

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 251.025 van 23 juni 2021
in de zaak A. 224.856/IX-9270**

In zake: Dicky ANTOINE
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Carl Alexander
kantoor houdend te 8000 Brugge
Zwijnstraat 3
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

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

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 26 maart 2018, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van de raad van bestuur van de scholengroep Impact van het Gemeenschapsonderwijs van 9 november 2017, om Dicky Antoine niet te benoemen als adjunct-directeur van het KTA Brugge.

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 Jurgen Neuts 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 14 juni 2021.

Kamervoorzitter Geert Van Haegendoren heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Carl Alexander, die verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Jan Fransen, die verschijnt voor de verwerende 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. Verzoeker is waarnemend adjunct-directeur in het KTA Brugge van 3 november 2014 tot 13 september 2016. Met ingang van 1 november 2016 wordt hij toegelaten tot de proeftijd in datzelfde ambt.

3.2. Einde maart 2017 komt de titularis van het directieambt opnieuw in dienst in het KTA Brugge.

Dit geeft aanleiding tot spanningen die resulteren in een door de voordien waarnemende directeur én verzoeker gevraagde tussenkomst van de Vlaamse ombudsdienst.

Op 22 juni 2017 beslist de Vlaamse ombudsman om verzoeker “in bescherming [te nemen] als klokkenluider”, met ingang van 3 mei 2017.

3.3. Op 17 oktober 2017 adviseert de directeur van het KTA Brugge ongunstig over de vaste benoeming van verzoeker. In dat advies is sprake van verschillende verklaringen van personeelsleden van de betrokken school.

3.4. Op 23 oktober 2017 overweegt de raad van bestuur van de scholengroep om verzoeker niet vast te benoemen en beslist hij om verzoeker te horen. Met een brief van 26 oktober 2017 wordt verzoeker daartoe uitgenodigd.

Op 9 november 2017 beslist de raad van bestuur na de hoorzitting om verzoeker niet vast te benoemen in het ambt van adjunct-directeur van het KTA Brugge. Die beslissing is als volgt gemotiveerd:

“II. Situatieschets

De heer Antoine startte op 1 november 2016 zijn proeftijd als adjunct-directeur van het KTA Brugge. Op dat moment fungeerde [V.] als waarnemend aangesteld directeur van de school.

Op 24 maart 2017 besliste [T.], titularis van het directieambt van het KTA Brugge, zijn opdracht opnieuw op te nemen. In tegenstelling tot wat ook door de heer Antoine in zijn verweer wordt geponeerd, werd [V.] niet uit het directieambt verwijderd. De terugkeer van [T.] heeft als logisch gevolg dat de waarnemende aanstelling van [V.] eindigde. De Raad van Bestuur nam terzake geen enkele beslissing.

Deze directeurswissel viel bij de heer Antoine niet in goede aarde. In de verweernota van de heer Antoine wordt de terugkeer van [T.] beschreven als de herintrede van het ‘ancien régime’. De openheid die er voorheen volgens de heer Antoine was, werd ingewisseld voor verdeel- en heerspolitiek, bekrompenheid, populisme, een handelwijze die een aanfluiting vormt voor de waarden van het Gemeenschapsonderwijs, die de heer Antoine volgens eigen zeggen belichaamt.

Op zich is het niet onlogisch dat als er een bewindswissel gebeurt, alle betrokkenen wat tijd nodig hebben om zich aan de nieuwe omstandigheden aan te passen. Als men gedurende maanden, jaren, samengewerkt heeft met een bepaald persoon, die persoon valt weg en

wordt vervangen door een ander persoon vraagt dit uiteraard enige aanpassing voor alle betrokkenen.

In het KTA Brugge heeft dit proces zich niet voltrokken. De heer Antoine positioneerde zich onmiddellijk als tegenstander van de terugkeer van [T.] en vooral van het beleid van [T.]. De heer Antoine beperkte zich hierbij niet alleen tot het formuleren van zijn ongenoegen in beperkte kring, maar opende zonder enige schroom de vijandelijkheden ten aanzien van [T.]. Uit de verklaringen van getuigen blijkt dat de heer Antoine hierbij een voortrekkersrol speelde. In woord en daad bekampte hij de directiewissel en betoonde hij zich een tegenstander van het gewijzigde beleid.

Aangezien de heer Antoine zich ook nadien weigerde te conformeren aan het beleid van [T.], [T.] van oordeel is dat de afwezigheid van gelijkgezindheid de werking van de school bemoeilijkt, de verdere groei van de instelling hypothekeert, adviseerde [T.] op 17 oktober 2017 de Raad van Bestuur om de heer Antoine niet vast te benoemen als adjunct-directeur van het KTA Brugge.

De heer Antoine werd dan ook uitgenodigd naar een hoorzitting door de Raad van Bestuur op 9 november 2017.

Motivering

De Raad van Bestuur heeft in dit dossier drie mogelijkheden. De Raad kan de heer Antoine benoemen als adjunct-directeur van het KTA Brugge, de Raad kan de proeftijd van betrokkene met een jaar verlengen, de Raad kan tot de niet-benoeming overgaan.

De Raad heeft dan ook welbewust twee stemrondes gehouden, waarbij de leden van de Raad anoniem hun stem konden uitbrengen.

De eerste vraag die de leden van de Raad van Bestuur voorgelegd kregen, was: ‘Stemt u in met de benoeming van de heer Antoine als adjunct-directeur van het KTA Brugge?’ Als deze vraag door een meerderheid positief beantwoord werd, hoefde er uiteraard geen tweede stemronde te worden georganiseerd.

De leden van de Raad van Bestuur waren het er unaniem over eens dat niet tot de benoeming van de heer Antoine diende te worden overgegaan.

Dit houdt in dat de Raad van Bestuur van oordeel is dat de heer Antoine alleszins op dit moment niet de geschikte man op de geschikte plaats is, dat hij zijn proeftijd niet ‘cum laude’ heeft volbracht. De Raad van Bestuur is er niet van overtuigd dat de heer Antoine het ambt van adjunct-directeur van het KTA Brugge op een voortreffelijke wijze zal invullen.

Op basis van welke overwegingen komt de Raad van Bestuur tot dit oordeel?

Het moet duidelijk zijn dat het ambt van adjunct-directeur waarbij aan de adjunct-directeur verregaande bevoegdheden zijn toegewezen, in dit geval inzake het personeelsbeleid, niet inhoudt dat betrokken adjunct-directeur volstrekt zelfstandig en souverain kan handelen. Een adjunct-directeur is ‘maar’ een adjunct-directeur. De verantwoordelijkheid ligt in een school, en dat geldt ook voor het KTA Brugge, bij de directeur. Hij zet, weliswaar in overleg, de bakens uit en dit geldt ook voor de bevoegdheidsdomeinen die de adjunct-directeur zijn ‘toegewezen’. Dit betekent met andere

woorden dat de adjunct-directeur hiërarchisch ondergeschikt is aan de directeur.

Als de Raad van Bestuur het dossier bestudeert, waarbij het verweer van de heer Antoine tijdens de hoorzitting deze overweging, voor zover nodig, uitdrukkelijk bevestigt, komt het de Raad van Bestuur voor dat de heer Antoine wat in de vorige paragraaf vermeld wordt, niet onderschrijft. De heer Antoine profileert zich voor de bevoegdheden die hem zijn toegewezen als de eindverantwoordelijke, dus de facto als de directeur. Wie het ‘mondeling’ verweer van de heer Antoine nader analyseert kan enkel besluiten dat betrokkene zich wat betreft de hem toegewezen bevoegdheden, naast en zelfs boven [T.], directeur, plaatst. Als de heer Antoine in zijn ‘mondeling’ verweer met betrekking tot de herindiensttreding van [T.] stelt dat ‘van de één op de andere dag er een ander beleid kwam dat zich niet kenmerkte door openheid of participatie, maar eerder door geslotenheid en verdeel- en heerstechnieken’, dat de heer Antoine dit populisme noemt waarbij ‘het motto van het beleid de leerkracht gelukkig maken zou zijn, de lerende op de tweede plaats, als een afgeleide, erbij zou komen’, de heer Antoine verklaart te erkennen ‘dat er problemen geweest zijn bij de overgang naar het nieuwe beleid’ waarbij ‘het duidelijk is dat hij niet akkoord ging met de gang van zaken’ en het hele betoog duidelijk maakt dat dit niet akkoord zijn niet enkel in het verleden gesitueerd is, maar ook het heden betreft (‘dat er een probleem is op het KTA zal ik niet ontkennen’),... maakt dit duidelijk dat de heer Antoine niet wil en kan aanvaarden dat niet hij, maar de directeur de eindverantwoordelijkheid draagt.

Het komt de Raad van Bestuur voor dat de heer Antoine eigenlijk postuleert naar een benoeming als directeur van het KTA Brugge. Als de heer Antoine de ambitie koestert om het beleid van een school uit te tekenen, waarbij de Raad van Bestuur ervan uitgaat dat betrokkene op dat moment zich wel als een participatief leider die alle geledingen, dus ook de leerkrachten, inspraak zal geven, zal betonen, dan dient hij terzake zijn kandidatuur te stellen voor een proeftijd als directeur.

Het gebruik van termen als populisme, waarbij de heer Antoine het rekening houden met de leerkrachten als dusdanig, definieert, illustreert ten volle waar het probleem ligt. De heer Antoine staat een aanpak voor die niet spoort met de aanpak die de directie en de Inrichtende Macht voorstaat. Uiteraard zijn de belangrijkste actoren in een school de leerlingen. Als hierbij het welbevinden, het welzijn van de leerkrachten die voor de opvoeding, de opleiding van de leerlingen instaan, vergeten wordt of minstens in het gedrang komt, wordt een heilloze weg ingeslagen. Het zijn immers de leerkrachten die het elke dag in de klas moeten waarmaken. Als men dit populisme noemt, waarbij deze term uiteraard extra negatief geconnoteerd wordt, getuigt dit van een uiterst eenzijdige en op termijn funeste visie op onderwijs. Een visie die een school als het KTA Brugge, die omwille van het terzake genuanceerde beleid dat [T.] tijdens zijn carrière als directeur voorstond, en die de school op een ongekennde wijze deed groeien en bloeien, terug in de

crisissituatie dreigt te brengen, die haar voor de komst van [T.] kenmerkte.

Als men daarbij ook nog vaststelt dat in tegenstelling tot wat de heer Antoine beweert, betrokkene bij de terugkeer van [T.], waarvan hij blijkbaar het beleid verfoeit, wel degelijk de katalysator, zelfs de pivot was inzake het verzamelen, het organiseren en het stroomlijnen van het ongenoegen bij sommige personeelsleden met betrekking tot deze terugkeer dan komt het verwijt van de heer Antoine dat er zich bij [T.], [V.K.], de scholengroep Impact in zijn totaliteit, waarmee de heer Antoine alleen maar de Raad van Bestuur kan bedoelen, een afwezigheid van integriteit etaleert, volstrekt potsierlijk over.

Er is echter meer! Wat voorafgaat maakt duidelijk dat het de heer Antoine, ondanks al zijn hoogdravende verwijzingen naar de waarden van het Gemeenschapsonderwijs niet te doen is om het belang van de leerlingen, de collega's, de participanten, het KTA Brugge, het Gemeenschapsonderwijs. Het gaat de heer Antoine alleen om de heer Antoine. Wat hij voor ogen heeft, waar hij voor staat, de visie die hij belichaamt, moet en zal gerealiseerd worden. Hiervoor moeten en zullen allen die deze visie niet delen, of bij deze visie bedenkingen uiten, wijken. Daarom ook toonde hij zo ostentatief (letterlijk: rouwband, in het zwart gekleed) zijn ongenoegen over de terugkeer van [T.]. De heer Antoine beseftte maar al te goed dat met de terugkeer van [T.] ook een genuanceerde visie op onderwijs, waarbij ook rekening gehouden wordt met de draagkracht van de leerkrachten, zijn herintrede deed. Daarom ook wordt op een uiterst giftige wijze naar [V.K.] uitgehaald. Daarom ook wordt de integriteit van de Raad van Bestuur op een stuitende wijze in twijfel getrokken. De heer Antoine is de norm der dingen. Hij en enkel hij weet wat goed is voor het KTA Brugge. De Raad van Bestuur heeft het voordeel over enig historisch inzicht te beschikken. De Raad weet van waar het KTA Brugge komt, de Raad beseft hoe fragiel het succes kan zijn, hoe langzaam en moeizaam de opbouw van een school verloopt, hoe snel een school door ondoordachte beslissingen, door eenzijdig handelen, in crisis kan worden gebracht.

Als de Raad van Bestuur gegeven deze omstandigheden beslist de heer Antoine niet vast te benoemen als adjunct-directeur van het KTA Brugge, neemt de Raad van Bestuur een verstandige beslissing, handelt de Raad van Bestuur zoals van hem als behoeder van de belangen van de leerlingen, de collega's, het KTA Brugge, het Gemeenschapsonderwijs in het algemeen, verwacht wordt.

Hiervoor werd reeds gesteld dat door de Raad van Bestuur twee stemrondes werden georganiseerd. Als de Raad niet tot benoeming overging, had de Raad van Bestuur nog de mogelijkheid om de proeftijd van de heer Antoine te verlengen.

Ook bij deze stemronde besliste de Raad van Bestuur bij unanimité om niet tot de verlenging van de proeftijd over te gaan.

Als een personeelslid door een Raad van Bestuur benoemd wordt houdt dit in dat de Inrichtende Macht ervan overtuigd is dat het personeelslid over de capaciteiten beschikt om een welbepaald selectie- of

bevorderingsambt in een welbepaalde school in te vullen. Er is, in hoofde van de Raad van Bestuur, geen twijfel.

Als de Raad van Bestuur beslist een personeelslid niet te benoemen geldt diezelfde redenering. Het is voor de Raad van Bestuur volkomen duidelijk dat betrokken personeelslid 'het' niet heeft, niet nu maar ook niet later.

Er is ook een derde mogelijkheid. In dit geval spreekt de Raad van Bestuur zijn twijfel uit. De Raad van Bestuur weet het niet zeker. Het beeld dat de Raad van Bestuur na de proeftijd heeft is dubbel. Er zijn enerzijds tekenen die er op wijzen dat het personeelslid over de nodige capaciteiten beschikt om dit selectie- of bevorderingsambt in te vullen. Anderzijds zijn er ook pijnpunten. De Raad kan na de proeftijd niet afleiden welke aspecten de bovenhand halen. Zullen de pijnpunten de positieve aspecten versluieren, of slaagt het personeelslid er in de pijnpunten weg te werken? Als deze situatie zich voordoet kan een Raad van Bestuur deze proeftijd verlengen. De Raad geeft daarmee uiting aan het feit dat hij het nog niet weet, dat hij wil afwachten hoe het verder loopt, dat hij zijn eindoordeel wil uitstellen.

De Raad van Bestuur van scholengroep Impact heeft welbewust niet voor deze tussenoplossing gekozen. De Raad heeft hiervoor een eenvoudige motivering. Zoals reeds werd aangestipt, is de Raad de mening toegedaan dat het de heer Antoine niet duidelijk is dat hij in een hiërarchisch verband functioneert, dat hij met andere woorden niet de eindverantwoordelijkheid draagt, dat hij weliswaar zijn bijdragen kan leveren, zijn visie kan uiten, maar dat het uiteindelijk de directeur is die de bakens uitzet, waarbij de Inrichtende Macht terzake bewaakt dat gehandeld wordt in overeenstemming met het pedagogisch project en de klemtonen die de Inrichtende Macht hierbij kan leggen.

Het dossier illustreert ten volle dat de heer Antoine dit principe niet kan of wenst te aanvaarden. De heer Antoine wil een andere weg op. De heer Antoine wenst niet deelachtig te zijn aan wat hij het populisme van de huidige directie noemt. De heer Antoine vergeet hierbij gemakshalve dat de Inrichtende Macht, de analyse, de visie van [T.] inzake schoolbeleid, die absoluut niets met populisme te maken heeft, wel integendeel, deelt. Het is die visie die de Raad van Bestuur voor ogen heeft voor het KTA Brugge. Dit houdt in dat de persoon van [T.] hier in feite niet terzake doet. Het gaat hier om zijn visie, zijn beleid in het KTA Brugge. Dit betekent op zijn beurt dat de Raad van Bestuur als voor [T.] een opvolger zal moeten worden aangewezen, zal nagaan, screenen of de visie van de kandidaten spoort met de visie, het beleid die de school zo succesvol hebben gemaakt. Uiteraard zal die directeur geen kloon zijn van [T.], toch zal verwacht worden dat dit beleid zich continueert., uiteraard aangepast aan veranderende omstandigheden.

De heer Antoine zal dus met andere woorden steeds als adjunct-directeur dienen te functioneren onder het beleid van een directeur die een visie voorstaat die niet door de heer Antoine gedragen wordt. Aangezien de heer Antoine, en ook dit blijkt ten volle uit het verweer van betrokkene, zich absoluut niet inschikkelijk betoont, op geen enkele wijze enig zelfinzicht demonstreert, zijn visie en werking die deze visie veruiterlijkt

niet kritisch wenst te benaderen, betekent dit dat het conflict dat zich op dit moment tussen directeur en adjunct-directeur etaleert, zich ook in de toekomst zal voordoen, bijna geïnstitutionaliseerd wordt.

Dit kan de Raad niet toestaan. Uiteraard mag men van mening verschillen, mogen ideeën botsen, zullen er altijd conflicten zijn, zijn deze conflicten niet per definitie negatief. Dit kan echter enkel in een omgeving waar sprake is van gelijkgerichtheid, een omgeving waar ook iedereen zijn plaats kent, waar de confrontatie van meningen uiteindelijk leidt tot een gezamenlijke modus operandi, die door allen gedragen en veruiterlijkt wordt.

Het KTA Brugge heeft nood aan eensgezindheid, een visie die door iedereen, en meer in het bijzonder, door het volledige kader, adjunct-directeur, TAC, TA, gedragen wordt. De Raad moet vaststellen dat dit met de heer Antoine, binnen de visie die de Inrichtende Macht voor het KTA Brugge heeft, niet alleen nu, maar ook in de toekomst onmogelijk zal zijn.

Om al deze redenen beslist de Raad van Bestuur dan ook niet beroep te doen op de mogelijkheid om de proeftijd van de heer Antoine te verlengen, maar tot de niet-benoeming na proeftijd over te gaan.”

Dat is de bestreden beslissing. Ze wordt aan verzoeker betekend met een aangetekende brief van 15 november 2017.

3.5. Op 25 januari 2018 deelt de Vlaamse ombudsman aan verzoeker mee, met verwijzing naar artikel 19, derde lid, RvS-Wet, dat hij zijn tussenkomst “sluit” en dat hij de klacht niet langer behandelt.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

Exceptie

4. De verwerende partij betwist de ontvankelijkheid van het beroep op het vlak van de tijdigheid. Zij betoogt dat verzoeker ten onrechte toepassing vraagt van artikel 19, derde lid, RvS-Wet. Die bepaling vereist dat verzoeker een klacht heeft ingediend bij de ombudsman, maar de verwerende partij ziet nergens zo een klacht: verzoeker brengt ze niet bij en ook de ombudsman zelf vermeldt niet dat een klacht werd ingediend.

Beoordeling

5. In het auditorsverslag mocht de verwerende partij met betrekking tot deze exceptie een minutieuze toelichting en analyse lezen. Aan de hand van het administratief dossier en van het door het auditoraat opgevraagde e-mailverkeer tussen verzoeker en de Vlaamse ombudsman wordt het volgende geconstateerd:

- de eerste dag van de beroepstermijn is maandag 20 november 2017;
- op 22 november 2017 is een klacht in de zin van artikel 19, derde lid, RvS-Wet geformuleerd die de beroepstermijn tot 25 januari 2018 heeft geschorst;
- op 26 januari 2018 is het resterende deel van de beroepstermijn beginnen lopen;
- de vervaldag is zaterdag 24 maart 2018, welke met toepassing van artikel 88, derde lid, van het algemeen procedurereglement wordt verplaatst naar maandag 26 maart 2018;
- het op 26 maart 2018 ingediende beroep is tijdig.

6. De verwerende partij herneemt als laatste memorie enkel haar memorie van antwoord. Aan de ondertussen door het auditoraat aan het dossier toegevoegde e-mails geeft zij bijgevolg geen enkele aandacht. De concrete bevindingen die het auditoraat daarop steunt, wil of kan zij dus niet weerspreken.

7. Na eigen onderzoek ziet de Raad van State geen reden om de *sub* 5 vermelde analyse en conclusie tegen te spreken. De exceptie faalt.

V. Tussengeschied

8. In zijn verzoekschrift beticht verzoeker het proces-verbaal van de hoorzitting van 9 november 2017 van valsheid en kondigt hij aan “klacht met burgerlijke partijstelling [te zullen] neerleggen”.

Verzoeker heeft vervolgens op 3 april 2018 een klacht met burgerlijke partijstelling in handen van de onderzoeksrechter te Brugge

neergelegd, tegen “onbekende(n)” en wegens “[v]alsheid in geschrifte en gebruik van valse geschriften”.

De raadkamer van de rechtbank van eerste aanleg West-Vlaanderen, afdeling Brugge, heeft op 25 september 2019 in verband met die klacht beslist om de onderzoeksrechter te ontslaan van nader onderzoek. Verzoeker heeft tegen die beslissing geen beroep aangetekend.

9. De vaststelling dat aan de klacht van verzoeker geen nader gerechtelijk gevolg is gegeven, volstaat om te oordelen dat aan het tussengeschied een einde is gekomen en dat het initieel van valsheid betichte stuk bewijskrachtig is.

VI. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

10. In een eerste middel voert verzoeker de schending aan van het onpartijdigheidsbeginsel en van het “beginsel van een billijke rechtspleging”.

Verzoeker vindt het problematisch dat het dossier waarop de bestreden beslissing steunt een advies bevat van de directeur van de betrokken onderwijsinstelling “die manifest een persoonlijk belang heeft”, evenals “een bundel selectieve verklaringen”, die volgens hem ook door de directeur werden “geselecteerd” om hem “op ongenueanceerde en oncontroleerbare wijze in diskrediet te brengen”.

Verzoeker wijst erop dat het optreden van de directeur de rechtstreekse aanleiding was van zijn klacht bij de Vlaamse ombudsdienst.

Verzoeker meent dat de eis van onpartijdigheid niet alleen geldt voor het beslissende orgaan, maar evenzeer voor een adviesverlener. Volgens hem “kan men moeilijk ontkennen dat [de directeur] onder omstandigheden er alle belang bij had dat verzoeker uit de school verwijderd werd”. Er bestond “onmiskenbaar een animositeit” tussen beiden. Zo acht verzoeker een schijn van partijdigheid aanwezig, “gezien de omstandigheden raken aan de redenen die aangehaald kunnen worden voor wraking”.

Verzoeker merkt voorts op dat de directeur in zijn onderzoek over zijn functioneren “uitsluitend op zoek is gegaan naar eenzijdig negatieve getuigen”. De wijze van totstandkoming van de getuigenissen en het feit dat deze aan het dossier van verzoeker werden toegevoegd maken een schending uit van het “beginsel van billijke rechtspleging”. Verzoeker betoogt dat geen enkele getuigenis een datum heeft, dat er zelfs één is zonder handtekening en dat alle getuigenissen “post factum” – “lang na datum van beweerdelijke feiten” – werden aangeleverd. De “vermeende feiten” zijn evenmin op datum of in een context geplaatst. Verzoeker is er ook nooit eerder via zijn evaluator mee geconfronteerd.

Verzoeker doet tot slot gelden dat “aan de vooravond van de hoorzitting” een “voorgetypte tekst [...] die ter ondertekening werd voorgelegd aan personeel van het middenkader” aan zijn dossier werd toegevoegd. Dat illustreert volgens hem de “persoonlijke vijandigheid” van de directeur jegens hem. Het betrokken document “leest als een lijst van gratuite beledigingen”. Het is niet bedoeld om de raad van bestuur op een objectieve wijze voor te lichten, maar wel om de leden ervan “negatieve vooroordelen tegenover verzoeker in te prenten”. Verzoeker had bezwaar geuit tegen de toevoeging van dit stuk aan het dossier, maar het blijkt niet dat dit stuk werd geweerd.

11. In zijn memorie van wederantwoord voegt verzoeker hieraan toe dat uit de motivering van de bestreden beslissing blijkt dat de raad van

bestuur steunt op het dossier zoals het is samengesteld door de directeur. De raad van bestuur heeft zich geen eigen, zelfstandige en kritische mening gevormd.

De directeur had zich trouwens al negatief uitgelaten over verzoeker, nog voor hij terug in dienst kwam. De directeur heeft over die feiten – zij het drie maanden later pas – een ‘fiche van vaststelling’ opgemaakt. Die “onregelmatigheid” werd ook opgemerkt door de Vlaamse ombudsman.

Uit niets blijkt dat de directeur met verzoeker een functioneringsgesprek heeft gehouden.

Verzoeker wijst erop dat hij in zijn schriftelijk verweer – waarop volgens hem in de bestreden beslissing niet wordt ingegaan – heeft aangegeven dat de feitenvinding onzorgvuldig was en dat een normaal, zorgvuldig bestuur zou moeten overgaan tot een onderzoeksmaatregel “zoals het horen van rechtstreekse getuigen”.

Verzoeker bekritiseert voorts de getuigenissen. Hij noemt ze “uiterst problematisch en vaag”. Zijn verweer ter zake werd door de raad van bestuur nooit beantwoord.

De verwerende partij had ook de “positieve functioneringsverslagen” bij het dossier moeten voegen, net als zijn “gunstig functioneringsdossier” naar aanleiding van de toelating tot de proeftijd. Ook het inspectieverslag had de raad van bestuur kunnen raadplegen, “waarin eensluidend positief over de leidinggevend van de school werd geschreven”.

De raad van bestuur heeft evenwel enkel oog gehad voor het “gekleurde advies” van de directeur.

12. In zijn laatste memorie betoogt verzoeker dat een advies weliswaar steeds subjectief zal zijn, maar dat in deze zaak sprake is van een mate van vooringenomenheid die afbreuk doet aan het onpartijdigheidsbeginsel. De

eenzijdig negatieve bewijsvoering tegen verzoeker, zonder het secuur volgen van een objectieve bewijsvoering, zoals het aanbrengen van functioneringsgesprekken, geven aan dat verzoeker niet billijk is beoordeeld. Het advies was niet in meer of mindere mate subjectief, maar eenzijdig negatief en bij voorbaat zo. De raad van bestuur heeft het willekeurige advies ongenueanceerd overgenomen en bekrachtigd, zonder enig bijkomend onderzoek.

Beoordeling

13. De voor deze zaak relevante bepalingen van artikel 48, §§ 1 en 2, van het decreet rechtspositie personeelsleden gemeenschapsonderwijs (“rechtspositiedecreet”) luiden:

“§ 1. De proeftijd omvat een periode van 12 maanden effectief gepresteerd in de betrekking van het ambt waarin het personeelslid tot de proeftijd is toegelaten. Deze proeftijd is éénmaal verlengbaar voor 12 maanden. Gedurende de proeftijd behoudt het personeelslid zijn aanspraak op de betrekking waarin het geaffecteerd was vóór zijn toelating tot de proeftijd. Gedurende de proeftijd wordt die betrekking niet vacant verklaard.

[...]

§ 2. 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.”

14. Uit die bepaling volgt dat het schoolbestuur een vaste benoeming van de betrokkene in het ambt waarin hij tot de proeftijd werd toegelaten, slechts mag weigeren wanneer een ongunstig advies voorligt.

De bevoegdheid om dat advies uit te brengen wordt door de decreetgever bij het instellingshoofd gelegd, namelijk “het hoofd van een instelling zoals bedoeld in artikel 2, § 1” (artikel 3, eerste lid, 27°, van het rechtspositiedecreet).

Verzoeker betwist niet dat de directeur van zijn school het “instellingshoofd” is, waarvan sprake in artikel 48, § 2, van het rechtspositiedecreet.

15. Het onpartijdigheidsbeginsel, waarvan verzoeker de schending aanvoert, is slechts van toepassing op de organen van actief bestuur voor zover dit verenigbaar is met de eigen aard, inzonderheid de eigen structuur van het

bestuur. De toepassing van het onpartijdigheidsbeginsel mag er meer bepaald niet toe leiden dat het nemen van een regelmatige beslissing onmogelijk wordt, namelijk doordat dit beginsel het optreden van het bevoegde orgaan onmogelijk zou maken.

16. Een advies van een directeur over zijn al dan niet vast te benoemen adjunct-directeur, is vanzelfsprekend steeds – in meer of mindere mate – een subjectieve aangelegenheid. Bij dat advies zal een directeur zich immers laten leiden door zijn ervaringen met het functioneren van de adjunct-directeur.

Daarom ook ligt de beslissingsbevoegdheid niet bij de directeur, maar bij de raad van bestuur van de betrokken scholengroep.

17. Uit de stukken van het dossier blijkt een verregaande animositeit en onherstelbare vertrouwensbreuk tussen verzoeker en de directeur, die wederzijds is.

In die omstandigheden mag het niet verbazen dat de directeur zijn schoolbestuur hierover informeert en uiteenzet waarom hij enige samenwerking met verzoeker als adjunct-directeur noch persoonlijk noch voor het welvaren van de school een goede zaak vindt.

18. Meegaan in de kritiek van verzoeker zou betekenen dat de directeur zijn wettelijk opgedragen adviestaak niet mag vervullen, met dan weer als noodzakelijk gevolg dat het schoolbestuur de vaste benoeming van de adjunct-directeur nooit mag weigeren, gelet op het ontbreken van enig ongunstig advies.

19. In die mate faalt het middel.

20. Het staat dan aan het schoolbestuur om na te gaan of dit ongunstig advies op goede gronden steunt en met de vereiste zorgvuldigheid is

geformuleerd, om daaruit zelf de passende besluiten te trekken. Of in die zin sprake is van een “partijdige” – versta: onzorgvuldige – wijze van adviesverlening, wordt onderzocht in het vierde middel.

21. Aan de Raad van State is geen beginsel van “een billijke rechtspleging” bekend. In zoverre faalt het middel naar recht.

22. Het eerste middel wordt verworpen.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

23. Het tweede middel is geput uit de schending van de hoorplicht.

Verzoeker betoogt wat volgt:

“1. De hoorplicht dient verzoeker te garanderen dat hij nuttig voor zijn belangen kan opkomen. Dit impliceert dat verzoeker kennis moest kunnen krijgen van de feiten en de materiële stukken waarop verweerster wilde steunen.

De rechtsonderhorige moet dan ook vooraf ondermeer kunnen weten welke feiten en grieven tegen hem worden ingebracht.

Uiteraard moeten dossier en advies voorafgaand meegedeeld [...] worden om de hoorplicht effectief te maken.

Maar daarenboven moet hem een redelijke termijn worden verleend om zijn verweer voor te bereiden. [...]

2. [Te dezen] werd het verslag reeds afgewerkt op 17/okt 2017, en toch werd het niet meegedeeld.

Pas op 26/okt 2017 werd verzoeker uitgenodigd zodat hij slechts over 2 weken beschikte. Een zorgvuldig bestuur houdt het verslag niet bewust in om de voorbereiding van de hoorzitting te bemoeilijken.

Dit geldt [a] fortiori voor de laatste stukken van het dossier, die slechts 3 dagen voordien werden meegedeeld, wat geen redelijke termijn is.

Verzoeker merkt op dat nergens uit de bestreden beslissing blijkt dat deze stukken geweerd werden

3. Dit geldt des te meer, nu bovendien blijkt dat het litigieuze stuk 13 van het dossier een uitermate vaag stuk betreft.

Inzoverre het een amalgaam van anonieme klachten betreft, waarvan niet duidelijk is wie de auteur is en waarvan de objectiviteit hoogst dubieus is, nu de tekst voorgekauwd werd, is dit strijdig met de hoorplicht, die vereist

dat de feiten niet te algemeen en te vaag mogen worden omschreven: de bestuurde moet precies en volledig weten wat hem wordt verweten.”

24. In de memorie van wederantwoord stelt verzoeker vast dat de verwerende partij niet ingaat op het feit dat een bepaald stuk hem maar drie dagen vóór de hoorzitting werd meegedeeld.

Hij merkt op dat de “eenzijdige negatieve getuigenissen” die de directeur wist te verzamelen “vaag en problematisch” zijn. Die feiten werden volgens verzoeker “nooit voorafgaand in een klachtenbehandeling opgenomen of een klachtendossier”. Hij noemt dit “een aanfluiting van zorgvuldigheid van de Vlaamse Ombudsnorm 2 mbt zorgvuldige eerstelijnsklachtenbehandeling”. Verzoeker is van oordeel dat het “principe van hoor en wederhoor” werd genegeerd en dat van een “[ernstig] feitenonderzoek met een controleerbare procedure” geen sprake is. Hij betoogt dat hij “geen enkele weet [had] van deze klachten voor ze hem werden meegedeeld via het dossier tot niet-benoeming, daags voor de zitting”.

25. In zijn laatste memorie merkt verzoeker op:

“Het is niet omdat verzoeker nog effectief concreet verweer heeft gegeven, dat hij niet evident geschaad is in zijn rechten van verdediging in zoverre

- dat het op minder dan 3 dagen niet mogelijk is om vage beweringen met alle mogelijke middelen te weerleggen, incl. tegengetuigen die daarvoor aangesproken zouden kunnen worden; en

- dat, inzonderheid, post factum getuigd werd over feiten, maanden na datum aangebracht: verzoeker heeft wel degelijk van meetafaan (zelfs reeds in zijn schriftelijk verweer nav de zitting dd 9/nov 2017) deze strekking aan de schending van zijn hoorplicht willen geven.”

Verzoeker wijst erop dat de bestreden beslissing de bedoelde getuigenissen *in extenso* aanhaalt en dat ze bij de bespreking door het schoolbestuur ook hun rol spelen. Niet enkel blijkt hieruit dat deze stukken een invloed hadden, maar vooral blijkt uit de overweging dat de afwezigheid van gelijkgezindheid, die de werking van de school zou bemoeilijken, teruggaat naar

de feitenconstellatie die aanleiding gaf tot de bescherming als klokkenluider voor verzoeker.

Beoordeling

26. Verzoeker is op 26 oktober 2017 uitgenodigd voor de hoorzitting van 9 november 2017, zodat hij in beginsel over voldoende tijd kon beschikken om kennis te nemen van het dossier en zijn verdediging voor te bereiden. Daarmee spoort de vaststelling dat hij niet om uitstel van de hoorzitting heeft verzocht en op de hoorzitting geen opmerking heeft laten noteren met betrekking tot de voorbereidingstijd in het algemeen.

In zoverre toont verzoeker geen schending van de hoorplicht aan.

27. Verzoeker heeft wel een bezwaar geformuleerd over de toevoeging van stuk 13 aan het dossier.

Dit stuk is pas op 6 november 2017 aan verzoeker bezorgd. Het is een document dat uitgaat van enkele personeelsleden van het middenkader die zich over het functioneren van verzoeker beklagen. De directeur verwijst ernaar in zijn advies, maar het stuk zelf was blijkbaar door een materiële vergissing niet toegevoegd in het dossier.

Verzoeker toont evenwel niet aan waarom hij op de hoorzitting niet in staat zou zijn geweest om over dit document van twee bladzijden verweer te voeren, of om te vragen de bedoelde personeelsleden te horen. Het blijkt daarenboven niet dat de bestreden beslissing steunt op deze verklaringen, laat staan dat ze de beslissing hebben gedetermineerd. Ze worden inderdaad geciteerd in de beslissing, zoals verzoeker opmerkt, maar enkel in het onderdeel ‘feitenrelaas’ – net zoals de volledige verweernota van verzoeker. In de eigenlijke motivering komen ze niet ter sprake, zelfs niet impliciet. De raad van bestuur steunt zijn oordeel niet op de diverse verklaringen van personeelsleden, ouders of externen, maar wel op de “weigering” van verzoeker om zijn hiërarchische onderschikking te aanvaarden en zich “te conformeren aan het beleid van de

[directeur]” en op de “afwezigheid van gelijkgezindheid” die “de werking van de school bemoeilijkt” – wat de redenen waren voor de directeur om een ongunstig advies te formuleren en die de raad van bestuur bijvalt. De raad van bestuur is in de bestreden beslissing tot dezelfde conclusie gekomen en steunt daarvoor in hoofdzaak op het verweer van verzoeker zelf en de daarin gebruikte terminologie. Daaruit leidt de raad van bestuur namelijk af dat verzoeker “niet wil en kan aanvaarden dat niet hij, maar de directeur de eindverantwoordelijkheid draagt”, dat het hem “niet duidelijk is dat hij in een hiërarchisch verband functioneert”, dat verzoeker “een aanpak [voorstaat] die niet spoort met de aanpak die de directie en de Inrichtende Macht voorstaat”, dat dit “getuigt van een uiterst eenzijdige en op termijn funeste visie op onderwijs”, “die een school als het KTA Brugge [...] terug in de crisissituatie dreigt te brengen”, dat verzoeker – “dit blijkt ten volle uit het verweer” – “zich absoluut niet inschikkelijk betoont, op geen enkele wijze enig zelfinzicht demonstreert, zijn visie en werking die deze visie veruiterlijkt niet kritisch wenst te benaderen”, zodat “het conflict dat zich op dit moment tussen directeur en adjunct-directeur etaleert, zich ook in de toekomst zal voordoen, bijna geïnstitutionaliseerd wordt”.

Dat betekent meteen ook dat verzoeker bij zijn inhoudelijke kritiek op het betrokken stuk, zonder belang is en evenmin belang heeft bij de grief hierover niet (afdoende) te zijn gehoord.

28. Dat de klachten waarvan melding wordt gemaakt in het advies van de directeur “nooit voorafgaand in een klachtenbehandeling [zijn] opgenomen of een klachtendossier” en dat dit “een aanfluiting van zorgvuldigheid van de Vlaamse Ombudsnorm 2 mbt zorgvuldige eerstelijnsklachtenbehandeling” is, voert verzoeker pas in zijn memorie van wederantwoord – en dus laattijdig – aan. Hij toont niet aan dat hij deze grief niet eerder, namelijk in zijn inleidend verzoekschrift, kon doen gelden. Daargelaten nog welk verband er is tussen deze grief en de in het middel aangevoerde schending van de hoorplicht, is ze daarom hoe dan ook onontvankelijk.

29. Het middel, voor zover ontvankelijk, is ongegrond.

C. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

30. In een derde middel voert verzoeker de schending aan van artikel 3 van het protocol ‘tot regeling van de bescherming van de klokkenluiders’ en de materiële motiveringsplicht.

Verzoeker ontwikkelt dit middel als volgt:

“1. Deze bepaling stelt dat van een maatregel genomen tijdens de beschermingsprocedure, de motivering duidelijk moet aangeven dat de maatregel geen verband houdt met de melding van een onregelmatigheid. Het betreft maw een bijzondere motiveringsplicht.

Verweerder heeft zich hieraan echter niets gelegen gelaten.

Verzoeker kan enkel aansluiten bij het oordeel van de Ombudsman (rapport dd 11/dec 2017 blz 8) dat deze motivering ontbreekt bij de bestreden beslissing tot niet-benoeming.

2. Hoewel verweerder verzocht werd om aan te tonen of en hoe de maatregel geen verband hield met het klokkenluiden, heeft zij dit geweigerd en bij monde van haar raadsman geantwoord dat zij niets heeft toe te voegen aan de beslissing van de raad van bestuur (rapport dd 25/jan 2018 blz 4).

Gezien verweerder weigert te remediëren aan het gebrek aan motivering, dient de bestreden beslissing vernietigd te worden.”

31. In zijn memorie van wederantwoord betoogt verzoeker dat “[v]oor zover het gegeven dat deze bepaling [van het protocol] niet werd omgezet in de rechtspositieregeling, afbreuk zou doen aan de geldigheid ervan, [...] ze in ieder geval de motiveringsplicht van het bestuur [verduidelijkt], wanneer de betrokkene het statuut van klokkenluider heeft gekregen”.

Verzoeker wijst erop dat de Vlaamse ombudsman “zeer duidelijk [heeft] aangegeven dat de motivering van de bestreden beslissing gebrekkig is” en in zijn eindrapport “zijn onvrede met de motivering tot niet-

benoeming [herhaalt], alsook de onvrede met het uitblijven van elk antwoord op zijn initiële vraag ‘om aan te tonen of en hoe de maatregel geen verband houdt met het klokkenluiden’”.

32. In zijn laatste memorie argumenteert verzoeker dat het protocol niet elke waarde ontzegd kan worden, wanneer dit niet letterlijk opgenomen is in de rechtspositieregeling van het personeel. De bescherming op zich wordt, krachtens het ombudsdecreet (decreet van 7 juli 1998 ‘houdende instelling van de Vlaamse Ombudsdienst’), genoten door elk personeelslid van een bestuursinstantie van de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest dat een onregelmatigheid meldt zoals bedoeld in artikel 3, § 2, van het ombudsdecreet. De wettelijke grondslag gaat terug op het ombudsdecreet en niet het rechtspositiedecreet. Er anders over denken, maakt de klokkenluidersbescherming volgens verzoeker volstrekt zinledig.

Beoordeling

33. Volgens verzoeker rust op de verwerende partij een “bijzondere motiveringsplicht” omdat hij onder de bescherming van de Vlaamse ombudsman is geplaatst en de maatregel daarom “duidelijk moet aangeven” dat er geen verband is met de melding van een onregelmatigheid aan de ombudsdienst.

Dat is geen zaak van materiële motivering, maar van formele motivering.

Voor zover het middel tot een schending van de materiële motiveringsplicht wil doen besluiten, gaat het uit van een juridisch verkeerde voorstelling.

34. Op 22 juni 2017 heeft de Vlaamse ombudsman verzoeker als ‘klokkenluider’ onder zijn bescherming geplaatst. De rechtsgrond daarvoor is te vinden in artikel 17bis van het ombudsdecreet, dat luidt:

“Het personeelslid dat een onregelmatigheid meldt zoals bedoeld in artikel 3, § 2, wordt op zijn verzoek onder de bescherming geplaatst van de Vlaamse ombudsman.

Hiertoe werkt de Vlaamse Regering een protocol uit met de Vlaamse ombudsdienst. Dit protocol omvat, naast de duur van de beschermingsperiode, minimaal als beschermingsmaatregelen de schorsing van tuchtprocedures, een regeling inzake het toewijzen van de bewijslast en de mogelijkheid van een vrijwillige herplaatsing van het personeelslid.

De Vlaamse Regering neemt in haar regelingen betreffende de rechtspositie van het personeel bepalingen op ter implementatie van het protocol.”

35. Het protocol waarvan sprake in de aangehaalde bepaling is een zaak tussen de regering en de Vlaamse ombudsdienst en is als zodanig geen rechtsnorm die tegen de verwerende partij kan worden ingeroepen.

Voorts ziet dat protocol op “haar” regelingen – dat zijn: de regelingen van de Vlaamse regering – betreffende de rechtspositie van het personeel, en dus niet op de rechtspositie van het onderwijspersoneel, dat niet door de regering maar door de decreetgever is vastgesteld overeenkomstig artikel 24, § 5, van de Grondwet.

Ten slotte heeft de Raad van State geen weet van enige bepaling in de rechtspositieregeling die op verzoeker van toepassing is en die de door hem aangevoerde versterkte motiveringsplicht bij het ontslag van een klokkenluider oplegt.

36. Het middel faalt.

D. Vierde middel

Uiteenzetting van het middel

37. Een vierde middel is geput uit de schending van het zorgvuldigheidsbeginsel.

Verzoeker verwijt het schoolbestuur uitsluitend te steunen op “aangestuurde eenzijdige getuigenissen”. Het gaat in de bestreden beslissing bovendien slechts om twaalf getuigenissen, terwijl de school tweehonderdvijftig personeelsleden telt. De “kampvorming” onder het personeel had de raad van bestuur tot “omzichtigheid” moeten aanzetten. Hij had moeten overgaan tot een onderzoeksmaatregel – het horen van getuigen, bijvoorbeeld. In zijn verweer heeft verzoeker op gedetailleerde wijze kritiek geuit op de getuigenissen. De bestreden beslissing heeft daarmee geen rekening gehouden.

Verzoeker meent dat het dossier ook “selectief” werd samengesteld omdat relevante objectieve stukken ontbreken, zoals evaluaties en functioneringsgesprekken. Verzoeker oefende immers de functie reeds waarnemend uit vooraleer hij tot de proeftijd werd toegelaten.

Geconfronteerd met het door (een schijn van) partijdigheid aangetaste advies van de directeur, had de raad van bestuur volgens verzoeker dit advies terzijde moeten laten of om een nieuw advies moeten vragen.

38. In zijn memorie van wederantwoord betoogt verzoeker dat de bestreden beslissing onzorgvuldig is, omdat ze steunt op het negatief advies van de directeur, “zonder het neergelegde schriftelijke verweer te vermelden of erop te repliceren”, op de negatieve beeldvorming, “terwijl hij ook had moeten kennis nemen van de positieve officiële functioneringsverslagen, 360°-enquête of doorlichtingsrapport over verzoeker”, op de getuigenissen “die datumloos, vaag en contextloos zijn, terwijl het ook had kennis moeten nemen van het schriftelijke verweer waarin alle getuigenissen werden ontkracht”, op getuigenissen die vage klachten formuleren “waarvoor nooit een klachtenprocedure is gestart, laat staan een onderzoek naar is gevoerd, hetzij door de directeur, de algemeen directeur, de vertrouwenspersoon, de Raad van Bestuur zelf” en aan het feit dat de beslissing “abstractie [maakt] van het klokkenluiderstatuut dat verzoeker genoot”.

39. In zijn laatste memorie betwist verzoeker dat de kern van de motivatie van de bestreden beslissing te vinden is in het gegeven dat hij zich, op vlak van het schoolbeleid, niet op één lijn met de directeur zou bevinden. Het onderzoek van de ombudsman getuigt van onregelmatigheden in de zin van de artikelen 3, § 2, en 12bis van het ombudsdecreet: nalatigheden, misbruiken of misdrijven binnen de bestuursinstantie, waar verzoeker tewerkgesteld was. De klachten die verzoeker met andere personeelsleden had lopen, betroffen het vormen van een angstcultuur, waarbij personeelsleden die zich kritisch uitlieten over de huidige directeur en te positief over de vorige, niet gespaard bleven van represailles. Dat gaat niet over zich niet willen aanpassen aan het beleid, aldus verzoeker, maar over kritiek op de houding van de directie tegenover personeelsleden.

De bestreden beslissing vermeldt dat relevante criteria te maken hebben met efficiëntie, bekwaamheid, morele integriteit, geloofwaardigheid en tot slot inpasbaarheid. Door enkel het criterium ‘inpasbaarheid’ in aanmerking te nemen en voort te gaan op het advies van de directeur dat de afwezigheid van gelijkgezindheid met zijn visie een vaste benoeming in de weg staat, besluit verzoeker tot schending van het zorgvuldigheidsbeginsel.

Beoordeling

40. De Raad van State valt de zienswijze die verzoeker in zijn laatste memorie over de motivering van de bestreden beslissing uiteenzet niet bij. Zoals hiervoor al is aangegeven, weigert de raad van bestuur in wezen om verzoeker te benoemen wegens een gebrek aan gelijkgerichtheid ten gevolge van een tegenovergestelde visie op het schoolbeleid, verzoekers onwil om de hiërarchie te respecteren en de wijze waarop verzoeker meent zich te moeten manifesteren. Minstens even belangrijk, zo niet belangrijker dan het advies van de directeur is de vaststelling van het schoolbestuur dat het zich aan de zijde van de directeur ziet staan, met betrekking tot het te voeren schoolbeleid. Voorts, als gezien, puurt het schoolbestuur die vaststelling niet uit verklaringen van derden,

maar uit de verklaringen en het gedrag van verzoeker zelf en steunt het daarbij precies wél op het verweer waarin verzoeker zich andermaal “niet inschikkelijk betoont”, om zich gesterkt te weten in zijn beoordeling dat een vaste benoeming van verzoeker het conflictmodel op de school zal institutionaliseren.

Verzoeker kan bezwaarlijk betwisten dat hij zich niet op één lijn met de directeur en het schoolbestuur bevindt op het vlak van het schoolbeleid. Meer nog, in geen enkel middel poogt hij te ontkrachten wat de raad van bestuur tot motivering van de bestreden beslissing vaststelt: verzoeker beschrijft de directeurswissel in zijn verweernota “als de herintrede van het ‘ancien régime’”, hij “positioneerde zich onmiddellijk als tegenstander van de terugkeer van [de directeur] en vooral van het beleid van [de directeur]”, “[i]n woord en daad bekampte hij de directiewissel en betoonde hij zich een tegenstander van het gewijzigde beleid”, verzoeker plaatst zich “zelfs boven” de directeur en vastgesteld wordt dat hij “een aanpak voor[staat] die niet spoort met de aanpak die de directie en de Inrichtende Macht voorstaat”, dat hij “het beleid [van de directeur] verfoeit”, dat hij katalysator was van het ongenoegen bij sommige personeelsleden met betrekking tot de terugkeer van de directeur en zelf “ostentatief (letterlijk: rouwband, in het zwart gekleed) zijn ongenoegen [toonde] over de terugkeer van [de directeur]” en dat het verweer van verzoeker aantoont dat hij ook in de toekomst onmogelijk de visie van het schoolbestuur zal kunnen dragen.

De aldus onderbouwde en niet door verzoeker weersproken vaststelling volstaat om te mogen besluiten dat verzoeker niet “inpasbaar” is in de directie van de school en volstaat om zijn benoeming te weigeren – hoe efficiënt, bekwaam, integer of geloofwaardig verzoeker overigens ook mag zijn.

41. Wat er van de verschillende verklaringen van derden voorts ook op te merken valt, illustreren ze in ieder geval eveneens het bestaan van die tweespalt in visie op het schoolbeleid.

In het licht van die vaststelling zijn de bemerkingen van verzoeker over de bedoelde verklaringen irrelevant.

In verband met de kritiek van verzoeker dat nooit een “klachtenprocedure” werd opgestart of een onderzoek werd gevoerd naar de feiten die hem in de verklaringen worden verweten, geldt dezelfde vaststelling en moet daarenboven opnieuw tegengeworpen worden dat hij met dat verwijt pas op de proppen komt in zijn memorie van wederantwoord. Dat is, zoals gezien bij de bespreking van het tweede middel, in ieder geval laattijdig.

42. Om de proeftijd van verzoeker te beoordelen met het oog op zijn vaste benoeming, is het schoolbestuur niet verplicht om rekening te houden met evaluaties of functioneringsgesprekken die aan die proeftijd zijn voorafgegaan.

43. Verzoeker verwijt de bestreden beslissing ook “abstractie [te hebben gemaakt] van het klokkenluiderstatuut dat verzoeker genoot”. Als verzoeker daarmee iets anders bedoelt dan wat bij het derde middel al is afgewezen, dan verduidelijkt hij niet wat hij de bestreden beslissing heel precies verwijt en formuleert hij die kritiek ook maar voor het eerst in de memorie van wederantwoord, wat hoe dan ook laattijdig is.

44. Verzoeker slaagt er niet in de door hem verweten “onzorgvuldigheden” aannemelijk te maken. De daaraan door verzoeker vanuit het zorgvuldigheidsbeginsel gekoppelde consequenties – “horen van rechtstreekse getuigen”, een “nieuw advies” vragen – gaan derhalve evenmin op.

45. Het middel is, voor zover ontvankelijk, alleszins ongegrond.

E. Vijfde middel

Uiteenzetting van het middel

46. In een vijfde middel voert verzoeker de schending van het vertrouwensbeginsel aan.

Verzoeker meent dat hij in alle redelijkheid de vaste verwachting mocht koesteren benoemd te worden, omdat hij “niet enkel met reden na een tijd als waarnemend adjunct-directeur te hebben gefunctioneerd, tot de proeftijd werd toegelaten, maar dat hij ook lopende de proeftijd telkens gunstig werd geëvalueerd”.

Hij is ook van oordeel dat de verwerende partij “de haar zelf opgelegde regels en principes van functioneren en evalueren [heeft] geschonden”.

Evaluatie van een personeelslid is cruciaal en vormt een sleutelement in een hedendaags personeelsbeleid, zo stelt verzoeker. Hij wérd ook geëvalueerd, voert hij aan, en die evaluatie was gunstig. De proeftijd is voor verzoeker een extra evaluatieperiode in het traject naar een vaste benoeming. Uit de procedure die leidt tot de proeftijd en de gestelde voorwaarden, moet volgens verzoeker worden afgeleid dat het advies van de directeur – gunstig of ongunstig – moet berusten op “de principes van functioneren en evalueren”. Het advies gaat immers over het functioneren van het betrokken personeelslid. De raad van bestuur heeft in de bestreden beslissing erkend dat zijn beslissing steunt op het functioneren van verzoeker.

In het dossier over verzoekers vaste benoeming is echter geen enkel functioneringsverslag opgenomen. Aldus legt de verwerende partij de “principes die zij zelf erkent” naast zich neer.

Dit klemmt volgens verzoeker des te meer nu hij in de aan de proeftijd voorafgaande periode wél drie functioneringsgesprekken heeft gehad, die alle positief zijn.

Met de directeur die het ongunstig advies heeft uitgebracht werd geen enkel functioneringsgesprek gehouden. Bij afwezigheid van evaluatie kan verzoekers functioneren niet als ‘onvoldoende’ worden beschouwd.

De bestreden beslissing voldoet niet aan de voorwaarden waaraan deze beoordelingsprocedure moest beantwoorden. Ze steunt daarentegen op een subjectieve en persoonlijke afrekening van de directeur, waarin de raad van bestuur helemaal is meegegaan.

Het dossier dat werd opgesteld over verzoekers vraag tot vaste benoeming is niet van aard te “remediëren aan het gebrek aan objectieve onderbouw van de weigering tot benoeming, die moet steunen op de regels van een beoordelingsprocedure of evaluatie”.

47. Verzoeker klaagt zich er in zijn memorie van wederantwoord over dat hij wordt neergezet als agitator “en dat [dit] maar voor waar moet aangenomen worden”. Het uitgangspunt van die argumentatie vindt volgens hem geen steun in “concrete toetsbare feitelijke gedragingen”.

Verzoeker is het niet eens met de stelling dat gedrag de doorslaggevende toetssteen mag zijn bij een beslissing over een vaste benoeming. Dat criterium geeft volgens hem aanleiding tot willekeur. Een oordeel over het gedrag van het betrokken personeelslid moet berusten op “waarneembare feitelijkeheden en vaststellingen”.

De proeftijd is wel een “afzonderlijke periode”, zo erkent verzoeker, maar het lijkt hem “niet mogelijk dat het geen [enkel] vergelijk zou hebben met enig andere formele vorm van evalueren binnen ambten van het onderwijs”. De raad van bestuur ziet de proeftijd zelf als een “beoordeling”. Dat is het einde van een evaluatieperiode in elk functioneringstraject. Elke evaluatie bespreekt naast de punten uit de functiebeschrijving ook de werkpunten uit de functioneringsverslagen. Nergens is vermeld dat ‘gedrag’ het enige criterium is.

De raad van bestuur moest het volledige functioneren van verzoeker tijdens de proeftijd onder de loep nemen. Hoe dan ook was de beoordeling door de directeur slechts partieel, aangezien deze pas vanaf de directeurswissel van eind maart 2017 terug werkzaam was in de school. Over de eerste vijf maanden van de proeftijd van verzoeker wordt met andere woorden niet gesproken.

Aangezien er geen andere beoordelingsprocedure voor de proeftijd bestaat, mocht verzoeker betrouwen op de bestaande principes van evalueren en functioneren; minstens dat “billijke functioneringscriteria” zouden worden gehanteerd. Die kunnen weliswaar “scherper en bovenop de bestaande criteria” gelden, maar ze moeten transparant zijn.

Verzoeker besluit:

“Door [t]e steunen op subjectieve getuigenissen, die problematisch zijn en geen feitelijkheden aanhalen, maar sfeerschepping dienen; door daarbij eenzijdig, uitsluitend negatieve ervaringen uit te filteren; geen controleerbare feitelijkheden aan te geven; en met opzet functioneringsverslagen te negeren, alsook andere aspecten van het functioneren van verzoeker; maar vooral, door geen enkele specifieke criteria aan te duiden die een ‘perfect parcours’ van degene in de proeftijd kunnen omschrijven, maar er zich in de motivatie wel op te beroepen, schendt de bestreden beslissing het vertrouwensbeginsel.”

48. In zijn laatste memorie blijft verzoeker erbij dat de beoordeling van de proefperiode niet anders moet verlopen dan zoals bij een evaluatie. In zoverre de bestreden beslissing verzoeker op geen enkele manier verwijt zijn functie als adjunct-directeur niet naar behoren te hebben gedaan of hierin fouten te hebben gemaakt die zijn evaluatie ernstig zouden bezwaren, maar verwijst naar de klachten naar aanleiding van de plotse directeurswissel, meent verzoeker dat het achterwege laten van de vertrouwde wijze van evaluatie een schending is van het vertrouwensbeginsel.

Beoordeling

49. Verzoeker voert in dit middel de schending aan van het vertrouwensbeginsel, omdat de beoordeling van zijn proeftijd niet tot stand is gekomen door middel van functionerings- en evaluatiegesprekken, zoals het geval is bij een evaluatieprocedure.

50. Het vertrouwensbeginsel houdt in dat de burger moet kunnen vertrouwen op toezeggingen of beloften die het bestuur in een concreet geval heeft gedaan of op wat door hem niet anders kan worden opgevat dan als een vaste gedragslijn of beleidsregel van het bestuur op grond waarvan dat bestuur de door hem opgewekte gerechtvaardigde verwachtingen niet mag beschamen.

51. Verzoeker beweert niet, noch toont hij aan dat de verwerende partij ooit concrete, precieze toezeggingen heeft gedaan dat de beoordeling van zijn proeftijd met het oog op een beslissing over de vaste benoeming volgens een welbepaald stamien zou verlopen, inzonderheid wat het voeren van functioneringsgesprekken of evaluatiegesprekken betreft.

Verzoeker wijst evenmin enige vaste gedragslijn of beleidsregel aan die de verwerende partij volgt of toepast bij de beoordeling van de proeftijd van een adjunct-directeur en die in zijn geval veronachtzaamd is.

Aldus valt niet in te zien dat verzoeker gerechtvaardigde verwachtingen kan doen gelden waarin hij beschaamd is. Verzoeker is enkel zelf de mening toegedaan dat de beoordeling anders moest verlopen, maar dat heeft met het vertrouwensbeginsel geen uitstaan.

52. Het middel is ongegrond.

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 drieëntwintig 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