

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 249.039 van 25 november 2020
in de zaak A. 222.964/IX-9120**

In zake : Annick SCHEGERS
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Christophe Vangeel
 kantoor houdend te 2018 Antwerpen
 Lange Lozanastraat 24
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de VLAAMSE GEMEENSCHAP
die woonplaats kiest bij
de juridische cel van de afdeling Advies en Ondersteuning
onderwijspersoneel
gevestigd te 1210 Brussel
Koning Albert II-laan 15

Tussenkomende partij :

het GEMEENSCHAPSONDERWIJS, vertegenwoordigd door
scholengroep 6 Rivierenland
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 augustus 2017, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van de kamer van beroep van het Gemeenschapsonderwijs van 22 juni 2017 waarbij Annick Schegers de tuchtmaatregel van de schorsing gedurende twee maanden wordt opgelegd.

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.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Marijke Sterck 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 16 november 2020.

Kamervoorzitter Geert Van Haegendoren heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Tim Peeters, die *loco* advocaat Christophe Vangeel verschijnt voor de verzoekende partij, adviseur Frederik Stevens, die verschijnt voor de verwerende partij en advocaat Jan Fransen, die verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Marijke Sterck 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 vast benoemd leraar aan het atheneum te Boom,

onderwijsinstelling die behoort tot scholengroep 6 Rivierenland van het Gemeenschapsonderwijs.

3.2. Op 21 september 2016 bevestigt de kamer van beroep voor de personeelsleden van het Gemeenschapsonderwijs (hierna: de kamer van beroep) een door de raad van bestuur van de scholengroep aan verzoekster opgelegde tuchtstraf ‘afhouding van 10% wedde gedurende 2 maanden’ voor de volgende, bewezen bevonden tenlastelegging:

“het op 18 en 20 maart en 8 april 2016 plaatsen van zeer problematische posts op Facebook – waarbij u bepaalde leerlingen ‘irritante elementen’, ‘gluiperig’, ‘groot b.kk.s’ noemt en hen ‘Rot op’ toegooit – ondanks dat u in het verleden ten overvloede verzocht werd uiterst omzichtig om te springen met sociale media.”

Bij arrest nr. 247.529 van 12 mei 2020 heeft de Raad van State verzoeksters beroep tot nietigverklaring van deze beslissing verworpen.

3.3. Op 15 november 2016 verzoekt de raad van bestuur de onderzoekscel van het Gemeenschapsonderwijs om een onderzoek in te stellen naar de verstoorde orde in het atheneum van Boom, inzonderheid om na te gaan “of er nog verdere samenwerking tussen mevrouw Schegers, de leden van de vakgroep geschiedenis en de directie van het GO! Atheneum Boom mogelijk is”.

3.4. Op 28 maart 2017 beslist de tussenkomende partij om aan verzoekster de tuchtmaatregel ‘schorsing voor 2 maanden’ op te leggen omwille van de volgende feiten:

“- begin van het schooljaar 2016-2017 door allerlei manoeuvres het onmogelijk gemaakt te hebben dat haar evaluator met haar een evaluatiegesprek voerde.
- op 17 september 2016 zich op een ongepaste wijze tot de inspecteurs [...] te hebben gericht waarbij een tendentieuze, uitermate negatief beeld over de school, zijn verantwoordelijken, de collega's, werd opgehangen.”

3.5. Verzoekster stelt op 21 april 2017 een beroep in tegen deze beslissing bij de kamer van beroep.

3.6. Op 12 mei 2017 dient verzoekster een verzoek in tot wraking van vijf leden van de kamer van beroep.

3.7. Na verzoekster te hebben gehoord, verwerpt de kamer van beroep op 22 juni 2017 het verzoek tot wraking. Het eerste tuchtfeit wordt niet bewezen bevonden. Het tweede tuchtfeit wordt wel bewezen geacht en de tuchtbeslissing van 28 maart 2017 wordt bevestigd.

Dat is de bestreden beslissing.

IV. Aanwijzing van de partijen

4. In het inleidend verzoekschrift heeft verzoekster het Gemeenschapsonderwijs als verwerende partij vermeld.

Daartoe uitgenodigd door de griffie, heeft het Gemeenschapsonderwijs een memorie van antwoord ingediend. Daarin argumenteert hij dat hij niet de steller is van de bestreden beslissing en dus ten onrechte als verwerende partij is aangewezen, maar dat hij niettemin belang heeft bij het behoud van de bestreden beslissing, die een bevestiging is van zijn tuchtbeslissing, en dus bij de uitkomst van het beroep tot nietigverklaring ervan.

Dit standpunt kan worden bijgevalen. De bestreden beslissing gaat uit van de kamer van beroep als orgaan van de Vlaamse Gemeenschap. Het Gemeenschapsonderwijs heeft er niettemin belang bij dat het beroep wordt afgewezen. Er is dan ook reden om zijn verzoek om in de zaak tussen te komen, in te willigen. De door het Gemeenschapsonderwijs ingediende memorie van antwoord wordt dienvolgens beschouwd als een memorie van tussenkomst.

V. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

5. Het eerste middel is genomen uit de “schending van de rechten van verdediging (art. 6.1. EVRM), schending van het huishoudelijk reglement van de Kamer van Beroep voor het gemeenschapsonderwijs, schending van het zorgvuldigheidsbeginsel en de motiveringsplicht”.

Verzoekster voert aan dat zij na de ontvangst van de samenstelling van de kamer van beroep haar wrakingsgronden ten aanzien van H.E. te kennen heeft gegeven. De kamer van beroep heeft evenwel het verzoek tot wraking verworpen. Verzoekster is van oordeel dat het standpunt van de kamer van beroep – dat H.E. een personeelslid is van de centrale diensten van het Gemeenschapsonderwijs, dat zij is aangewezen om het Gemeenschapsonderwijs te vertegenwoordigen in de kamer van beroep, dat zij in die hoedanigheid regelmatig contacten heeft met schooldirecties en personeelsleden en dat verzoekster niet de minste indicatie geeft over een persoonlijke geëngageerdheid van de betrokkene voor het tuchtdossier – niet correct is. Voor verzoekster is het duidelijk dat een persoonlijke nota op een e-mail in het kader van het tuchtonderzoek van verzoekster met betrekking tot het inwinnen van advies bij H.E., een duidelijke indicatie is van belangenvermenging aangezien er over de problematiek van verzoekster – meer specifiek over het functioneringsgesprek dat toen nog als tuchtfeit in aanmerking werd genomen – werd gecommuniceerd. Er kan, aldus verzoekster, bezwaarlijk worden beweerd dat het gaat over courante contacten in een algemene zin. Verzoekster besluit dat in hoofde van H.E. de onpartijdigheid niet aanwezig is en dat de kamer van beroep haar uit de zitting had moeten weren.

6. In de memorie van wederantwoord stelt verzoekster in het verweer geen overtuigende argumenten te lezen die de ongeschiktheid van H.E. in de

kamer van beroep wegnemen en zij insisteert op het middel.

Vervolgens voert verzoekster aan dat de verwerende partij door het gelijktijdig opstarten van verschillende procedures de uitoefening van haar rechten van verdediging heeft bemoeilijkt. Zij doet ook gelden dat de verwerende partij weigert om “de wet” na te leven aangezien zij pas drie dagen voor de tuchthoorzitting een kopie van het tuchtdossier mocht ontvangen. Verzoekster merkt in dat verband op dat de algemeen directeur van de scholengroep in een brief heeft bevestigd dat hij lange tijd weigerde om haar de stukken en het dossier te bezorgen. Ten slotte voert verzoekster aan dat de raad van bestuur toegeeft “de wet” te negeren door op de zitting van 28 maart 2017 geen getuigen te verhoren. Volgens verzoekster plaatst de raad van bestuur zich boven de wetgever en meent hij zelf de spelregels te kunnen bepalen.

7. Verzoekster betoogt in haar laatste memorie nog dat zij in het verzoekschrift reeds had aangehaald dat haar rechten van verdediging werden miskend door de weigering om het dossier (tijdig) te bezorgen en dat zij in het verzoekschrift ook reeds had verwezen naar het besluit van de Vlaamse regering van 22 mei 1991 ‘omtrent de evaluatie, maatregelen van orde en tucht in het gemeenschapsonderwijs’ (hierna: het tuchtbesluit).

Beoordeling

8. Verzoekster verduidelijkt niet op welke wijze, naar haar oordeel, de bestreden beslissing in strijd is met het huishoudelijk reglement van de kamer van beroep, het zorgvuldigheidsbeginsel en de motiveringsplicht. Het middel is in die mate onontvankelijk.

9.1. Voor zover verzoekster aanvoert dat haar rechten van verdediging zijn geschonden doordat de schijn van onpartijdigheid in hoofde van H.E. – lid van de kamer van beroep – niet aanwezig is, moet worden vastgesteld hetgeen volgt.

9.2. De kamer van beroep is geen rechtscollege maar een orgaan van actief bestuur. De door artikel 6.1 EVRM voorziene waarborgen inzake een eerlijk proces door een onafhankelijke en onpartijdige rechterlijke instantie kunnen niet worden betrokken op een beslissing van een administratieve overheid die optreedt als orgaan van actief bestuur.

Het middel wordt dus enkel onderzocht in zoverre verzoekster de schending van het onpartijdigheidsbeginsel aanvoert en slechts in zoverre dit van toepassing is op organen van actief bestuur.

9.3. Verzoekster heeft een verzoek tot wraking van (onder meer) H.E. ingediend waarin zij stelt dat blijkt dat de schooldirecteur inlichtingen heeft ingewonnen bij H.E. over de ambtelijke situatie van verzoekster, dat H.E. op het organigram van het Gemeenschapsonderwijs vermeld staat als bevoegd voor juridische dossiers en dat een medewerker van H.E. advies verleende aan de raad van bestuur.

De kamer van beroep is in de bestreden beslissing van oordeel “dat de aangevoerde wrakingsgrond, begrepen als een verwijzing naar de ‘wettige verdenking’ bedoeld in artikel 828, 1° Gerechtelijk Wetboek – hier opgevat als het bestaan van een schijn van partijdigheid”, niet kan worden aanvaard en zij motiveert dit als volgt:

“[H.E.] en [...] zijn personeelsleden van de centrale diensten van het GO!. Zij zijn aangewezen om het GO! te vertegenwoordigen in de Kamer van Beroep. Het ligt voor de hand dat zij in die hoedanigheid regelmatig contacten hebben met schooldirecties en personeelsleden. In die zin wekt de vaststelling dat er (mogelijks) contacten zijn geweest tussen de betrokkenen en de schooldirectie van de verzoekster geen enkele verwondering en daaruit kan, zeker met de algemeenheden waartoe de verzoekster zich beperkt, geen enkele betrokkenheid bij het onderhavig tuchtdossier afgeleid worden. De verzoekster geeft ook niet de minste indicatie over een persoonlijke geëngageerdheid van de betrokkenen voor dit tuchtdossier.”

9.4. Het onpartijdigheidsbeginsel, voor zover van toepassing op het optreden van de organen van de verwerende partij als actief bestuur, waarborgt

zowel de persoonlijke onpartijdigheid van de leden van de kamer van beroep die in het kader van een tuchtzaak een beslissing nemen, als de functionele of structurele onpartijdigheid van dat orgaan of één of meer leden ervan, op het vlak van zijn organisatie, het verloop van de procedure en het tot stand komen van zijn beslissingen.

9.5. Verzoekster beweert niet dat H.E. animositeit koestert jegens haar, dat zij een persoonlijk, rechtstreeks belang heeft bij de uitkomst van de zaak of dat zij anderszins blijkt heeft gegeven van een eigen vooroordeel. Verzoekster beweert inzonderheid niet dat zij zich vooraf persoonlijk geëngageerd zou hebben in zoverre dat zij geacht moet worden er minstens een moreel belang bij te hebben dat de eindbeslissing in een welbepaalde richting gaat.

Een subjectieve partijdigheid brengt verzoekster bijgevolg niet ter sprake. Subjectieve partijdigheid wordt overigens niet vermoed en mag slechts worden aangenomen indien precieze feiten of concrete aanwijzingen worden bijgebracht die deze partijdigheid aantonen.

9.6.1. In de mate dat verzoekster aanvoert dat getwijfeld kan worden aan de objectiviteit en de onpartijdigheid van de kamer van beroep ingevolge de samenstelling ervan met personeelsleden van de centrale diensten van het Gemeenschapsonderwijs, gaat het om de functionele of structurele onpartijdigheid van (leden van) de kamer van beroep, los van de persoonlijke onpartijdigheid van het orgaan of de leden ervan.

In die situatie moet worden onderzocht of er voldoende waarborgen zijn om objectief gewettigde twijfels over de onpartijdigheid uit te sluiten. Zulke twijfels kunnen rijzen ten gevolge van vaststelbare feiten, waarbij in bepaalde gevallen zelfs de gewekte schijn belang kan hebben. De toetsing aan het onpartijdigheidsbeginsel kan in deze situatie een “objectieve” toetsing genoemd worden. De onpartijdigheid van H.E. dient also vanuit dit objectief oogpunt te worden beoordeeld.

9.6.2. Bij de beoordeling of er verifieerbare gegevens zijn die ten minste een schijn van verdenking kunnen wettigen ten aanzien van de leden van de kamer van beroep, moet weliswaar de optiek van de rechtzoekende in aanmerking worden genomen, maar speelt ze geen doorslaggevende rol. Doorslaggevend is of de beweerde vrees voor een gebrek aan onpartijdigheid als objectief verantwoord kan worden beschouwd.

Om de aangevoerde schending van het onpartijdigheidsbeginsel aannemelijk te maken, volstaat bijgevolg geen louter subjectieve indruk van verzoekster, maar moet zij die indruk objectief kunnen rechtvaardigen, rekening houdend met de concrete elementen van de zaak.

9.6.3. Bij die toetsing moet ook in acht worden genomen dat het de uitdrukkelijke wens is van de regelgever dat de kamer van beroep paritair is samengesteld uit vertegenwoordigers van het Gemeenschapsonderwijs en vertegenwoordigers van de representatieve vakorganisaties (artikel 72 van het decreet van 27 maart 1991 ‘betreffende de rechtspositie van bepaalde personeelsleden van het Gemeenschapsonderwijs’ *juncto* artikel 33ter van het tuchtbesluit).

H.E. is als personeelslid van de centrale diensten van het Gemeenschapsonderwijs aangewezen om het Gemeenschapsonderwijs te vertegenwoordigen in de kamer van beroep.

9.6.4. Verzoekster verwijst naar een e-mail van 30 juni 2016 onder meer gericht aan de schooldirecteur waarin zij te kennen geeft zich niet te kunnen vinden in de lesopdracht voor het schooljaar 2016-2017. Op een afgedrukte versie van deze e-mail is bovenaan de naam van H.E. geschreven.

Voor zover uit de loutere vermelding van de naam H.E. al enige partijdigheid zou kunnen worden afgeleid, moet in elk geval worden vastgesteld dat de betrokken e-mail geen betrekking heeft op de feiten die verzoekster in het voorliggende dossier ten laste worden gelegd. Ook stelt de kamer van beroep

geheel terecht dat het niet ongewoon is dat H.E. in haar hoedanigheid van personeelslid van de centrale diensten van het Gemeenschapsonderwijs en vertegenwoordiger van het Gemeenschapsonderwijs in de kamer van beroep regelmatig contact heeft met de schooldirectie.

De werkrelatie tussen H.E. en de schooldirectie vormt weliswaar een objectief gegeven maar daarom nog geen voldoende objectief gewettigde aanwijzing of grond om de door verzoekster gevreesde partijdigheid, of zelfs maar de schijn ervan, aan te tonen.

9.6.5. Verzoekster toont niet naar genoegen van recht aan dat zij een gerechtvaardigde vrees mocht koesteren, dat de kamer van beroep niet met de vereiste objectiviteit en onpartijdigheid over haar dossier kon oordelen.

10. In de memorie van wederantwoord voert verzoekster aan dat haar rechten van verdediging en het tuchtbesluit werden miskend doordat de tussenkomende partij gelijktijdig verschillende procedures heeft gevoerd, door het laattijdig bezorgen van het tuchtdossier en door het weigeren van de raad van bestuur om getuigen op te roepen.

Het betreft nieuwe argumenten die verzoekster ook reeds in het verzoekschrift had kunnen aanvoeren. Voor het eerst aangevoerd in de memorie van wederantwoord zijn deze aanvullingen en uitbreidingen van het middel niet ontvankelijk.

Aan die conclusie wordt geen afbreuk gedaan doordat verzoekster bij de uiteenzetting van de feiten in het verzoekschrift zou hebben verwezen naar een laattijdige bezorging van het tuchtdossier en naar het tuchtbesluit. Er moet immers worden vastgesteld dat verzoekster in het kader van de uiteenzetting van het eerste middel hieromtrent geen enkele argumentatie heeft ontwikkeld.

11. Het eerste middel is, voor zover ontvankelijk, niet gegrond.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

12. Het tweede middel is genomen uit de schending van het “motiveringsbeginsel, het redelijkheidsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel en het proportionaliteitsbeginsel”.

Verzoekster voert aan dat zij in het beroepschrift voor de kamer van beroep verschillende argumenten heeft doen gelden die aantonen dat de opgelegde tuchtstraf niet steunt op redelijke motieven. Zo heeft zij met betrekking tot de e-mail van 17 september 2016 een heel aantal zaken aangevoerd die de e-mail verklaren, in hun context plaatsen of waaruit verzachtende omstandigheden dienen te worden afgeleid. Zij heeft aangetoond dat het geen wild om zich heen slaan is waarbij zij zomaar iedereen betreft maar dat het een gradueel proces is, waarbij zij enkel telkens een echelon hoger gaat omdat zij op het daaronder liggende niveau geen antwoord krijgt. Tevens heeft zij geargumenteed dat de e-mail niet zomaar een geraaskal is waarbij met modder wordt gegooid en zij heeft het feit besproken dat slechts één citaat in aanmerking wordt genomen als mogelijk tuchtelement. Verzoekster citeert een gedeelte van het beroepschrift. Volgens verzoekster motiveert de kamer van beroep op geen enkele wijze waarom de aangevoerde argumenten niet worden aanvaard en worden de argumenten zelfs niet vermeld in de bestreden beslissing.

Voorts voert verzoekster aan dat in de bestreden beslissing op geen enkele wijze rekening wordt gehouden met de door haar aangevoerde verzachtende omstandigheden en dat niet wordt gemotiveerd waarom de verzachtende omstandigheden niet worden aanvaard.

Verzoekster vindt in de bestreden beslissing ook geen motivering waaruit *in concreto* het “wild om zich heen slaan” zou blijken die het “evident” maakt dat het bestuur dit niet kan dulden. De kamer van beroep stelt dat

niets verhindert dat verzoekster zich wendt tot de inspectie. Bijgevolg kan het, aldus verzoekster, alleen de inhoud van de tekst zijn die als tuchtfeit in aanmerking wordt genomen en dient de kamer van beroep minstens *in concreto* te citeren welke passage als tuchtfeit in aanmerking wordt genomen. Verzoekster merkt op dat de kamer van beroep dit echter niet doet en zij doet gelden dat het voor haar onmogelijk is te achterhalen uit welke passage de kamer van beroep zou afleiden dat zij de verantwoordelijken van de school en collega's in een uiterst negatief daglicht stelt. Verzoekster stelt in het beroepschrift te hebben aangevoerd dat de raad van bestuur slechts één passage aanhaalde en dat niet kan worden ingezien op welke wijze deze passage – die te situeren is in een ruimere context en e-mail – zou getuigen van een uiterst negatief daglicht, temeer daar zowel de e-mail als de passage een culminatiemoment is, zoals ook door de externe dienst voor preventie en bescherming op het werk Arista wordt bevestigd. Verzoekster doet gelden dat de kamer van beroep ook deze omstandigheden onbesproken laat, hoewel ze een element zijn om het feit al dan niet als tuchtfeit te beschouwen, en dat een dergelijke handelwijze onredelijk en onzorgvuldig is.

Vervolgens voert verzoekster aan dat de motivering inzake de strafmaat niet redelijk is. De kamer van beroep acht slechts een van de twee tenlasteleggingen bewezen, maar behoudt de strafmaat omdat de raad van bestuur bij de keuze van de strafmaat overwegend belang heeft gehecht aan de tweede tenlastelegging. Volgens verzoekster ontbreekt echter enige motivering die deze bewering staft en zij acht het onredelijk en disproportioneel dat haar dezelfde tuchtstraf wordt opgelegd wanneer slechts de helft van de ten laste gelegde feiten bewezen wordt bevonden en er nergens enige grond is om een verhoogde strafmaat voor een tuchtfeit te hanteren. Voor verzoekster blijft het onduidelijk welke concrete motieven er achter de strafmaat schuilen.

Ten slotte voert verzoekster aan dat de bestreden beslissing in strijd is met de materiële motiveringsplicht doordat op geen enkele wijze wordt aangetoond dat bij de beoordeling van de strafmaat door de raad van bestuur overwegend belang werd gehecht aan de tweede tenlastelegging.

13. In de memorie van wederantwoord hekelt verzoekster het gegeven dat de kamer van beroep geen rechtsprekend orgaan is en dus volgens de tegenpartij “feitelijke en juridische argumenten [mag] negeren”. Voorts betoogt verzoekster dat het verzenden van een e-mail volgens de tegenpartij volstaat om haar nagenoeg een volledig schooljaar uit de school te verwijderen. Verzoekster benadrukt ook dat zij het recht heeft om zich tot de inspectie te wenden.

14. Verzoekster doet in de laatste memorie gelden dat het sturen van een e-mail aan de onderwijsinspectie een recht is, dat zij zelfs de plicht had om de onderwijsinspectie op de hoogte te stellen van de problemen op school in het kader van de beroepsplicht die erin bestaat dat zij het belang van het gemeenschapsonderwijs moet behartigen, dat er geen rechtsgrond is om haar een sanctie op te leggen en dat een sanctie omwille van de verstuurde e-mail een schending uitmaakt van de artikelen 12 en 14 van de Grondwet, van artikel 2, eerste lid, van het Strafwetboek en van artikel 7, eerste lid, EVRM.

Voorts merkt verzoekster op dat de inhoud van haar e-mail wordt bevestigd door onafhankelijk onderzoek. Zo wordt in het verslag van de externe dienst voor preventie en bescherming op de werkvloer Arista van 28 maart 2017 volgens verzoekster vastgesteld dat de directie ernstige tekortkomingen vertoont en ook de kamer van beroep zou hebben vastgesteld dat er een probleem is met de schooldirecteur.

Vervolgens betoogt verzoekster dat de kamer van beroep wel beweert maar niet aantoont dat de door haar verstuurde e-mail aan de onderwijsinspectie schade toebrengt aan “het staatsonderwijs”. Verzoekster acht dit in strijd met de motiveringsplicht. Volgens verzoekster moet de vraag naar schade zelfs niet worden gesteld aangezien noch het gemeenschapsonderwijs, noch de kamer van beroep beweren dat de inhoud van de e-mail niet met de waarheid zou overeenstemmen en verzoekster vraagt zich dan af hoe de inhoud van de brief – die dus geen leugens bevat – schade zou kunnen berokkenen aan het gemeenschapsonderwijs.

Beoordeling

15.1. Volgens verzoekster heeft de kamer van beroep niet geantwoord op de in haar beroepschrift aangevoerde argumenten en het bewezen bevonden tuchtfact niet concreet gemotiveerd. Hiermee voert zij de schending aan van de formelemotiveringsplicht.

15.2. De formelemotiveringsplicht, die in dit geval vervat is in de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ (hierna: de formelemotiveringswet), verplicht de overheid ertoe in de akte de juridische en feitelijke overwegingen op te nemen die aan de beslissing ten grondslag liggen, en dat op een ‘afdoende’ wijze. Het afdoende karakter van de motivering betekent dat de motivering pertinent moet zijn, dit wil zeggen dat ze duidelijk met de beslissing te maken moet hebben, en dat ze draagkrachtig moet zijn, dit wil zeggen dat de aangehaalde redenen moeten volstaan om de beslissing te dragen.

Deze formelemotiveringsplicht impliceert niet dat elk aangevoerd argument afzonderlijk moet worden beantwoord. Het volstaat dat uit de motivering van de bestreden beslissing impliciet of expliciet blijkt dat de aangevoerde argumenten in de besluitvorming werden betrokken en dat uit de motivering kan worden afgeleid waarom deze argumenten niet worden aangenomen.

15.3. De bestreden beslissing is als volgt gemotiveerd:

“9.3.1. De raad van bestuur heeft in het beroepen besluit een correcte samenvatting gegeven van de mail van 17 september 2016 aan de inspectie en aan de aangehechte bijlage, zijnde de klacht dd. 22 augustus 2016 van de verzoekster bij Arista.

De Kamer van Beroep volgt de raad van bestuur in zijn oordeel dat de verzoekster daarmee op tendentieuze en zelfs belasterende wijze de verantwoordelijken van de school en collega’s in een uiterst negatief daglicht stelt ten overstaan van de inspectiedienst op het ogenblik dat die een bezoek aan de school gepland heeft. Zeer terecht stelt de raad van bestuur dat de verzoekster het recht heeft om bij de bevoegde instanties voor haar belangen op te komen maar hier toont haar initiatief aan dat zij – in wezen mee van-

IX-9120-14/20

uit haar initiële wrevél dat zij geen gehoor krijgt over haar vraag om de Pedagogische begeleidingsdienst bij de vakwerking geschiedenis te betrekken – dermate de draad kwijt is dat zij niet meer in staat is de bevoegdheden van de verschillende terzake bevoegde organen onderscheiden te houden en meent iedereen bij alles te mogen betrekken. Dergelijk wild om zich heen slaan moet evident door de inrichtende macht niet geduld worden.

9.3.2. De tweede tenlastelegging is bewezen. De Kamer van Beroep onderschrijft ook de uiteenzetting van de raad van bestuur omtrent de kwalificatie van dit feit als tuchtinbreuk.”

Uit dit citaat blijkt dat de kamer van beroep het oordeel volgt van de raad van bestuur, die volgens de kamer een correcte samenvatting heeft gegeven van verzoeksters e-mail van 17 september 2016 aan de inspectie en haar in de bijlage aangehechte klacht bij Arista. De raad van bestuur heeft in de tuchtbeslissing van 28 maart 2017 passages uit de e-mail geciteerd en geoordeeld dat verzoekster hiermee op tendentieuze en zelfs belasterende wijze de verantwoordelijken van de school en de collega's in een uiterst negatief daglicht stelt ten overstaan van de inspectiedienst op het ogenblik dat die een bezoek aan de school gepland heeft.

Door zich aan te sluiten bij het oordeel van de raad van bestuur en er bijkomend op te wijzen dat het initiatief van verzoekster om zich tot de inspectie te wenden, in wezen mee vanuit haar initiële wrevél geen gehoor te krijgen over haar vraag tot begeleiding, aantoonst dat verzoekster dermate de draad kwijt is dat zij meent verschillende organen bij alles te mogen betrekken, heeft de kamer van beroep op afdoende en concrete wijze aangegeven waarom het voor haar evident is dat “dergelijk wild om zich heen slaan” door het schoolbestuur niet moet worden geduld. Ook blijkt uit de motivering van de bestreden beslissing dat de kamer van beroep is ingegaan op het beroepschrift van verzoekster.

15.4. De verwijzing naar de beslissing van de raad van bestuur waarin niet één maar meerdere passages van de e-mail worden aangehaald en het zich hierbij aansluiten, is overigens niet onredelijk of onzorgvuldig, minstens moet worden vastgesteld dat verzoekster dit niet aantoonst.

16.1. Voorts is verzoekster van oordeel dat de motivering omtrent de strafmaat niet redelijk is aangezien de kamer van beroep dezelfde tuchtstraf oplegt terwijl zij slechts één van de twee tenlasteleggingen bewezen acht. Verzoekster meent ook dat de kamer van beroep zonder enige motivering geen rekening heeft gehouden met de door haar aangevoerde verzachtende omstandigheden.

16.2. Ingevolge de devolutieve werking van het administratief beroep beschikt de kamer van beroep voor het Gemeenschapsonderwijs – uitgezonderd op het vlak van de straftoemeting die zij niet mag verzwaren – over dezelfde ruime discretionaire bevoegdheid als de tuchtoverheid om te oordelen over de bij haar aanhangig gemaakte tuchtzaak en om tegen de aan een personeelslid toegeschreven feiten tuchtrechtelijk op te treden. De kamer van beroep spreekt zich uit op grond van een eigen beoordeling, zowel in rechte als in feite.

De kamer van beroep mag een andere kwalificatie aan de feiten geven. Zij mag ook beslissen om een lichtere – of geen – tuchtstraf op te leggen. Zij is niet beperkt tot het hanteren van louter wettigheidsargumenten en mag in voorkomend geval haar eigen opportuniteitsoordeel over wat in de concrete omstandigheden van de zaak als een aangepaste tuchtmaatregel te beschouwen is, in de plaats stellen van de zienswijze die de tuchtoverheid erop na hield. Zij moet daartoe niet eerst vaststellen dat de straf die initieel was opgelegd onwettig is.

Van de kamer van beroep wordt niet op grond van de formele-motiveringswet verwacht dat zij expliciteert om welke redenen zij het eventueel anders ziet dan de oorspronkelijke tuchtoverheid. Het volstaat dat zij als tucht-overheid in hoger beroep motiveert hoe zij het zelf ziet en wat haar ertoe brengt voor de vastgestelde tuchtfeiten de uiteindelijk opgelegde sanctie toe te passen.

De kamer van beroep is daarbij niet verplicht om in te gaan op de redenen die de bevoegde tuchtoverheid ertoe hebben aangezet om een bepaalde beslissing te nemen, zij is niet gebonden door argumenten die werden aangevend in die voorafgaande administratieve procedure en zij is er niet toe gehouden

te verantwoorden waarom zij de opvatting van de bevoegde tuchtoverheid als zodanig niet bijvalt.

16.3. Uit de bestreden beslissing blijkt vooreerst dat de kamer van beroep de door verzoekster ingeroepen verzachtende omstandigheden weergeeft. Zo is te lezen dat “verzoekster [...] de opgelegde tuchtstraf te zwaar [vindt] omdat zij jarenlang goed functioneert en de feiten te zien zijn ‘als een ongelukkige samenloop van omstandigheden en een gevolg van de verzuurde relatie met de directrice’”.

Voorts stelt de kamer van beroep dat de raad van bestuur voor de keuze van de strafmaat overwegend belang heeft gehecht aan de tweede tenlastelegging en het incident met betrekking tot de evaluatie eerder als bijkomend heeft beschouwd. De kamer van beroep overweegt ook dat verzoekster in een recent verleden de tuchtstraf van afhouding van wedde opgelegd heeft gekregen. Hoewel aan die tuchtstraf andere feiten ten grondslag lagen, blijkt er volgens de kamer van beroep wel uit dat verzoekster ook toen haar ambtsplichten niet correct is nagekomen.

Vervolgens overweegt de kamer van beroep dat zij de schorsing voor de duur van twee maanden de gepaste straf vindt voor de begane inbreuk en zij motiveert dit als volgt:

“De chronologie van de gebeurtenissen geven er blijk van dat de verzoekster, die reeds geruime tijd van oordeel was dat zij geen gehoor vond voor haar kritiek op de werking van de vakgroep geschiedenis en nadat het schoolbestuur haar met een eerste tuchtordering geconfronteerd had, geen vrede heeft kunnen nemen met de situatie en zichzelf te buiten gegaan is. De tuchtmaatregel van de schorsing, volgend op de tuchtmaatregel van de afhouding van wedde, kan haar tot rede brengen en haar mogelijks doen inzien dat zij met de kwaliteiten die zij in het verleden heeft ten toon gespreid, haar opvoedende taak ten volle kan waarmaken, maar dat daarnaast ook van haar verwacht wordt dat zij zich loyaal opstelt tegenover de collega's en het schoolbestuur en dat zij de beslissingen die de overheden in het algemeen belang nemen, aanvaardt.”

16.4. De kamer van beroep motiveert bijgevolg waarom zij de schorsing voor de duur voor twee maanden, ook al acht zij slechts één van de tenlasteleggingen bewezen, gepast vindt. Zij houdt hierbij uitdrukkelijk rekening met de door verzoekster aangevoerde verzachtende omstandigheden dat verzoekster in het verleden goed functioneerde en dat zij geen gehoor vond voor haar kritiek op de werking van de vakgroep.

16.5. De overweging van de kamer van beroep dat de raad van bestuur een overwegend belang hecht aan de tweede tenlastelegging en het incident met betrekking tot de evaluatie eerder als bijkomend heeft beschouwd, moet worden aangemerkt als een overtollig motief. Verzoeksters kritiek dat dit door de kamer van beroep niet wordt aangetoond, kan bijgevolg niet tot het onwettig bevinden van de bestreden beslissing leiden.

17.1. Het valt niet aan de Raad van State toe om te oordelen of het onredelijk is om verzoekster dezelfde tuchtstraf op te leggen nu slechts één van de twee tenlasteleggingen bewezen is bevonden. De Raad van State zou zich in de plaats van de kamer van beroep stellen, wat hij niet vermag te doen, wanneer hij – zoals verzoekster voorstaat – aan de duidelijke overwegingen van de bestreden beslissing niet de conclusie zou verbinden dat de tweede tenlastelegging volstaat om de tuchtstraf van de schorsing voor de duur van twee maanden op te leggen.

17.2. In de memorie van wederantwoord voert verzoekster aan dat de tuchtstraf disproportioneel is aangezien het slechts gaat over één e-mail. Het betreft een nieuw argument dat verzoekster ook reeds in het verzoekschrift had kunnen aanvoeren. Voor het eerst aangevoerd in de memorie van wederantwoord is deze uitbreiding van het middel niet ontvankelijk.

18. Voor zover verzoekster de schending aanvoert van de materiële motiveringsplicht doordat niet wordt aangetoond dat bij de beoordeling van de strafmaat door de raad van bestuur overwegend belang werd gehecht

aan de tweede tenlastelegging, weze herhaald dat het een overtollig motief betreft en dat verzoeksters kritiek dienaangaande niet tot de nietigverklaring van de bestreden beslissing kan leiden.

19. In de mate dat verzoekster in de laatste memorie de schending aanvoert van de artikelen 12 en 14 van de Grondwet, van artikel 2, eerste lid, van het Strafwetboek en van artikel 7, eerste lid, EVRM – overigens zonder dit nader toe te lichten – moet andermaal worden vastgesteld dat het een nieuwe invulling van het middel betreft die laattijdig en dus niet ontvankelijk is aangevoerd.

20. Het tweede middel is niet gegrond.

BESLISSING

1. Het verzoek van het Gemeenschapsonderwijs tot tussenkomst wordt ingewilligd.

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.

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 vijftientig november tweeduizend twintig, 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