

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 247.580 van 19 mei 2020
in de zaak A. 221.315/IX-9007**

In zake: Eric PEETEN
woonplaats kiezend te 3680 Maaseik
Maastrichtersteenweg 23F

tegen:

het GEMEENSCHAPSONDERWIJS, vertegenwoordigd door
scholengroep 1
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Marc Stommels en Jan Franssen
kantoor houdend te 2000 Antwerpen
Amerikalei 220 bus 14
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 25 januari 2017, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van de raad van bestuur van scholengroep 1 van 14 november 2016 om Eric Peeten niet vast te benoemen als directeur van CVO Ivoran.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 238.393 van 1 juni 2017 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 Marijke Sterck heeft een verslag opgesteld.

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

Met akkoord van alle partijen is de zaak behandeld overeenkomstig artikel 3 van koninklijk besluit nr. 12 van 21 april 2020 ‘met betrekking tot de verlenging van de termijnen van de rechtspleging voor de Raad van State en de schriftelijke behandeling van de zaken’.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Marijke Sterck heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Ingevolge de mededeling van dit advies aan de partijen op 6 mei 2020, is het debat gesloten en is de zaak in beraad genomen.

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 14 oktober 2015 beslist de raad van bestuur van scholengroep 2 van het Gemeenschapsonderwijs om verzoeker vanaf 1 november 2015 toe te laten tot de proeftijd in het ambt van directeur in CVO Ivoran. Deze proeftijd loopt over twaalf maanden.

3.2. Op 1 september 2016 houdt scholengroep 2 op te bestaan; de bevoegdheden ervan worden overgenomen door scholengroep 1 van het Gemeenschapsonderwijs. CVO Ivoran maakt vanaf die datum deel uit van scholengroep 1 (BS 1 september 2016).

3.3. Op 10 oktober 2016 heeft een gesprek plaats tussen verzoeker en de algemeen directeur van scholengroep 1. In het inleidend verzoekschrift omschrijft verzoeker zelf het verloop van dit gesprek als “vrij moeizaam”. De algemeen directeur zou wel een gunstig advies over zijn benoeming in het vooruitzicht stellen.

3.4. Op 20 oktober 2016 wordt verzoeker ervan op de hoogte gebracht dat twee medewerkers tegen hem klacht hebben ingediend, wegens grensoverschrijdend gedrag en pesterijen. Daags erna meldt verzoeker zich ziek.

3.5. Op 28 oktober 2016 verleent de algemeen directeur aan de raad van bestuur van scholengroep 1 het advies om de proeftijd van verzoeker negatief te beoordelen en zijn aanstelling als directeur te beëindigen. De algemeen directeur verwijst naar ernstige bezorgdheid over het ethisch functioneren van verzoeker en misbruik van zijn positie. Hij verwijst naar de twee voormelde klachten en naar twee andere klachten van personeelsleden over falend professioneel functioneren van verzoeker.

3.6. Op 14 november 2016 beslist de raad van bestuur van de scholengroep, verzoeker gehoord, om verzoeker niet vast te benoemen als directeur. Hij overweegt daartoe wat volgt:

“De Raad van Bestuur heeft het verweer van de heer Peeten aandachtig bestudeerd en beluisterd. De Raad neemt akte van het gegeven dat de heer Peeten de door [A.] en [B.] geformuleerde klachten in zijn totaliteit betwist.

Alles zou terug te brengen zijn tot het gegeven dat beide personeelsleden misnoegd zouden zijn over de (re)organisatie van het secretariaat en daarom de benoeming van de heer Peeten willen voorkomen door hun ‘démarche’.

De Raad kan zich, aangezien dit alles het voorwerp is van een gerechtelijk onderzoek, moeilijk uitspreken over deze geschiedenis. Het zal uiteindelijk het justitiële apparaat zijn die terzake uitsluitsel moet bieden. Het is uiteraard ook in die optiek (het geheim van het onderzoek) dat geen kopie van de erg uitgebreide klacht werd opgenomen in het dossier.

De Raad kan enkel akte nemen van het gegeven dat de klachten geformuleerd zijn en dat het optreden van de heer Peeten duidelijk gecontesteerd wordt.

Het is duidelijk dat een samenwerking tussen deze personeelsleden en de heer Peeten ontegensprekelijk onmogelijk is geworden.

De Raad heeft ook het geluidsmateriaal dat door de heer Peeten werd aan-geleverd aandachtig beluisterd.

De Raad van Bestuur observeerde een nogal stroef gesprek, waar ook wel wat pijnpunten werden aangekaart. Desalniettemin besluit de [algemeen directeur] wel met de boodschap dat hij aan de Raad van Bestuur zal adviseren de heer Peeten vast te benoemen. De [algemeen directeur] stelt daarbij wel uitdrukkelijk dat de uiteindelijke beslissing bij de Raad van Bestuur ligt en dat zijn 'voordracht' niet onvoorwaardelijk is.

De heer Peeten reageert op deze mededeling dat het voor hem over vertrouwen gaat: ofwel volgt de benoeming, ofwel wordt hij niet benoemd. Deze vertrouwenskwestie is voor hem blijkbaar essentieel.

Laat dit nu net het gegeven zijn waar voor de Raad van Bestuur het schoentje knelt! De Raad van Bestuur stelt namelijk vast dat dit vertrouwen in onvoldoende mate aanwezig is.

Moet van een Raad van Bestuur die geconfronteerd wordt met de geformuleerde klachten van [A.] en [B.] en het lopende gerechtelijk onderzoek terzake, die akte moet nemen van de melding van [C.] en die vaststelt dat de relatie met de algemeen directeur dermate getroubleerd is dat gevoerde gesprekken worden opgenomen, verwacht worden dat zij voldoende vertrouwen bezit om tot benoeming over te gaan? De Raad moet deze vraag ontkennend beantwoorden. Het broodnodig vertrouwen dat een Inrichtende Macht in een directeur, die naar de buitenwereld het gezicht is van de school en de Inrichtende Macht in de lokale entiteit vertegenwoordigt, moet kunnen stellen is volstrekt afwezig.

Tot slot kan nog eens benadrukt worden dat de mondeling aangekondigde 'voorwaardelijke' voordracht na het gesprek overruled werd door de gegevens die op dat ogenblik aan de oppervlakte kwamen.

Conclusie

De Raad van Bestuur meent dan ook dat, gelet op de afwezigheid van het broodnodige vertrouwen, de logische gevolgtrekking erin bestaat om de heer Peeten niet te benoemen als directeur van het CVO Ivoran."

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

4. In een eerste middel voert verzoeker de schending aan van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, “meer bepaald het zorgvuldigheidsbeginsel, inzonderheid de behoorlijke en correcte feitenbevinding” en van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’.

Hij geeft bij het middel de volgende toelichting:

“De omstreden beslissing is niet gebaseerd op behoorlijke en correcte feitenbevinding. De klachten van 3 personeelsleden is door de verweerder naar grondigheid op geen enkel moment onderzocht. Zoals de verweerder aan geeft in haar motivering ‘de Raad kan enkel akte nemen van het gegeven dat de klachten geformuleerd zijn’.

Het adviserend verslag van de Algemeen Directeur [...] maakt gewag van een ‘ernstige bezorgdheid over het ethisch functioneren en misbruik van zijn positie van dhr. Peeten als leidinggevende’. Deze bewering stoelt op perceptie en mist de gedragenheid door feiten. Daarenboven is de ‘Ernstige bezorgdheid over het professioneel functioneren’ dubieus. Zoals de motivering van de verweerder vermeldt, bevestigt het gesprek op 10 oktober dat de Algemeen Directeur [...] zal voordragen om de verzoeker te benoemen. Hoe kunnen in de periode tussen 10 oktober en 20 oktober bezorgdheden groeien in het professioneel functioneren van feiten die dateren voor 10 oktober 2016? Dit maakt het verslag van de Algemeen Directeur [...] in zijn geheel dubieus.

Daarenboven betwist de verzoeker ten stelligste de ten laste gelegde klachten/feiten. Er werd tijdens de hoorzitting een schriftelijk verweer neergelegd (zie bijlage 5).

Vermits de bestreden beslissing niet steunt op correcte en gegronde feitenbevinding is het eerste middel derhalve gegrond.”

Beoordeling

5. Verzoeker laat na, in de toelichting uit te leggen op welke wijze de formelemotiveringswet geschonden zou zijn; hij brengt die wet zelfs niet meer ter sprake. In die mate is het middel niet ontvankelijk.

6. Voorts verwacht verzoeker het advies van de algemeen directeur met de motieven van de bestreden beslissing, die is genomen door de raad van bestuur. Zijn opmerkingen over dit advies zijn dan ook niet ter zake.

7. Verzoeker betwist niet het bestaan van de klachten van twee van zijn medewerkers, noch dat hij het voorwerp ervan is.

De raad van bestuur weigert de benoeming niet om reden dat verzoeker de feiten zou hebben gepleegd die in die klachten ter sprake komen. Dat verzoeker die ten laste gelegde feiten ontkent, is dus eveneens naast de kwestie.

8. De raad van bestuur weigert de benoeming wel omdat het feit zelf dat klachten zijn geformuleerd, illustreert dat het optreden van verzoeker “duidelijk gecontesteerd wordt” in die mate “dat een samenwerking tussen deze personeelsleden en de heer Peeten ontegensprekelijk onmogelijk is geworden” én om het feit dat de relatie met de algemeen directeur “dermate getroubleerd” is, welke feiten beide aantonen dat het “broodnodig vertrouwen” van het schoolbestuur in verzoeker ontbreekt.

Die motivering laat verzoeker in het middel onbesproken. Hij toont bijgevolg niet aan dat de raad van bestuur “het zorgvuldigheidsbeginsel, inzonderheid de behoorlijke en correcte feitenbevinding” zou schenden door zijn beslissing daarop te steunen.

9. Het middel, zoals het is aangevoerd en toegelicht in het inleidend verzoekschrift, kan niet slagen.

10. In zijn memorie van wederantwoord en in de laatste memorie gaat verzoeker dan toch in op de motieven van de bestreden beslissing zelf. Zo relateert hij de klachten omdat ze slechts uitgaan van twee op zeventig werknemers en argumenteert hij dat een zorgvuldig bestuur eerst had moeten onderzoeken of het niet om roekeloze klachten ging, bedoeld om hem in diskrediet te brengen. Hij stelt dat het vermoeden van onschuld is geschonden. Hij gaat voorts in op de vermeend “getroubleerde” relatie met de algemeen directeur en weersprekt de klacht van een derde personeelslid waar de raad van bestuur naar verwees. Ten slotte meent hij dat de raad van bestuur gebruik had kunnen maken van de mogelijkheid om de proeftijd te verlengen.

Dit alles had verzoeker reeds kunnen aanbrengen in het inleidend verzoekschrift. Hij kan zijn initiële falen niet meer goedmaken door aan het middel in latere procedurestukken een andere grondslag te geven of door het uit te breiden tot nieuwe schendingen van andere rechtsbeginselen of bepalingen die hij initieel niet heeft vermeld.

In die mate is het middel niet ontvankelijk.

11. Het eerste middel wordt verworpen.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

12. Het tweede middel is geput uit de schending van artikel 11, § 1, 2°, a), van het bijzonder decreet van 14 juli 1998 ‘betreffende het gemeenschapsonderwijs’.

In dit artikel wordt bepaald dat de schoolraad advies uitbrengt aan de raad van bestuur, hetgeen niet is gebeurd.

Beoordeling

13. Luidens artikel 11, § 1, 2°, a), van het bijzonder decreet van 14 juli 1998 ‘betreffende het gemeenschapsonderwijs’ heeft de schoolraad adviesbevoegdheid aan de raad van bestuur en de algemeen directeur inzake “de toewijzing van het mandaat van directeur”.

14. Huidig geschil heeft betrekking op een vaste benoeming als directeur, niet op een toewijzing van een mandaat van directeur.

De ingeroepen bepaling is dus niet van toepassing.

15. Het middel, dat uitgaat van een tegenovergestelde opvatting, faalt naar recht.

C. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

16. Het derde middel is ontleend aan de schending van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, “meer bepaald het zorgvuldigheidsbeginsel, inzonderheid de behoorlijke en correcte feitenbevinding” en van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’.

Verzoeker geeft in het inleidend verzoekschrift de volgende toelichting bij het middel:

“De omstreden beslissing is niet gebaseerd op behoorlijke en correcte feitenvinding. In de situering over de bespreking in de maatregel tot niet-benoeming is door de verweerder volgend geschreven ‘de benoeming van een personeelslid in een selectie of een bevorderingsambt is een weloverwogen beslissing van een Raad van Bestuur op basis van een weloverwogen beoordelingsprocedure’.

De verzoeker werd toegelaten tot de proeftijd door de inrichtende macht scholengroep 2. Het grootste gedeelte van de beoordeling kon slechts plaatsvinden in Scholengroep 2. De proeftijd beliep 10/12 in Scholengroep 2 en slechts 2/12 in de nieuwe scholengroep. Scholengroep 2 was tevreden over het functioneren van de verzoeker, vermits op geen enkel moment een functionering nog evaluatie heeft plaatsgevonden werd de goede samenwerking als vanzelfsprekend beschouwd.

De verzoeker had een goede samenwerking met voorgaande scholengroep. Vermits 10/12 van de proeftijd in deze scholengroep 2 heeft plaatsgevonden en 2/12 in de nieuwe scholengroep vraagt behoorlijk bestuur tevens advies aan de Algemeen Directeur van Scholengroep 2.

Vermits op geen enkel moment advies werd gevraagd aan de Algemeen Directeur van Scholengroep 2 is het derde middel derhalve gegrond.”

17. In zijn memorie van wederantwoord merkt verzoeker nog op dat werd overeengekomen om in een overgangsfase in een “adviesraad” te voorzien, waarvan de algemeen directeur van scholengroep 2 ook lid was. Een zorgvuldig bestuur had volgens verzoeker aan deze adviesraad een advies gevraagd.

Beoordeling

18. Andermaal noemt verzoeker de formelemotiveringswet geschonden, zonder die schending op enigerlei wijze toe te lichten.

In zoverre is het middel niet ontvankelijk.

19. Scholengroep 2 heeft vanaf 1 september 2016 opgehouden te bestaan en de bevoegdheden van die scholengroep zijn overgenomen door scholengroep 1.

Er valt dus niet in te zien hoe een algemeen directeur van scholengroep 2 een advies over de vaste benoeming kon – of, na eventuele nietigverklaring, alsnog kan – verlenen.

20. De omstandigheid dat de raad van bestuur van scholengroep 1 de idee genegen is om tijdens een overgangsperiode in een overlegplatform te voorzien waarvan de gewezen algemeen directeur van scholengroep 2 deel uitmaakt, betekent niet dat hierdoor een adviesraad wordt opgericht waaraan, in afwijking van de decretale bepalingen, advies dient te worden gevraagd omtrent de vaste benoeming van verzoeker. Hoe dan ook is deze grief in de memorie van wederantwoord laattijdig en dus onontvankelijk.

21. Het derde middel wordt verworpen.

D. Vierde middel

Uiteenzetting van het middel

22. In een vierde middel voert verzoeker de schending aan van artikel 48, § 2, van het decreet van 27 maart 1991 rechtspositie personeelsleden Gemeenschapsonderwijs (het rechtspositiedecreet).

Hij betoogt:

“Op dit artikel voert de verweerder een eigen interpretatie. In het verslag van motivering ‘– zal de Raad van Bestuur bij de benoeming de in een van deze functies de strengste criteria moeten hanteren’. ‘Een personeelslid kan maar in een selectie- of bevorderingsambt benoemd worden als hij/zij voor alle aspecten van zijn of haar functioneren ‘cum laude’ slaagt. Een Raad van Bestuur kan zich onmogelijk boven de geest en de letter van een decreet stellen en een eigen interpretatie voeren. Gelet op de eigen interpretatie van de verweerder is derhalve het vierde middel gegrond.”

23. In zijn memorie van wederantwoord voegt verzoeker hier nog aan toe:

“Verweerster gebruikt en misbruikt in haar beslissing d.d. 30 september 2015 het onrechtmatig opgestelde PV d.d. 24 december 2011 om de wapenvergunning van verzoeker in te trekken.

Daarenboven gebruikt zij tevens het strafrechtelijk verleden van verzoeker in deze beoordeling, hoewel zij hierover reeds in 2009 heeft geoordeeld of minstens geacht wordt hierover reeds geoordeeld te hebben. [...]"

Beoordeling

24. Artikel 48, § 2, van het rechtspositiedecreet luidt:

“Tenzij hierover ongunstig advies wordt uitgebracht en onverminderd artikel 49, § 2, wordt het personeelslid bij het beëindigen van de proeftijd in vast verband benoemd.

Het instellingshoofd is bevoegd om advies uit te brengen. Voor het ambt van directeur formuleert vanaf 1 januari 2000 de algemeen directeur een advies aan de raad van bestuur.”

25. De toelichting bij het middel is voor de Raad geheel onbegrijpelijk.

Verzoeker kan dit niet rechtzetten in latere procedurestukken. Overigens is de argumentatie in de memorie van wederantwoord omtrent een aan dit beroep vreemd zijnde intrekking van verzoekers wapenvergunning niet van aard om enige opheldering te verschaffen.

In ieder geval stelt de Raad vast dat de algemeen directeur een advies heeft verleend en dat dit advies voor verzoeker negatief uitvalt en dus “ongunstig” is, in de zin van het aangevoerde artikel.

Het middel is niet ontvankelijk.

BESLISSING

1. De Raad van State verworpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing en van 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 negentien mei 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