

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 250.832 van 9 juni 2021
in de zaak A. 229.815/IX-9660**

In zake: Tania VANDENBERGHE
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Myriam Van den Abeele
kantoor houdend te 9000 Gent
Nieuwebosstraat 5
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

de GEMEENTE MERELBEKE bijgestaan en
vertegenwoordigd door
advocaten Sven Boullart en An-Sofie Debersaques
kantoor houdend te 9000 Gent
Voskenslaan 419
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 20 december 2019, strekt tot de nietigverklaring van “de beslissing van de school van [de gemeente Merelbeke] d.d. 21 oktober 2019 houdende de toekenning van een nieuwe lesopdracht aan [Tania Vandenberghe] voor het schooljaar 2019-2020, in samenhang met de beslissing van [de gemeente Merelbeke], die zou zijn genomen op 26 augustus 2019 en [Tania Vandenberghe] officieel ter kennis werd gebracht op 28 oktober 2019, waarbij beslist werd tot de gegrondheid van het gedrag of de handelingen waarover werd geklaagd en tot het opleggen van gepaste maatregelen, met name dat het schoolbestuur beroep zal doen op het OVSG vzw om een extern (pedagogisch) begeleidingstraject te starten en de schooldirectie zal instaan voor de verdere begeleiding en ondersteuning van [Tania Vandenberghe]”.

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 31 mei 2021.

Kamervoorzitter Geert Van Haegendoren heeft verslag uitgebracht.

De verzoekende partij, advocaat Myriam Van den Abeele, die verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Jelle Snauwaert, die *loco* advocaten Sven Boullart en An-Sofie Debersaques verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Marijke Sterck heeft een met dit arrest gedeeltelijk 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 leerkracht lager onderwijs in de gemeente Merelbeke. Sinds 2008 geeft zij er les aan de gemeentelijke basisschool, het Gemeentelijk Instituut voor Lager en Kleuter onderwijs (GILKO).

Zij is er klasleerkracht in het vijfde leerjaar en krijgt op de personeelsvergadering van 23 augustus 2019 ook voor het schooljaar 2019-2020 vanwege de directie een opdracht in die zin overhandigd.

3.2. Na klachten van ouders over het functioneren van verzoekster, gevolgd door een klasbezoek op 7 mei 2019 en een verhoor van klagers, directie en verzoekster op 29 augustus 2019, stelt het schoolbestuur vast dat verzoekster problemen heeft met haar klasmanagement en nood heeft aan begeleiding en ondersteuning.

Het schoolbestuur beslist daarom op 29 augustus 2019 de opdracht van verzoekster voor het schooljaar 2019-2020 aan te passen, namelijk “het observeren van klasmanagement, differentiatie en werkvormen in de verschillende lagere klassen van GILKO Kloosterstraat, professionalisering rond co-teaching en zelfreflectie”, zoals is te lezen in het ook aan verzoekster ter ondertekening voorgelegd verslag van het verhoor.

Het schoolbestuur beslist ook om een beroep te doen op het OVSG om een extern pedagogisch begeleidingstraject te starten. Dit wordt verzoekster meegedeeld met een e-mail van 30 augustus 2019 en later nogmaals met een brief van 2 september 2019, waarin het schoolbestuur meedeelt dat het “besliste tot gegrondheid” van “de ingediende klachten en meldingen” en dat de schooldirectie instaat “voor uw verdere begeleiding en ondersteuning”.

3.3. Verzoekster is bij de aanvang van het schooljaar met ziekteverlof en dit tot 20 oktober 2019.

Op 23 oktober 2019 bezorgt de directie aan verzoekster een geïndividualiseerde functiebeschrijving voor het schooljaar 2019-2020. Hieruit blijkt een wijziging van haar opdracht. Zij is niet langer klastitularis, maar wordt ingezet als zorgleraar door middel van co-teaching in de tweede en derde graad en in de lagere klassen op de andere twee vestigingen van de school. Op 28 oktober 2019 deelt het schoolbestuur aan verzoekster mee dat het “instemmend kennis [nam]” van deze geïndividualiseerde functiebeschrijving.

IV. Samenhang

4. De verwerende partij betwist in de memorie van antwoord dat de bestreden beslissingen – een beslissing van het schoolbestuur en een beslissing van de schooldirectie – met éénzelfde verzoekschrift aangevochten kunnen worden, omdat ze juridisch niet samenhangend zijn.

5. In haar laatste memorie verklaart de verwerende partij dat zij niet langer aandringt op deze exceptie, hetgeen als een afstand ervan begrepen moet worden.

V. Ontvankelijkheid

Exceptie

6. De verwerende partij betwist dat de bestreden beslissingen administratieve rechtshandelingen zijn, die het voorwerp kunnen uitmaken van een vernietigingsberoep. Zij werpt voorts op dat verzoekster geen middelen aanwendt tegen het opgelegde begeleidingstraject, wat genoegzaam aantoonde dat zij geen belang vertoonde om deze beslissing vernietigd te zien. Meer in het algemeen meent zij dat verzoekster geen zodanig nadeel ondervindt van de beslissingen om het rechtens vereiste belang bij de nietigverklaring ervan op te

leveren. In haar laatste memorie betwist de verwerende partij ook het actueel belang van verzoekster, omdat zij ondertussen elders lesgeeft.

Beoordeling

7. In het inleidend verzoekschrift voert verzoekster twee middelen aan.

In het tweede middel voert verzoekster aan dat de haar opgelegde maatregelen op een verdoken tuchtsanctie neerkomen. De eventuele gegrondheid van dit middel zou *ipso facto* de weerlegging van de excepties *ratione materiae* en over het rechtstreeks belang impliceren, zodat in zoverre de excepties samenvallen met de grond van de zaak. Ook de exceptie omtrent het actueel belang staat een eventuele nietigverklaring op grond van het tweede middel niet in de weg, gelet op het bijzonder, blijvend moreel nadeel dat voortvloeit uit een al dan niet verdoken tuchtmaatregel. Dit middel evenwel, zo blijkt hierna, is niet gegrond.

Hierna zal voorts ook blijken dat het eerste middel niet ontvankelijk is.

Een nader onderzoek van en een uitspraak over de excepties komen dan hoe dan ook als overbodig voor.

VI. Onderzoek van de middelen

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

8. Verzoekster voert in het tweede middel aan dat haar een verkapte tuchtmaatregel is opgelegd. Dit middel en de toelichting ervan luidt in het inleidend verzoekschrift als volgt (voetnoten en nummering weggelaten):

“Tweede middel, genomen uit een schending van de rechten van verdediging, in samenhang met het artikel 63bis e.v. Decreet betreffende de rechtspositie van sommige personeelsleden van het gesubsidieerd onderwijs en de gesubsidieerde centra voor leerlingenbegeleiding d.d. 27 maart 1991 en van het artikel 8 e.v. van het Besluit van de Vlaamse Regering omtrent de preventieve schorsing en de tucht, alsmede het ontslag van sommige tijdelijke personeelsleden in het gesubsidieerd onderwijs en in de gesubsidieerde centra voor leerlingenbegeleiding d.d. 22 mei 1991.

De bestreden beslissing, zijnde een verkapte tuchtmaatregel, werd genomen met miskenning van verscheidene waarborgen die volgen uit de in het middel aangemerkte artikelen:

Er werd niet meegedeeld aan verzoekster dat een tuchtonderzoek werd ingesteld (miskenning van artikel 8, § 1 Tuchtbesluit)

- Verzoekster had niet de mogelijkheid tot voorafgaande dossierinzage, zoals voorgeschreven (miskenning van artikel 8, § 3 Tuchtbesluit)

- De oproepingsbrief voor de hoorzitting voldeed niet aan de voorgeschreven vereisten (miskenning artikel 8, § 5 Tuchtbesluit)

Er werd geen proces-verbaal opgesteld van de zitting (miskenning artikel 8, § 6 Tuchtbesluit)

- Verzoekster had niet de mogelijkheid om getuigen op te roepen (miskenning artikel 8, § 7 Tuchtbesluit)

- De bestreden beslissing werd genomen met miskenning van het formeel motiveringsbeginsel dat tevens volgt uit artikel 8, § 8 Tuchtbesluit.

- De beslissing werd niet onverwijld en op voorgeschreven wijze aan verzoekster overgemaakt, evenmin deed de brief opgave van de beroepsmogelijkheden (miskenning artikel 8, § 9 Tuchtbesluit).

- ...

Dit alles schendt de rechten van verdediging in hoofde van verzoekster, nu deze inbreuken haar ervan hebben weerhouden haar verdediging ter dege, met kennis van zaken voor te bereiden en te voeren.

Conclusie – tweede middel: de bestreden beslissing schendt de in het middel aangemerkte beginselen, ook het tweede middel is gegrond.”

Beoordeling

9. Het valt aan een verzoekende partij toe om het voor de Raad van State geloofwaardig te maken dat aan een maatregel die zich niet naar de vorm als een tuchtmaatregel presenteert niettemin een disciplinaire bedoeling ten grondslag ligt zodat, ondanks de schijn van het tegendeel, ze een verdoken tuchtmaatregel is, omdat uit de omstandigheden moet worden afgeleid dat het determinerend, maar niet uitgedrukt motief van de maatregel is haar te bestraffen.

Tot het bestaan van een dergelijke niet-veruitwendigde bedoeling mag niet worden besloten op grond van louter subjectieve gevoelens van de getroffen ambtenaar. Integendeel dient de ambtenaar met verwijzing naar concrete omstandigheden aannemelijk te maken dat het determinerend, maar niet uitgedrukt motief van de maatregel erin bestaat hem te bestraffen. De Raad van State onderzoekt vervolgens of het geheel van de gegevens, die de ambtenaar hem voorlegt, in hun samenhang bekeken, in redelijkheid het besluit rechtvaardigt dat de bestraffing het dragend motief is van de genomen beslissing.

10. Vastgesteld moet worden, dat verzoekster in de toelichting bij het middel enkel aangeeft welke rechten van verdediging geschonden zijn, indien moet worden aangenomen dat de bestreden maatregel inderdaad de kwalificatie van verdoken tuchtmaatregel verdient.

Aan enige bewijsvoering van dat uitgangspunt zelf, is verzoekster in de aangehaalde uiteenzetting van het middel echter niet toegekomen, zodat het middel niet kan slagen.

11. Voor zover het al zou toegelaten zijn om die bewijsvoering niet bij de toelichting van het middel op te nemen, maar in de uiteenzetting over de ontvankelijkheid, kan de Raad van State ze ook daar overigens niet spontaan terugvinden.

Uit de procedurestukken van verzoekster blijkt alvast dat zij in wezen enkel problemen ermee heeft dat haar de functie als klasleerkracht is ontnomen. Het opgelegde begeleidingstraject vindt zichzelf geen slechte zaak, zij erkent dat zij “hulp kon gebruiken” en “heeft coaching toegejuicht”.

Verzoekster zet uiteen waarom het verlies van een klasopdracht en de concrete, nieuw opgelegde taken als zorgleraar ingrijpend zijn – of waarom ze alleszins zo op haar overkomen – maar zij overtuigt daarmee geenszins dat de intentie van de verwerende partij erin bestond om haar te bestraffen voor haar

gedrag, eerder dan om een misgelopen klasmanagement te verhelpen door verzoekster te coachen en haar ondertussen van een klasopdracht vrij te stellen.

Voorts kan de Raad van State, anders dan verzoekster, dat bewijs evenmin vinden in het gegeven dat door de directie aan verzoekster op 23 augustus 2019 een functiebeschrijving is gegeven als leerkracht van het vijfde leerjaar en dat de directie na haar terugkeer uit ziekteverlof de schoolopdracht wijzigt. Feit is nu eenmaal dat het schoolbestuur ondertussen, op 29 augustus 2019, tot het begeleidingstraject heeft besloten en de directie heeft opgedragen om in bijkomende begeleiding en ondersteuning te voorzien en de functiebeschrijving en opdracht van verzoekster in die zin aan te passen. Dat die beslissing valt net vóór de aanvang van het schooljaar is te betreuren, maar late beslissingen in de onderwijsorganisatie zijn niet uitzonderlijk en dit is geen indicatie van een tuchtoogmerk.

Ten slotte blijkt niet dat de aan verzoekster opgelegde taken een schending inhouden van haar statutaire rechten en de prerogatieven die aan haar ambt zijn verbonden. Ook een leraar met elf jaar ervaring heeft geen verworven recht op de voortzetting van haar lesopdracht. De Raad kan begrijpen dat verzoekster “zoekende in alle delen van haar nieuwe opdracht” is en dat de nieuwe lesopdracht ook feitelijke ongemakken kan veroorzaken omdat verzoekster in twee of drie vestigingsplaatsen in de gemeente moet optreden, maar hij valt niet bij dat die nieuwe opdracht daarom objectief beschouwd een ernstig nadelige weerslag heeft op de wijze waarop zij haar functie moet vervullen. Er is geen objectieve reden om aan te nemen dat het lesgeven in co-teaching als zorgleraar minder lonend of minder persoonlijk verrijkend zou zijn dan het lesgeven als leraar in een lagere school.

12. Verzoekster overtuigt in het tweede middel bijgevolg niet dat de wijziging van haar opdracht en het begeleidingstraject méér zijn dan maatregelen van inwendige orde, laat staan dat het om een verkapte tuchtmaatregel zou gaan.

13. Het tweede middel is niet gegrond.

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

14. In een eerste middel voert verzoekster de schending aan van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’.

Zij stelt dat aangezien de bestreden beslissing een verkapte tuchtsanctie is, “minstens een maatregel van inwendige orde”, deze valt onder toepassing van de formelemotiveringswet.

In casu blijkt dat de beslissing van 21 oktober 2019 waarmee haar een gewijzigde schoolopdracht wordt gegeven op generlei werd gemotiveerd. De reden waarom de verwerende partij van oordeel is dat verzoekster de aan haar initieel toegekende opdracht niet meer mag uitoefenen, wordt niet aangegeven. Verzoekster tast in het duister wat de achterliggende motieven van de maatregel betreft.

De beslissing van 26 augustus 2019 is evenmin afdoende gemotiveerd. Er wordt enkel aangegeven dat het schoolbestuur beslist tot de gegrondheid, maar niet welke concrete feiten hebben geleid tot dit oordeel. Evenmin wordt de ratio van de genomen maatregel uiteengezet, noch waarop deze door de verwerende partij “gepast” wordt geacht.

15. In de memorie van wederantwoord schrijft verzoekster:

“Er werd een oordeel geveld over het gedrag en de handelingen waarover werd geklaagd. Het bestuur besliste tot de gegrondheid, anders gezegd, oordeelde het bestuur dat de klachten terecht waren. Niet enkel het bestaan van de klachten en hun inhoud betrof het motief om maatregelen

te nemen. Maar wel het oordeel van het bestuur over die klachten betrof het motief.”

Beoordeling

16. De affectatie van een leerkracht, de vaststelling van haar klasopdracht, de functiebeschrijving voor een bepaald schooljaar en flankerende maatregelen die deze onderwijzer beogen te coachen bij haar pedagogische aanpak, wijzigen de administratieve of geldelijke rechtstoestand van dat personeelslid in generlei mate. Het zijn in beginsel slechts maatregelen van louter inwendige orde die buiten het toepassingsgebied vallen van de formelemotiveringswet.

17. Verzoekster betoogt in dit middel dat deze maatregelen toch een formele motivering behoeven, omdat ze een verdoken tuchtmaatregel zijn of minstens toch omdat ze steunen op haar gedrag.

18. Dat het om een verholen tuchtsanctie gaat, wordt niet bijgevallen. Verwezen mag worden naar de beoordeling van het tweede middel.

19. Voorts valt de Raad van State niet bij dat verzoekster in het duister tast over de “concrete feiten” en “achterliggende motieven” die betrekking hebben op haar gedrag en die hebben geleid tot het opleggen van het begeleidingstraject en een herschikking van haar opdracht, met aangepaste functiebeschrijving.

Volgens verzoekster betreft het motief “het bestaan van de klachten”, “hun inhoud” en “het oordeel van het bestuur over die klachten”.

Zoals verzoekster zelf schrijft, heeft de verwerende partij meegedeeld dat zij de klachten en mededelingen omtrent haar klasmanagement gegrond acht, wat inhoudt dat de klachten volgens de verwerende partij “terecht waren” en dat ze dus de opgelegde maatregelen verantwoorden.

Over die klachten en mededelingen is verzoekster gehoord. Bij haar verzoekschrift voegt zij daarenboven een afschrift van die klachten en mededelingen en van het verslag dat de schooldirectie heeft opgesteld naar aanleiding van het klasbezoek.

Daargelaten of de formelemotiveringswet van toepassing is – wat de verwerende partij betwist – blijkt derhalve dat het doel van die wet alleszins is bereikt: verzoekster weet pertinent om welke redenen de verwerende partij heeft geoordeeld dat zij een nieuwe opdracht moet krijgen en waarom zij begeleid moet worden.

Het middel, kortom, is hoe dan ook onontvankelijk bij gebrek aan belang.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 20 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van negen juni tweeduizend eenentwintig, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Geert Van Haegendoren,	kamervoorzitter,
Bruno Seutin,	staatsraad,
Patricia De Somere,	staatsraad,
bijgestaan door	
Vera Wauters,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Vera Wauters

Geert Van Haegendoren