de nodige stappen moeten worden gezet om de meest geschikte kandidaat te kunnen vinden en aan te werven'. Dat standpunt weersprekt verzoekster niet.

Dat de voorzitter van de raad van bestuur bij alle sollicitatiegesprekken aanwezig was, is evenmin van aard om het oordeel van de raad van bestuur te weerleggen. Immers, de aanwezigheid van die voorzitter kan onmogelijk tegemoetkomen aan de kritiek van de raad van bestuur dat

door geen openlijke bevraging te organiseren, het risico bestaat dat niet de meest geschikte kandidaten zijn gevonden en aangeworven.

Dat die aanwervingen nadien door de raad van bestuur werden goedgekeurd, beweert verzoekster wel, maar toont zij niet met de nodige stukken aan. Dit klemmt des te meer nu de raad van bestuur eerder al op dat verweer heeft geantwoord dat verzoekster daarvan geen bewijs bijbrengt. Maar hoe dan ook ontslaat een eventuele latere goedkeuring door de raad van bestuur haar niet van de verplichting ‘(d)e selectieprocedure voor het personeel (...) op objectieve en transparante wijze te (doen) verlopen’, zoals de (huidige) raad van bestuur voorstaat.

23.4. Verzoekster slaagt er, naar het oordeel van de auditeur-verslaggever, niet in om de onjuistheid van dit motief aan te tonen.”

22.3. In haar laatste memorie stelt verzoekster dat zij zich niet kan verzoenen met “de verregaande besluitvorming van de auditeur”. Zij stelt dat zij “steeds de nodige transparantie heeft geboden omtrent de vacatures en de aanwerving van personeel, allen onder de oude Raad van Bestuur, nu deze sollicitatiegesprekken in aanwezigheid van de toenmalige voorzitter gebeurde en in samenspraak met de toenmalige Raad van Bestuur”. Dat volgt ook uit de door haar “onder 14H” bijgebrachte stukken, zo stelt zij.

22.4. Ook deze uiteenzetting ontkracht geenszins de vaststellingen en conclusie van het auditoraatsverslag.

Voor zover voor de aanwerving van één personeelslid een publicatie is gebeurd, is dit door de raad van bestuur “niet weerhouden” – begrijp: niet in aanmerking genomen. In haar laatste verweer poogt verzoekster aan te tonen dat ook voor één andere aanwerving een publicatie is gedaan. Wat daarvan ook zij, komt verzoekster er niet toe aan te tonen dat ook voor al de andere in aanmerking genomen aanwervingen een voorafgaande publicatie is gedaan en dat de raad van bestuur de bal mislaat door in het aanwervingsbeleid van de contractuele personeelsleden als rode draad het ontbreken van marktraadpleging vast te stellen. Overigens heeft de raad van bestuur reeds opgemerkt dat verzoekster niet betwist “dat de samenstelling van de vliegende ploeg werklieden, de aanwerving van [J.S.] voor de Personeelsdienst en [K.G.] voor ICT gebeurde zonder bekendmaking of marktraadpleging”.

Verzoekster verwijst voorts opnieuw naar agendapunt RVB/PERS/2011/99, zonder evenwel de uitvoerige overwegingen van de raad van bestuur te weerleggen, waarin deze uitlegt waarom tussen dit punt en de benoeming van de pedagogisch coördinator geen verband is.

Voorts herhaalt zij dat de voorzitter van de raad van bestuur bij sollicitatiegesprekken aanwezig was. Dit bewijst op zich niet de goedkeuring, laat staan de voorafgaande goedkeuring door de raad van bestuur dat die gesprekken gevoerd mogen worden zonder voorafgaande bekendmaking en weerlegt bovendien niet dat een eventuele latere goedkeuring door de raad van bestuur haar niet ontslaat van de verplichting om de aanwervingen op objectieve en transparante wijze te doen verlopen.

22.5. Het eigen onderzoek van de voorliggende stukken brengt de Raad niet tot een van het auditoraatsverslag afwijkende zienswijze.

23. Uit wat voorafgaat volgt dat verzoekster niet aantoont dat de verwerende partij, alvast wat het “dossier ISS” en de aanwerving van contractuelen betreft, steunt op onjuiste feitelijke gegevens.

24. De Raad van State is in dat geval nog enkel bevoegd om desgevraagd na te gaan of de overheid die gegevens correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan binnen de perken van de redelijkheid tot haar besluit is gekomen.

Verzoekster overtuigt niet dat zulks niet het geval is.

25. De kritiek van verzoekster op de andere elementen die door de raad van bestuur in de bestreden beslissing worden aangevoerd, behoeft geen nader onderzoek. Zoals hiervóór reeds is opgemerkt, stipuleert de bestreden beslissing dat elk onderdeel op zich de beslissing kan dragen en bestrijdt verzoekster dat standpunt niet.

c. conclusie

26. Het tweede middel wordt verworpen.

C. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

27. In een derde middel voert verzoekster de schending aan van “de rechten van verdediging, onpartijdigheidsbeginsel/onafhankelijkheidsbeginsel en het beginsel ‘Nemo iudex in causa sua’”.

Vooreerst beklagt verzoekster zich erover dat “[d]e vage beschrijving van de verschillende aanklachten [...] voor onduidelijkheid [zorgt]”, waardoor zij zich onmogelijk “afdoende [kon] verweren”. Zij verwijst daarvoor uitdrukkelijk naar het verwijt over “het gebrek aan communicatie en transparantie naar het College van Directeurs”.

Omtrent diezelfde “aanklacht” en de “verwijten aan het adres van de Raad van Bestuur en aan zijn voorzitter op het TOC-overleg” stelt verzoekster dat er geen “objectieve stukken” voorliggen.

Voorts is verzoekster van oordeel dat het “tegensprekelijk karakter” van de procedure werd miskend. Uit het verslag van de vergadering van 17 maart 2015 blijkt dat de raad van bestuur “bijkomende elementen als bewijs” “toevoegt”. Die elementen werden dus niet vooraf aan verzoekster voorgelegd, zodat zij zich daartegen ook niet heeft kunnen verweren. Verzoekster benadrukt ook nog eens dat de verwerende partij “stilzwijgend” is ten aanzien van een aantal aanklachten. Zo kan verzoekster “niet [...] achterhalen wat de beoordeling is van verwerende partij met betrekking tot deze aanklachten” en zij meent dat “uit de houding van verwerende partij dan ook dient te worden afgeleid [...] dat

zij erkent dat het gevoerde verweer van verzoekster omtrent deze aanklachten gegrond is”.

Verzoekster voert tot slot nog aan dat de raad van bestuur zelf partij is bij één van de klachten, namelijk de aanklacht “verwijten aan het adres van de Raad van Bestuur en aan zijn voorzitter op het TOC-overleg”. Zij meent dat uit de bestreden beslissing “voldoende duidelijk, op grond van concrete en precieze feiten” blijkt dat de raad van bestuur of minstens zijn voorzitter “vooringenomen, subjectief en persoonlijk partijdig is opgetreden”. Dat wordt nog versterkt door het feit dat geen enkel bewijs van die verwijten voorligt. Vervolgens verwijst verzoekster, ter weerlegging van de aanklacht, naar een e-mail van 28 november 2014 van de vakbondsafgevaardigden aan de afgevaardigd bestuurder van het Gemeenschapsonderwijs en een verslag van een vergadering van het college van directeurs van dezelfde datum. Zij merkt ook op “in de morele onmogelijkheid” te hebben verkeerdt om de voorzitter van de raad van bestuur te wraken.

28. In de memorie van wederantwoord voegt verzoekster daaraan toe dat ook wat betreft de “verwijten aan het adres van de Raad van Bestuur en aan zijn voorzitter op het TOC-overleg” de beschrijving te vaag is.

Zij hekelt voorts de houding van de tussenkommende partij, die na haar het mandaat van algemeen directeur heeft bekleed.

Wat de miskennis van het tegensprekelijk karakter van de procedure betreft, houdt verzoekster vol dat de bewoordingen van het verslag duidelijk en niet voor interpretatie vatbaar zijn. Er werden elementen van bewijsvoering toegevoegd na de hoorzitting, wat niet kan.

Verzoekster zet nog omstandig uiteen, wat de door haar aangevoerde schending van het onpartijdigheidsbeginsel betreft, waarom haar niet kan worden verweten, geen wrakingsprocedure te hebben opgestart.

Beoordeling

29. In het auditoraatsverslag wordt het middel als volgt besproken:
- “28. Bij haar kritiek op de ‘te vage omschrijving’ van de ‘aanklacht’ van ‘het gebrek aan communicatie en transparantie naar het college van directeurs’, heeft verzoekster, gelet op wat reeds in het tweede middel werd besproken, geen belang.
In die mate is het middel onontvankelijk.
29. Dat zou ook kunnen gelden voor de kritiek op de ‘aanklacht’ over de ‘verwijten aan het adres van de raad van bestuur en aan zijn voorzitter op het TOC-overleg’, ware het niet dat die grief pas voor het eerst in de memorie van wederantwoord opduikt en verzoekster niet beweert, laat staan aannemelijk maakt dat die niet in het verzoekschrift zelf al kon worden geformuleerd. Die kritiek is dus laattijdig.
In die mate is het middel eveneens onontvankelijk.
30. Het voorgaande brengt ook met zich dat het middel onontvankelijk is in de mate dat verzoekster zich erover beklagt dat geen ‘objectieve stukken’ zouden voorliggen omtrent dezelfde twee ‘aanklachten’.
31. Verzoekster geeft voorts een wel erg selectieve lezing van het verslag van de vergadering van de raad van bestuur van 17 maart 2015. Uit dat verslag blijkt immers – achtereenvolgens – dat ‘(e)en ontwerp van motivering tot overgaan van beëindiging van het mandaat van algemeen directeur (...) door de raad van bestuur (wordt) besproken’, dat ‘(d)e vergadering (instemt) met het ontwerp, met dien verstande dat een aantal passages worden aangepast’ en dat de raad van bestuur ‘tijdens de bespreking bijkomende elementen van bewijsvoering (toevoegt) voor de weerhouden elementen, die in de motivering worden opgenomen’.
Daaruit blijkt – voor een goed verstaander – dat aan het ontwerp van beslissing aanpassingen zijn gebeurd en motieven – ‘elementen van bewijsvoering’ – zijn toegevoegd. Waarom dat niet toegelaten zou zijn op grond van de door verzoekster in het middel aangevoerde beginselen, blijft een raadsel.
Als verzoekster uit een en ander wil begrijpen dat ‘nieuwe stukken’ werden toegevoegd aan het dossier waarover zij geen nuttig verweer heeft kunnen voeren, dan moest zij, ten minste na raadpleging van het administratief dossier en dus laatstens in haar memorie van wederantwoord, daartoe het overtuigend bewijs bijbrengen. Dat doet zij evenwel niet.
In die mate is het middel, naar het oordeel van de auditeur-verslaggever, niet gegrond.
32. Verzoekster ziet het dan weer goed als zij betoogt dat ‘uit de houding van verwerende partij dan ook dient te worden afgeleid (...) dat zij erkent dat het gevoerde verweer van verzoekster omtrent (een aantal) aanklachten gegrond is’, namelijk die ‘aanklachten’ die in de bestreden beslissing niet langer worden betrokken. Waarom verzoekster dan het

‘tegensprekelijk karakter’ van de procedure geschonden acht, verduidelijkt zij niet en is evenmin spontaan zichtbaar.

Ook in die mate is het middel, naar het oordeel van de auditeur-verslaggever, niet gegrond.

33. Wanneer verzoekster de schending aanvoert van het onpartijdigheidsbeginsel, het onafhankelijkheidsbeginsel en het beginsel ‘nemo iudex in causa sua’, dan komt het haar toe – zoals zij zelf aangeeft zeer wel te beseffen – die schending ‘voldoende duidelijk’ en ‘op grond van concrete en precieze feiten’ aan te tonen.

Welnu, verzoekster betreft deze schending alléén op de ‘aanklacht’ van de ‘verwijten aan het adres van de raad van bestuur en aan zijn voorzitter op het TOC-overleg’. Dat dit zou afstralen op de volledige beslissing – en dus op de beoordeling van de andere ‘aanklachten’ – beweert verzoekster niet, laat staan dat ze zulks zou aantonen.

Uit de bespreking van het tweede middel volgt dan dat verzoekster in die mate geen belang heeft bij het middel.

Dat geldt evident ook waar verzoekster voorts opnieuw verweer ten gronde voert wat die ene ‘aanklacht’ betreft.

34. Het derde middel is, naar het oordeel van de auditeur-verslaggever, voor zover ontvankelijk, niet gegrond.”

30. In haar laatste memorie herhaalt verzoekster wel overheen acht bladzijden het middel in dezelfde bewoordingen als die waarin zij het reeds in haar vroegere procedurestukken had toegelicht.

Zij maakt evenwel geen gebruik van de mogelijkheid, waartoe de laatste memorie eigenlijk is bestemd, om argumenten aan te brengen die het voor haar ongunstige auditoraatsverslag kunnen weerspreken.

31. Ook de Raad van State zelf ziet, na eigen onderzoek van het middel en de stukken, geen reden om de analyse van het auditoraat tegen te spreken.

Om de redenen hiervóór *sub* 29 aangehaald, die de Raad bijvalt, is het derde middel deels onontvankelijk en deels ongegrond.

D. Vierde middel

Uiteenzetting van het middel

32. Een vierde middel is geput uit de schending van het “rechtszekerheidsbeginsel, non-retroactiviteitsbeginsel, legaliteitsbeginsel, zorgvuldigheidsbeginsel en redelijkheidsbeginsel”.

Verzoekster meent dat uit de werkwijze van de nieuwe raad van bestuur onweerlegbaar volgt dat deze een aanpak hanteert die bijzonder verschillend is van die van de vorige raad van bestuur. Dat leidt tot onzekerheid en onvoorspelbaarheid van de handelingen en beslissingen van de raad van bestuur. De verschillende aantijgingen verwijzen vaak naar beslissingen of feiten die reeds onder de vorige raad van bestuur werden beslist of goedgekeurd. De huidige raad van bestuur herevalueert deze beslissingen “om onbegrijpelijke reden”, wat een “drastische schending van de beginselen van rechtszekerheid en het verbod op retroactiviteit uitmaakt”. Verzoekster verwijst in dat verband uitdrukkelijk naar de verwijten omtrent haar aanpak inzake aanwervingen van contractuele personeelsleden. Zij herhaalt dat voor zulke aanwervingen geen procedure is voorgeschreven, dat de voorzitter van de raad van bestuur steeds werd betrokken en dat de raad van bestuur steeds heeft goedgekeurd. De huidige raad van bestuur legt haar nieuwe voorwaarden op, zonder rechtsgrond. Verzoekster ziet daarin ook een schending van het legaliteitsbeginsel. Zij verwijst in dat verband trouwens ook naar een andere “aanklacht” (“het niet bij de hand hebben van de statuten en projectaanvraag voor raadpleging bij de agendering van een dossier”).

Voor de schending van het zorgvuldigheidsbeginsel verwijst verzoekster in eerste instantie naar de “aanklacht betreffende het geven van opdrachten tot juridische adviesverlening aan raadslid [M.]”, waarvoor de raad van bestuur een rechtsgeldige overeenkomst had gesloten. De raad van bestuur is aldus ten onrechte en op zeer onzorgvuldige wijze overgegaan tot het aanklagen

van verzoekster voor het vermeend maken van een deontologische fout door M. te raadplegen over bepaalde juridische kwesties. De verwerende partij is volgens verzoekster “vertrokken vanuit 15 grievende aanklachten”, maar is “[s]lechts nadat verzoekster haar verweer op uitvoerige wijze heeft gevoerd, [...] tot de vaststelling gekomen dat de [...] tenlasteleggingen manifest onjuist waren”.

Het redelijkheidsbeginsel acht verzoekster geschonden doordat haar “de zwaarste sanctie” werd opgelegd, “zonder te verantwoorden waarom de beslissing tot de beëindiging van haar mandaat noodzakelijk was voor de goede werking van de dienst, en waarom er geen andere maatregel kon worden opgelegd die minder belastend was”.

33. In haar memorie van wederantwoord beklemtoont verzoekster dat ook haar grieven ten aanzien van de “aanklachten” die in de bestreden beslissing niet langer voorkomen, relevantie vertonen. Ze zijn volgens haar veelzeggend wat betreft de houding van de raad van bestuur. Het betroffen allemaal tenlasteleggingen die het moreel schaden van verzoekster tot doel hadden. Dat meer dan de helft van de aantijgingen niet in aanmerking is genomen, zegt veel over de onzorgvuldige en louter grievende werkwijze van de verwerende partij.

Verzoekster betoogt ook nog dat de ruime beoordelingsvrijheid van het bestuur geen *carte blanche* betekent. De Raad van State beschikt over een “marginale toetsingsbevoegdheid” ter zake.

34. In haar laatste memorie herhaalt verzoekster ook bij het vierde middel al wat zij reeds eerder geschreven heeft.

Met betrekking tot het voor haar ongunstige auditoraatsverslag reageert zij enkel over het redelijkheidsbeginsel. Zij herhaalt dat zij het vertrouwen genoot van de vorige raad van bestuur, van het toenmalige college van directeurs en van de vakorganisaties. Zij stipt voorts aan dat geen poging

werd ondernomen om het vertrouwen te herstellen, zoals een verbetertraject of een functioneringsgesprek. Zij merkt op dat zij thans in een andere scholengroep aan de slag is tot grote tevredenheid van de raad van bestuur van die scholengroep. Zij wijst erop dat na haar vertrek de algemeen directeurs een gemiddelde “levensduur” in hun functie hadden van één jaar, wat negatief is voor de continuïteit van het beleid. Dit alles toont volgens verzoekster de willekeur en onredelijkheid aan van de door haar bestreden beslissing.

Beoordeling

35. Verzoekster heeft er geen belang bij grieven aan te voeren die zien op de “aanklachten” die niet in de bestreden beslissing werden betrokken, zoals de kwestie van de opdrachten tot juridische adviesverlening aan M.

Zij meent echter dat daaruit valt op te maken dat het bestuur op onzorgvuldige wijze het dossier heeft voorbereid.

Waarom dat precies moet afkleuren op de thans bestreden beslissing, waarin die “aanklachten” niet meer voorkomen, licht verzoekster niet concreet toe en is evenmin evident zichtbaar. Integendeel, het feit dat verzoekster de raad van bestuur op een aantal punten heeft kunnen overtuigen en dat de raad van bestuur die elementen dus ook niet meer aanbrengt in de bestreden beslissing, wijst veeleer in de richting van een zorgvuldige besluitvorming. Het impliceert immers dat het orgaan dat aanvankelijk de klachten heeft opgesomd, nadien voldoende onbevangen was om open te staan voor het door verzoekster gevoerde verweer.

Verzoekster betoogt wel dat een en ander beoogde haar “moreel [te] schaden”, maar die kritiek maakt zij op geen enkele wijze aannemelijk.

In die mate kan het middel niet tot vernietiging leiden.

36. Wat voorafgaat, betekent ook dat het middel van de schending van het rechtszekerheidsbeginsel, het “verbod van retroactiviteit” en het legaliteitsbeginsel onontvankelijk is, in de mate dat verzoekster zulks in verband brengt met de “aanklacht” van “het niet bij de hand hebben van de statuten en projectaanvraag voor raadpleging bij de agendering van een dossier”. Van die “aanklacht” is in de bestreden beslissing immers geen enkel spoor meer.

37. In de mate dat zij de schending van diezelfde beginselen illustreert aan de hand van de “aanklacht” in verband met haar aanwervingspolitiek, wijst de verwerende partij er in de memorie van antwoord niet zonder reden op dat “[o]ok al wordt dit niet expliciet wettelijk bepaald, [...] de oproep van kandidaten voor contractueel personeel zo ruim mogelijk [moet] worden verspreid opdat zo veel mogelijk geïnteresseerden zich zouden kunnen melden”, dat “[o]p elke overheidsinstelling, inclusief op onderwijsinstellingen, [...] een verplichting tot transparantie [rust] opdat de meest geschikte kandidaat zou kunnen worden aangeworven” en dat “verzoekster gehouden was om, op het ogenblik waarop de aanwervingen plaatsvonden, deze vacatures bekend te maken”.

Dat standpunt spreekt verzoekster – terecht – niet tegen in haar latere memories.

Verzoekster geeft zelf aan dat de aanwerving van contractuele personeelsleden tot de bevoegdheid van de algemeen directeur behoort. Het is dan ook die algemeen directeur die finaal voor de gebeurde aanwervingen verantwoordelijk is. Verzoekster kan zich dan bezwaarlijk verschuilen achter enige gedraging van een raad van bestuur of zijn voorzitter.

In die mate is het middel niet gegrond.

38. Ter beoordeling van de schending van het redelijkheidsbeginsel, is niet zonder belang dat de beëindiging van het mandaat

de enige mogelijkheid is voor een raad van bestuur om zich te ontdoen van een algemeen directeur waarmee de samenwerking niet in het belang van de scholengroep wordt geacht.

Anders dan verzoekster het ziet, wordt wel degelijk toegelicht waarom die samenwerking zo belangrijk is en in dit geval onmogelijk wordt geacht. In de bestreden beslissing wordt onder meer gewezen op de nood aan “wederzijds vertrouwen, respect en openheid”. De bestreden beslissing geeft ook aan dat het vertrouwen van de raad van bestuur in de algemeen directeur “op onherstelbare wijze is geschonden”, waarbij wordt verwezen naar de verschillende “vaststellingen”. Daaraan wordt dan nog eens uitdrukkelijk toegevoegd “dat elkeen van de onder §§ 2 tot en met 8 gedane vaststellingen op zichzelf volstaat om dit [...] besluit te ondersteunen”.

Daaruit volgt meteen ook “waarom er geen andere maatregel kon worden opgelegd die minder belastend was”.

Dat collega-directeurs of vakbonden daar anders over denken, doet hieraan geen afbreuk. Dat een groot verloop van algemeen directeurs een negatieve weerslag heeft op de continuïteit van het schoolbeleid is voorts geen overweging die de raad van bestuur verbiedt om de bestreden maatregel te treffen of de onredelijkheid ervan aantoon.

Ook van een schending van het redelijkheidsbeginsel overtuigt verzoekster niet.

39. Wat voorafgaat leidt tot de conclusie dat het vierde middel, voor zover ontvankelijk, ongegrond is.

VIII. Kosten

40. Verzoekster vraagt in haar memorie van wederantwoord om de rechtsplegingsvergoeding die haar eventueel ten laste zou worden gelegd “te beperken tot het wettelijk minimumbedrag, gezien de onbillijke situatie waarin verzoekster verkeert en gelet op de financiële draagkracht van verzoekster, die fundamenteel verschillend is van de financiële draagkracht van de verwerende partij”.

41. In het auditorsverslag heeft verzoekster kunnen lezen waarom, naar het oordeel van de auditeur-verslaggever, op die vraag niet kan worden ingegaan. Opgemerkt wordt dat verzoekster helemaal niet verduidelijkt wat zij bedoelt met de “onbillijke situatie” waarin zij zou verkeren, dat de verschillende financiële draagkracht van de verwerende partij niet ter zake is en dat zij over haar eigen financiële draagkracht niet het minste stuk voorbrengt. Dat zij niet bij machte zou zijn om het door de verwerende partij gevorderde basisbedrag van 700 euro te betalen, wordt weinig aannemelijk geacht: verzoekster is immers op dit ogenblik algemeen directeur in een andere scholengroep.

42. In haar laatste memorie komt verzoekster hierop niet meer terug: noch herhaalt zij haar vraag, noch weerspreekt zij de beoordeling van het auditoraat of verstrekt zij aanvullende informatie.

Mede gelet op artikel 84/1 van het algemeen procedurereglement neemt de Raad van State aan dat deze proceshouding in dit latere processtuk betekent dat verzoekster haar verzoek niet langer handhaaft. Alleszins ontbreken nog steeds de gevraagde verduidelijkingen, die nodig zijn om een dergelijk verzoek te kunnen beoordelen.

Er is dus geen reden om aan de verwerende partij de door haar gevorderde rechtsplegingsvergoeding van 700 euro te ontzeggen.

BESLISSING

1. De Raad van State verleent akte van de afstand van de tussenkomende partij.

2. De Raad van State verwerpt het beroep.

3. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

De tussenkomende partij wordt verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op 150 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van veertien april tweeduizend twintig, 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