

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 260.516 van 22 augustus 2024
in de zaak A. 231.635/IX-9752**

In zake : XXXX
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Gerard Soete
 kantoor houdend te 8400 Oostende
 Kerkstraat 8 bus 1
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

 het GEMEENSCHAPSONDERWIJS, vertegenwoordigd door
 scholengroep Stroom Sterke Scholen (27)
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Marc Stommels en Jan Franssen
 kantoor houdend te 2630 Aartselaar
 Groenenhoek 61
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 28 augustus 2020, strekt tot de nietigverklaring van de “beslissing van scholengroep 27:Oostende/scholengroep Stroom zoals meegedeeld door directeur [...] van het Vesaliusinstituut Oostende [...] dd. 18 augustus 2020, 25 augustus 2020 en beweerd 26 mei 2020, waarbij werd beslist dat voor [verzoekster] als vastbenoemde leerkracht in het Vesaliusinstituut Oostende tewerkstelling in Oostende geen optie was en dat, indien zij erop stond terug in Vesaliusinstituut te werken, Aalst de vestiging wordt waar zij een opdracht zou moeten vervullen”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 249.406 van 6 januari 2021 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing en tot het opleggen van een voorlopige maatregel verworpen.

De verzoekende partij heeft een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

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

Adjunct-auditeur Daniël Plas heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 10 juni 2024.

Staatsraad Jim Deridder heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Gerard Soete, die verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Jan Fransen, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Adjunct-auditeur Daniël Plas, daartoe gemachtigd bij beslissing van de auditeur-generaal van 28 februari 2024, heeft een andersluidend 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 in het GO! Atheneum Vesaliusinstituut Oostende (hierna: het Vesaliusinstituut); de instelling behoort tot scholengroep ‘Stroom Sterke Scholen (27)’ van het Gemeenschapsonderwijs.

Deze school heeft verschillende vestigingsplaatsen die, in het bijzonder wat de opleiding ‘HBO-5 verpleegkunde’ betreft, ruim geografisch zijn gespreid. Ook in Aalst heeft de school een vestigingsplaats.

3.2. Tijdens het schooljaar 2019-2020 is verzoekster enkele maanden afwezig wegens ziekte.

Naar aanleiding van verzoeksters werkhervatting vindt op 26 mei 2020 een gesprek plaats tussen verzoekster en de directeur, in aanwezigheid van een vakbondsafgevaardigde. Uit de daarna gewisselde e-mails blijkt dat eensdeels is gesproken over de plaats van tewerkstelling (Aalst) die aan verzoekster bij terugkeer zou worden toegewezen en anderdeels aan verzoekster is meegedeeld in welke gevallen de zomervakantie als ‘afwezigheid wegens ziekte’ wordt aangerekend.

Op 18 augustus 2020 laat verzoekster aan de directeur weten dat zij voor het schooljaar 2020-2021 nog niet over een opdracht beschikt. Zij informeert tevens naar de organisatie van een infomoment en de planning van een personeelsvergadering.

De directeur antwoordt daarop:

“Ik verwijs naar het informeel gesprek dat wij hadden samen met de vakbondsafgevaardigde [U.P.] eind mei.
Er was daar door mij expliciet gesteld dat tewerkstelling in Oostende geen optie is en dat, indien U er nog op staat terug in Vesalius te werken, Aalst de vestiging wordt waar U aan de slag kan. Ik had begrepen dat U verder in ziekteverlof zou blijven teneinde die stap niet te moeten zetten. Kortom,

indien U op één september wil starten dan kan een opdracht in Aalst worden voorzien.”

3.3. Op 25 augustus 2020 ondergaat verzoekster een medisch onderzoek bij de preventieadviseur-arbeidsarts, die aanbeveelt dat verzoekster voor een periode van 24 maanden wordt overgeplaatst naar een werkpost of activiteit die beantwoordt aan de volgende aanbevelingen: “[o]m medische redenen is het tegenaangewezen dat bijkomende stresserende factoren het takenpakket van betrokkene extra belasten (bvb. opnemen van totaal nieuwe opdrachten of tewerkstelling op een andere, verder van de woonplaats gelegen campus).”

Na kennisname hiervan deelt de directeur, eveneens op 25 augustus 2020, aan verzoekster mee dat hij op dit advies niet zal ingaan en dat, na overleg met de algemeen directeur, is beslist dat op de afspraken die met betrekking tot de opdracht voor het schooljaar 2020-2021 eind mei zijn gemaakt, niet meer wordt teruggekomen.

De mededelingen van de directeur van 26 mei 2020, 18 augustus 2020 en 25 augustus 2020 vormen volgens verzoekster de bestreden beslissing.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

4.1. In een eerste middel stelt verzoekster dat de directeur zich beroept op een “onbestaande beslissing” die, voor zover ze wel zou bestaan, onwettig is. Zij zet uiteen dat het gesprek van 26 mei 2020 slechts een informeel gesprek was – “waarin effectief van alles werd besproken” en de directeur zijn visie gaf – en dus geen beslissing. De e-mails van 18 en 25 augustus 2020 zijn volgens verzoekster evenmin een beslissing, omdat daarin naar het vóórmelde informele gesprek wordt verwezen en bedreigingen worden geuit.

4.2. In de memorie van wederantwoord zet verzoekster uiteen dat “[d]e rechtsgrond voor het middel is dat er geen beslissing is op basis waarvan” zij naar Aalst zou moeten muteren. Volgens verzoekster heeft de directeur nagelaten zijn verklaring in een beslissing om te zetten.

4.3. In haar laatste memorie betoogt verzoekster dat het middel voldoende duidelijk is uiteengezet en dat het verwijt dat geen geschonden geachte rechtsregel wordt aangeduid, faalt “omdat de rechtsregel is dat men zich niet mag noch kan beroepen op een onbestaande beslissing”. Verzoekster zet nog uitvoerig uiteen waarin, volgens haar, de onwettigheid van de bestreden beslissing is gelegen.

Beoordeling

5. Naar luid van artikel 14, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State is de Raad bevoegd om bij arrest de nietigverklaring uit te spreken van “akten en reglementen”. Van een beslissing die niet bestaat – zoals verzoekster aanvoert – kan de Raad de onwettigheid niet vaststellen en evenmin kan hij ze vernietigen.

Voor zover verzoekster in haar betoog over een “onbestaande beslissing” zou worden bijgetreden, is het middel onontvankelijk bij gebrek aan een voorwerp.

6. In de mate dat verzoekster beoogt de onwettigheid aan te voeren van de uitvoering die de directeur heeft gegeven – of heeft willen geven – aan een onbestaande beslissing, moet worden vastgesteld dat een loutere uitvoerings-handeling bij de Raad van State niet aanvechtbaar is. Ook in dat opzicht is het middel niet ontvankelijk.

7. De Raad van State is evenwel van oordeel dat er wel degelijk een rechtshandeling voorligt, met name de beslissing van de directeur om verzoekster vanaf 1 september 2020 de opdracht waarvoor zij is benoemd te laten presteren in

de vestigingsplaats te Aalst. Of die beslissing steunt op een onderlinge afspraak, is daarbij niet relevant.

8. Overeenkomstig artikel 2, § 1, 3°, van het algemeen procedure-reglement moet het verzoekschrift een uiteenzetting van de middelen bevatten. Een middel bestaat uit de omschrijving van de geschonden geachte rechtsregel en de wijze waarop die regel door de bestreden beslissing wordt miskend.

In het eerste middel geeft verzoekster niet aan welke rechtsregel door de bestreden beslissing werd geschonden.

Die vaststelling leidt tot de onontvankelijkheid van het middel, ook in de lezing dat het een aanwijsbaar voorwerp heeft.

9. Het eerste middel is niet ontvankelijk.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

10.1. In een tweede middel beroept verzoekster zich op een “schending van de vaste benoeming zoals vastgelegd in art. 35 tot en met 40ter” van het decreet van 27 maart 1991 ‘betreffende de rechtspositie van bepaalde personeelsleden van het Gemeenschapsonderwijs’ (hierna: het rechtspositiedecreet).

Verzoekster betoogt dat de raad van bestuur van de scholengroep de instelling aanwijst waarin het vast benoemd personeelslid de betrekking opneemt en dat die vaste benoeming ook bescherming biedt. In haar geval, zo stelt verzoekster, gaat het om een benoeming in de betrekking van leraar secundair onderwijs in het Vesaliusinstituut te Oostende. In strijd daarmee wordt zij door de bestreden beslissing weggestuurd naar een school buiten de scholengroep.

10.2. In de memorie van wederantwoord doet verzoekster nog gelden dat de bestreden beslissing het arbeidsreglement miskent. Zij betwist ook dat het Vesaliusinstituut een vestigingsplaats heeft te Aalst. Daarnaast stelt verzoekster dat zelfs indien wordt aangenomen dat de algemeen directeur van de scholengroep als lasthebber een bevoegdheid heeft over verschillende scholen van het Gemeenschapsonderwijs, dit nog niet betekent dat zij als vast benoemd personeelslid kan worden overgeplaatst naar een andere school op anderhalf tot twee uur afstand van haar woning.

10.3. In haar laatste memorie voert verzoekster nog aan dat in het auditoraatsverslag de benoeming ten onrechte aan een “overkoepelende onderwijsinstelling” wordt verbonden. Hoewel verzoekster niet voorhoudt dat de vestigingen te Oostende en te Aalst als afzonderlijke instellingen of scholen moeten worden beschouwd “gelet op de organisatie van het Gemeenschapsonderwijs”, meent zij wel te zijn benoemd in de vestigingsplaats te Oostende.

Beoordeling

11. Wat verzoekster met betrekking tot het arbeidsreglement uiteenzet, had zij reeds in het verzoekschrift kunnen – en dus moeten – aanvoeren.

Voor het eerst aangevoerd in de memorie van wederantwoord is dit argument laattijdig en dus onontvankelijk. Er mag geen rekening mee worden gehouden.

12.1. Naar luid van artikel 3, 10°, van het rechtspositiedecreet is een ‘betrekking’ “de concrete werkgelegenheid in een bepaald ambt in een instelling, uitgedrukt in een door de inrichtende macht bepaald aantal prestatie-eenheden per week”. Bij een onderwijsopdracht vermeldt het schoolbestuur eveneens het onderwijsniveau, de opleiding, de module, het vak en de specialiteit ervan of de met het vak of specialiteit gelijkgestelde activiteit, de graad en voor het voltijds secundair onderwijs eventueel het HBO-5, de onderwijsvorm of de opleidingsvorm.

Wat als een ‘instelling’ wordt beschouwd, volgt uit artikel 3, 3°, van datzelfde decreet: “de scholen van het basisonderwijs, de scholen en de centra voor deeltijds beroepssecundair onderwijs van het secundair onderwijs, de scholengemeenschapsinstellingen, [...]”

Artikel 39, § 1, van het rechtspositiedecreet bepaalt dat de raad van bestuur van de scholengroep de instelling aanwijst waar het vast benoemd personeelslid zijn betrekking opneemt.

12.2. De partijen zijn het erover eens – en het blijkt ook uit verzoeksters loopbaanoverzicht – dat verzoekster in het ambt van leraar secundair onderwijs is benoemd aan het ‘K.T.A. Vesaliusinstituut Oostende’.

Dat is de ‘instelling’ zoals in de hiervóór aangehaalde regelgeving is bedoeld. Het zogenaamde begrip “overkoepelende onderwijsinstelling” dat verzoekster in haar laatste memorie aanvoert, is vreemd aan zowel het bijzonder decreet van 14 juli 1998 ‘betreffende het gemeenschapsonderwijs’ (hierna: het bijzonder decreet) als aan het rechtspositiedecreet.

12.3. Het Vesaliusinstituut heeft als instelling verschillende vestigingsplaatsen, onder meer in Oostende en in Aalst. Er bestaat evenwel, anders dan verzoekster lijkt aan te nemen, geen ‘K.T.A. Vesaliusinstituut Aalst’ als afzonderlijke onderwijsinstelling, zoals terecht in het auditoraatsverslag is vastgesteld onder verwijzing naar ‘Onderwijs Vlaanderen’ en het instellingsnummer van het Vesaliusinstituut.

Aangezien een betrekking – en ook een vaste benoeming – zich bevindt op het niveau van een instelling en niet op het niveau van een vestigingsplaats, is verzoekster niet benoemd in de vestigingsplaats te Oostende.

De bestreden beslissing miskent derhalve niet de door verzoekster aangehaalde bepalingen van het rechtspositiedecreet door haar te belasten met een onderwijsopdracht in de vestigingsplaats te Aalst.

13. Het tweede middel is, in zoverre ontvankelijk, ongegrond.

C. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

14. In een derde middel beroept verzoekster zich op een schending van de artikelen 31 tot en met 34 van het rechtspositiedecreet.

Zij betoogt dat de aanwijzing in de vestigingsplaats te Aalst een mutatie inhoudt, zonder dat aan de daarvoor vereiste voorwaarden is voldaan.

15. In haar laatste memorie zet verzoekster, in antwoord op het auditorsverslag, nog uiteen:

“De opmerking betreffende de mutatie is correct. Het gaat ter zake over affectatie die krachtens art. 5, 15 [rechtspositiedecreet] de toewijzing is van een personeelslid aan een instelling of centrum ingericht door dezelfde inrichtende macht in een betrekking van het ambt waarin betrokkene vastbenoemd is. Art. 45 [rechtspositiedecreet] maakt effectief het onderscheid tussen mutatie en affectatie. Mutatie en affectatie worden gelijk gesteld waardoor de principes identiek zijn.”

Beoordeling

16. Naar luid van artikel 3, 13°, van het rechtspositiedecreet is een mutatie:

“de benoeming en affectatie aan een andere scholengroep of een instelling van een andere scholengroep in een betrekking van het ambt waarin het personeelslid vastbenoemd is; Bij toepassing van artikel 31, § 4, vindt de benoeming en affectatie plaats in een ander ambt dan het ambt waarin het personeelslid vast benoemd is.”

17. Zoals bij de beoordeling van het tweede middel is vastgesteld, houdt de bestreden beslissing in dat verzoekster voor het schooljaar 2020-2021 haar opdracht dient te vervullen in de vestigingsplaats van het Vesaliusinstituut te Aalst en niet dat zij aan een andere instelling wordt toegewezen.

Nog minder bijgevolg, wordt verzoekster door de bestreden beslissing benoemd of geaffecteerd aan een (instelling van een) andere scholengroep.

Van een mutatie is derhalve geen sprake, van een nieuwe affectatie evenmin.

Dat de vestigingsplaats te Aalst zich niet bevindt op het grondgebied van de scholengroep, doet daaraan geen afbreuk.

18. Het derde middel is ongegrond.

D. Vierde middel

Uiteenzetting van het middel

19. Verzoekster steunt een vierde middel op een schending van artikel 39 van het rechtspositiedecreet en de artikelen 14, 23, 24 en 30 van het bijzonder decreet.

Met betrekking tot artikel 39 van het rechtspositiedecreet betoogt verzoekster:

“Art. 39 Decreet Vlaamse Raad 27 maart 1991 bepaalt dat de Raad van Bestuur de instelling aanwijst waar het vastbenoemd personeelslid zijn betrekking opneemt. Ter zake gebeurde dit door de Raad van Bestuur met de brieven van 10 december 2003 (stuk 10) en 22 juni 2004 (stuk 11). Doordat de Raad van Bestuur [verzoekster] als vastbenoemd personeelslid heeft aangesteld en geen instelling binnen de scholengroep heeft aangewezen om een betrekking op te nemen, is er geen wettige beslissing. [G.G.] heeft als directeur geen enkele bevoegdheid of macht om te beslissen dat tewerkstelling in Oostende geen optie is en er een opdracht in Aalst moet vervuld worden.”

Een verwijzing naar overleg met de algemeen directeur doet, nog steeds volgens verzoekster, aan dat gebrek aan bevoegdheid geen afbreuk. Immers, enkel de raad van bestuur kan ter zake beslissen.

Voorts stelt verzoekster dat de directeur (artikel 14) of de algemeen directeur (artikel 30) uit het bijzonder decreet niet de bevoegdheid put om een personeelslid naar een andere school te zenden of te muteren. Enkel de raad van bestuur kan op grond van artikel 39 van het rechtspositiedecreet voor het personeelslid een instelling aanduiden, maar dan binnen de grenzen die voor een mutatie zijn bepaald.

20. In haar laatste memorie onderstreept verzoekster nog dat in het auditorsverslag niet wordt geantwoord op het argument dat enkel de raad van bestuur bevoegd was voor “wat in realiteit een affectatie was maar in realiteit en in de omgangstaal wordt aanzien als een mutatie”.

Beoordeling

21. In tegenstelling tot wat verzoekster beweert, heeft de raad van bestuur van de scholengroep in de brieven van 10 december 2003 en 22 juni 2004 – de stukken 10 en 11 waar verzoekster naar verwijst – wel degelijk de instelling vermeld waaraan zij werd benoemd, namelijk “Instelling: KTA ‘Vesaliusinstituut’ Oostende”.

Voor zover het van een andere opvatting uitgaat, mist het middel feitelijke grondslag. Een schending van artikel 39 van het rechtspositiedecreet is hoe dan ook niet aangetoond.

22. Bij de beoordeling van het tweede middel is vastgesteld dat het Vesaliusinstituut als school de ‘instelling’ is zoals bedoeld in artikel 3, 3°, van het rechtspositiedecreet.

23.1. Krachtens artikel 14, § 1, 4°, van het bijzonder decreet is de directeur van de school bevoegd voor het vaststellen van de ambtsbevoegdheden van de personeelsleden.

Noch uit het bijzonder decreet, noch uit de parlementaire voorbereiding ervan kan worden afgeleid dat de directeur deze bevoegdheid

slechts eenmalig of onder bepaalde voorwaarden zou kunnen uitoefenen. Integendeel moet in het licht van de veranderlijkheid van de openbare dienst en de goede organisatie van de onderwijsverstrekking worden aangenomen dat de directeur deze bevoegdheid uitoefent telkens wanneer daartoe aanleiding bestaat en dus ook bij de aanvang van elk schooljaar en in voorkomend geval tijdens het schooljaar.

In artikel 6 van het arbeidsreglement dat zij aanvoert, kan verzoekster voorts lezen dat de directeur “de ambtsbevoegdheden van de individuele personeelsleden vast[stelt] in wekelijkse uurroosters”.

23.2. Aangezien de vaste benoeming van een personeelslid overeenkomstig artikel 40bis van het rechtspositiedecreet geldt voor alle “opleidingen, modules, vakken en specialiteiten” waarvoor het personeelslid het vereiste of hiermee gelijkwaardig geachte bekwaamheidsbewijs bezit, omvat de vaststelling van de ambtsbevoegdheden inhoudelijk mogelijk ook het toewijzen – binnen die bekwaamheidsbewijzen – van een onderwijsopdracht voor een ander vak dan het vak dat het personeelslid daarvóór heeft onderwezen.

Artikel 14, § 1, 4°, van het bijzonder decreet ontzegt de directeur evenmin de bevoegdheid om een personeelslid, binnen de grenzen van de vaste benoeming, toe te wijzen aan een welbepaalde vestigingsplaats van de school.

24. De bestreden beslissing wijst verzoekster, binnen de contouren van haar vaste benoeming, toe aan een andere vestigingsplaats van dezelfde school.

Zulks valt, zoals gezien, binnen de bevoegdheid van de directeur.

25. Het vierde middel is ongegrond.

E. Vijfde, zevende en achtste middel

Uiteenzetting van de middelen

26. In een vijfde middel beroept verzoekster zich op een schending van de materiële motiveringsplicht en de formele motiveringsplicht. Uit de uiteenzetting van het middel blijkt dat verzoekster tevens aanvoert dat de bestreden beslissing een verkapte tuchtmaatregel is met als doel haar weg te sturen van haar school.

In een zevende middel noemt verzoekster het vertrouwensbeginsel, het redelijkheidsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel geschonden. Hierbij komt eveneens het verbod op machtsmisbruik ter sprake.

Het achtste middel steunt op een schending van het verbod op rechtsmisbruik, machtsoverschrijding en machtsafwending.

27.1. Verzoekster voert vooreerst aan dat er geen enkel materieel of formeel motief voorhanden is dat de bestreden beslissing kan verantwoorden. Er wordt volgens haar geen reden opgegeven waarom een verdere tewerkstelling in Oostende niet mogelijk zou zijn. Verzoekster wijst bovendien erop dat de bestreden beslissing zelf geen enkel motief vermeldt.

27.2. De directeur misbruikt volgens verzoekster zijn beleidsmogelijkheden, zodat het redelijkheidsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel zijn geschonden. Het is voor verzoekster ontoelaatbaar dat haar het werk wordt ontnomen omdat zij terugkeert uit ziekteverlof. Zij verwijt de directeur dat hij haar heeft verplicht om in ziekteverlof te blijven en heeft gedreigd dat zij bij het hernemen van haar taken naar Aalst zou worden gestuurd.

27.3. Verzoekster betoogt dat de handelswijze waarbij haar als vast benoemd leerkracht het recht wordt ontzegd om te werken op de school “die haar is toegewezen en waar zij lange tijd werkte”, met de mededeling dat zij zal worden

gemuteerd naar een ver gelegen school indien zij weigert om ziekteverlof op te nemen, zowel rechtsmisbruik als machtsafwending uitmaakt.

Het rechtsmisbruik, zo preciseert verzoekster, is erin gelegen dat haar, als leerkracht met de hoogste anciënniteit, de tewerkstelling op haar school wordt ontnomen, met de mededeling dat zij bij gebrek aan het opnemen van ziekteverlof – wat volgens verzoekster “in feite delictueel” is aangezien zij genezen is – zou worden weggestuurd “naar een verafgelegen school in Aalst waarmee zij niets te maken heeft en die niet eens behoort tot haar scholengroep”.

Machtsafwending en een ongeoorloofd doel ziet verzoekster in het feit dat de directeur zonder reden stelt dat tewerkstelling in Oostende geen optie is, “zodat ziekteverlof moet genomen worden met als bedreiging/sanctie dat wanneer het werk wordt hervat op 1 september 2020 zal voorzien worden in een opdracht in Aalst”. Zulks is volgens verzoekster uitgesloten door haar vaste benoeming aan het Vesaliusinstituut.

28. In de memorie van wederantwoord betwist verzoekster dat de directeur bevoegd is om haar als vast benoemd leerkracht “weg te sturen” en zij spreekt ook tegen dat de bestreden beslissing is genomen ter uitvoering van een met de vakorganisaties onderhandelde personeelsformatie. Verzoekster stelt dat een maatregel die ingaat tegen de vaste benoeming, de anciënniteit en het diploma alsook tegen de gezondheid van een personeelslid, nooit “van inwendige aard” is.

Verzoekster betwist voorts dat zij in bepaalde stage-instellingen niet meer welkom was en daardoor in Oostende slechts beperkt inzetbaar was. In het ziekenhuis werkte zij met gewezen leerlingen die haar genegen waren, in de zorginstelling waren er enkel problemen tussen het personeel en de stagiairs. Verzoekster spreekt evenzeer tegen dat het toewijzen van opdrachten “jaar op jaar een puzzelstuk is”; als vast benoemd personeelslid met de hoogste anciënniteit moet zij worden gerespecteerd. Zij meent dat indien er een discrepantie in personeelsbezitting bestond tussen Oostende en Aalst, “er een andere leerkracht naar Aalst [moet] gestuurd worden”.

Met betrekking tot de e-mail van 18 augustus 2020 stelt verzoekster dat daaruit duidelijk blijkt dat haar werd geadviseerd om in ziekteverlof te blijven en dat dit alleszins de teneur van het gesprek was.

Verzoekster ziet de wens dat iemand anders haar plaats zou innemen als de oorzaak van de aangevoerde machtsoverschrijding en machtsafwending en betoogt tot slot: “[a]l de ganse procedure door benadrukte [verzoekster] dat haar overplaatsing naar Aalst niets anders was dan een tuchtstraf, een verkapte vergiftigde maatregel omdat zij geen gevolg gaf aan de eis ziek te blijven om vervolgens van daaruit gepensioneerd te worden zodat haar plaats als vastbenoemde leerkracht dan vrij kwam en [de directeur] daarover een eigen agenda had.”

29. In haar laatste memorie doet verzoekster nog gelden dat zij er nooit op is aangesproken dat zij aan haar verplichtingen als stagebegeleidster zou zijn tekortgekomen. Zij is ervan overtuigd dat de directeur bovendien geen leerkracht wenste die na een zware aandoening is teruggekeerd uit ziekteverlof, omdat hij vreesde dat verzoekster zou hervallen. Verzoekster verwijst nogmaals naar het advies van de preventieadviseur.

Beoordeling

30. Bij de beoordeling van het tweede, derde en vierde middel is gebleken dat verzoekster is benoemd aan het Vesaliusinstituut, dat de school te Aalst een vestigingsplaats is van die instelling – en dus ook tot de scholengroep behoort – en dat het toewijzen van de ambtsbevoegdheden, met inbegrip van de vestigingsplaats waar een leerkracht zijn opdracht uitvoert, behoort tot de bevoegdheid van de directeur.

In zoverre verzoekster in het vijfde, zevende en achtste middel van een andere visie vertrekt, zijn die middelen ongegrond.

31. Waarom de bestreden beslissing het vertrouwensbeginsel zou schenden, wordt door verzoekster niet nader toegelicht. Meer bepaald blijft

verzoekster in gebreke om aan te tonen welke gedane toezeggingen of beloftes werden miskend, of van welke vaste gedragslijn het bestuur zou zijn afgeweken.

In die mate is het zevende middel onontvankelijk.

32.1. Wanneer een verzoekende partij aanvoert dat een opgelegde maatregel die zich naar de vorm als een maatregel van inwendige orde of een ordemaatregel aandient, in werkelijkheid een verkapte tuchtmaatregel is, komt het aan haar toe om het voor de Raad van State geloofwaardig te maken dat, ondanks de schijn van het tegendeel, de bestreden beslissing er uitsluitend of hoofdzakelijk toe strekt haar te bestraffen wegens disciplinaire tekortkomingen. Tot het bestaan van een dergelijke, niet-veruitwendigde bedoeling, kan niet worden besloten op grond van louter subjectieve gevoelens van de verzoekende partij. Integendeel dient zij, met verwijzing naar concrete omstandigheden, aannemelijk te maken dat het determinerende, maar niet uitgedrukte motief van de maatregel erin bestaat haar te bestraffen.

32.2. Uit de vóórmelde e-mails kan de Raad van State niet opmaken dat de directeur verzoekster laakbaar persoonlijk gedrag verwijt of verzoekster heeft willen straffen voor dergelijk gedrag.

Verzoekster reikt geen andere omstandigheden of overtuigingsstukken aan die de these zouden ondersteunen dat het om een verkapte tuchtmaatregel gaat.

33.1. Machtsafwending bestaat erin dat de overheid haar bevoegdheid aanwendt voor een ander doel dan voor het algemeen belang dat zij met die bevoegdheid behoort te behartigen. Opdat er van machtsafwending sprake zou kunnen zijn, moet het nagestreefde ongeoorloofde doel het enige oogmerk van de bestreden beslissing zijn geweest. Het bestaan van machtsafwending kan worden afgeleid uit voldoende ernstige, welbepaalde en overeenstemmende vermoedens. Het is aan diegene die machtsafwending aanvoert, om die vermoedens op een overtuigende wijze aan te brengen.

33.2. Uit de e-mail van de directeur van 27 mei 2020 kan de Raad van State niet opmaken dat verzoekster in het gesprek daags daarvoor werd gedwongen om in ziekteverlof te blijven. In dit bericht deelt de directeur “omtrent wat gisteren werd besproken” enkel aan verzoekster mee in welke gevallen de zomervakantie al dan niet als afwezigheid wegens ziekte wordt beschouwd – “zodat [zij] op basis hiervan de juiste actie kan ondernemen”.

In de e-mail van 18 augustus 2020 geeft de directeur aan dat tewerkstelling in Oostende geen optie is en dat verzoekster in Aalst aan de slag kan. De directeur stelt daarbij dat hij “had begrepen dat [verzoekster] verder in ziekteverlof zou blijven teneinde die stap niet te moeten zetten”.

Hieruit kan worden afgeleid dat het veeleer verzoekster is die een verlengde afwezigheid wegens ziekte als mogelijkheid heeft willen onderzoeken om geen opdracht in Aalst te moeten opnemen. Van enige dwang of verplichting vanwege de directeur levert verzoekster geen bewijs.

Verzoekster overtuigt ook niet ervan dat de directeur ulteriore motieven had wat de toewijzing van verzoeksters uren betreft en dat hij bijgevolg zijn bevoegdheid inzake het toewijzen van de ambtsbevoegdheden heeft afgewend om een ander – niet nader genoemd – personeelslid te bevoordelen.

Machtsafwending of machtsmisbruik is niet aangetoond.

34. Hiervóór, bij de beoordeling van het vierde middel, is vastgesteld dat het aan personeelsleden toewijzen van ambtsbevoegdheden binnen de school een bevoegdheid is van de directeur.

Ook van machtsoverschrijding of rechtsmisbruik levert verzoekster niet het bewijs.

35.1. Wat de materiële motiveringsplicht betreft, stelt de Raad van State vooreerst vast dat er zich in het administratief dossier een e-mail bevindt van 21 januari 2020, uitgaande van de dagelijks verantwoordelijke van een

woonzorgcentrum, waarin problemen met verzoekster worden uiteengezet en wordt meegedeeld dat zij in twee woonzorgcentra niet meer welkom is als stagebegeleider. Daarnaast is er een e-mail van de stagecoördinator van het Vesaliusinstituut van 10 februari 2020 waarin aan de adjunct-directeur van de school wordt meegedeeld dat verzoekster zelf vraagt om geen begeleidingsopdracht te geven in een welbepaald ziekenhuis “omdat zij daar in het verleden problemen heeft gehad”.

Verzoekster beticht deze e-mails niet van valsheid. Ter weerlegging van de inhoud van deze e-mails beperkt verzoekster zich ertoe te stellen dat het gaat om “onjuiste beweringen” en dat zij in één van de woonzorgcentra ten behoeve van een stagedoende leerling “haar verantwoordelijkheid” heeft genomen ten aanzien van de externe stagecoördinator. Dat betoog kan, in het licht van de voorliggende stukken, niet overtuigen. Anders dan zij in haar memorie van wederantwoord stelt, vormen deze e-mails wel degelijk voldoende bewijs dat verzoekster op minstens drie stageplaatsen in Oostende niet meer welkom was en dus beperkt inzetbaar was.

35.2. Voorts ligt een verslag voor van een vergadering van het basisoverlegcomité, waarin onder meer de personeelsinzet per vestigingsplaats wordt besproken. In de memorie van antwoord duidt de verwerende partij dat het aantal personeelsleden te Aalst, zeker in vergelijking met de andere vestigingsplaatsen, te laag lag.

Die vaststelling wordt door verzoekster niet overtuigend tegengesproken.

35.3. De beslissing van de directeur in het raam van de toewijzing van de ambtsbevoegdheden dat verzoekster niet meer in Oostende zou worden tewerkgesteld, vindt in het bovenstaande afdoende materiële motivering.

35.4. Of de bestreden beslissing niettemin – indien abstractie zou worden gemaakt van de personeelsbehoefte in Aalst – disproportioneel en onredelijk is, hangt af van de vraag of verzoekster, rekening houdend met de

organisatie van de onderwijsverstrekking, aan een andere vestigingsplaats dan Oostende kon worden toegewezen die minder ver van haar woonplaats is gelegen dan Aalst.

Daaromtrent zet verzoekster evenwel niets uiteen. Zij overtuigt de Raad van State er derhalve niet van dat er, met uitsluiting van Oostende, onderwijsopdrachten in andere vestigingsplaatsen dan Aalst ter beschikking waren.

Voor zover verzoekster zich erop beroept dat zij het personeelslid met de hoogste anciënniteit was, moet worden aangestipt dat op grond van de rechtspositieregeling op de personeelsleden met een vaste benoeming geen onderlinge voorrangsregels van toepassing zijn.

35.5. Noch van het redelijkheidsbeginsel, noch van het zorgvuldigheidsbeginsel of het evenredigheidsbeginsel is een schending aangetoond.

36. De vaststelling dat machtsafwending of machtsmisbruik niet is aangetoond, dat er geen sprake is van een verkapte tuchtmaatregel en dat de directeur bevoegd is voor het vaststellen van de ambtsbevoegdheden van de personeelsleden, doet besluiten dat de bestreden beslissing een maatregel van inwendige orde is.

Een dergelijke maatregel wijzigt niet de rechtspositie van het personeelslid en dient niet formeel te worden gemotiveerd. In de mate dat de besproken middelen in de formelemotiveringsplicht steun zoeken, zijn ze derhalve ongegrond.

37. Het vijfde, het zevende en het achtste middel zijn, in zoverre ontvankelijk, ongegrond.

F. Zesde middel

Uiteenzetting van het middel

38. In een zesde middel voert verzoekster een schending aan van het rechtszekerheidsbeginsel, het gelijkheidsbeginsel en het verbod op willekeur.

Verzoekster zet uiteen dat zij enige tijd arbeidsongeschikt is geweest om medische redenen en dat de preventieadviseur met het oog op haar werkhervatting had geadviseerd dat haar geen nieuwe opdracht of tewerkstelling in een verder van haar woonplaats gelegen campus zou worden toegewezen.

39.1. Volgens verzoekster is het rechtszekerheidsbeginsel geschonden doordat aan haar – die aan een welbepaalde school is toegewezen en één van de leerkrachten met de hoogste anciënniteit is – een mutatie wordt opgelegd naar een campus op verre afstand van waar zij is benoemd.

39.2. Een schending van het onpartijdigheidsbeginsel ziet verzoekster in het gegeven dat haar wordt meegedeeld dat zij, indien zij het werk hervat, een opdracht krijgt die een verplaatsingstijd van vier à vijf uur met zich brengt.

39.3. Inzake het gelijkheidsbeginsel stelt verzoekster dat dit inhoudt “dat een administratieve overheid iedereen gelijk behandelt wat ook betekent dat men een vaste benoeming moet respecteren en niet willekeurig mag handelen”.

40. In de memorie van wederantwoord zet verzoekster het volgende uiteen:

“Het allereerste argument van [verzoekster] is dat als een leerkracht naar Aalst moest gaan, dat zekerlijk [verzoekster] niet mocht zijn gelet op haar vaste benoeming, haar anciënniteit en haar diploma. Het is daarnaast betwist dat het sturen van [verzoekster] naar Aalst een opdracht was ingevolge noden van de dienst. Aalst werd in het gesprek gebruikt als afschrikmiddel om [verzoekster] onder druk te zetten ziek te worden en zich van daaruit te laten pensioneren. Maar als er werkelijk iemand naar Aalst moest, waren er andere leerkrachten die daarvoor in aanmerking

kwamen. Ook is er het feit dat de plaats van [verzoekster] door iemand anders werd ingenomen zodat zelfs die nieuwe leerkracht niet naar Aalst moest gaan. Door haar vaste benoeming en anciënniteit was het wegsturen naar de verst mogelijke plaats, in de gegeven omstandigheden, een schending van de aangehaalde middelen, temeer niet correcte zaken worden ingeroepen zoals de bewering dat tewerkstelling in Oostende geen optie was doordat zij kritiek had geuit betreffende wat er in WZC [L.] e.a. gebeurde

Het Gemeenschapsonderwijs beperkte zich tot de bewering dat de opdracht van [verzoekster] het gevolg was van de noden van de dienst binnen een vaste benoeming zodat dat het rechtszekerheidsbeginsel niet schond maar wel het beginsel van de veranderlijkheid van de openbare dienst. Dat is onjuist omdat er geen veranderlijkheid was doordat [verzoekster] was toegewezen aan KTA Vesalius Oostende en, maximaal bij uitbreiding maar betwist, de scholen in Oostende en onmiddellijke nabijheid die voorkomen in het arbeidsreglement.

De partijdigheid blijkt uit de reactie van de directeur die het vertrek naar Aalst verbond aan een dictaat die niet werd nageleefd. Dat bewijst wel degelijk partijdigheid. De bewering dat de vaste benoeming werd gerespecteerd, klopt niet want er was benoeming aan het KTA Vesaliusinstituut Oostende wat nooit kon miskend worden. Daarbij komt dat later leerkrachten, al dan niet vast benoemd, blijkbaar wel degelijk een benoeming hadden in het kader van de talrijke vestigingsplaatsen van de scholengroep 27: Oostende waardoor hun toewijzing aan Aalst geen enkel probleem was. De partijdigheid lag daar dat de directeur [...] [verzoekster] absoluut wegwilde omdat hij vreesde dat zij zou hervallen.”

Beoordeling

41.1. Het gelijkheidsbeginsel houdt in dat een ongelijke behandeling van vergelijkbare gevallen of een gelijke behandeling van niet-vergelijkbare gevallen verboden is, tenzij daarvoor een objectieve en redelijke verantwoording bestaat.

Het valt aan de verzoekende partij toe om voldoende concreet aan te tonen in vergelijking met welke andere personeelsleden zij ongelijk wordt behandeld.

41.2. In de uiteenzetting van dit aspect van het middel in haar verzoekschrift, komt verzoekster evenwel niet verder dan de loutere stelling dat een administratieve overheid iedereen gelijk moet behandelen. Dat kan niet worden beschouwd als een ontvankelijk middel(onderdeel).

Nog daargelaten dat zulks hoe dan ook te laat zou komen in de procedure om nog op ontvankelijke wijze bij het debat te worden betrokken, moet worden vastgesteld dat verzoekster ook in de memorie van wederantwoord of haar laatste memorie geen nader inzicht biedt in hoe de bestreden beslissing haar, in het licht van het gelijkheidsbeginsel, grieft.

41.3. Voor zover het steun zoekt in het gelijkheidsbeginsel, is het middel niet ontvankelijk.

42.1. Het rechtszekerheidsbeginsel houdt in dat de inhoud van het recht voorzienbaar en toegankelijk moet zijn, zodat de burger moet kunnen uitmaken welke gevolgen een bepaalde handeling naar redelijkheid zal hebben en dat de overheid niet zonder objectieve en redelijke verantwoording mag afwijken van de beleidslijnen die zij bij de toepassing van de reglementering aanhoudt.

42.2. Wat dat beginsel betreft, past het te herhalen dat bij de beoordeling van de voorgaande middelen is gesteld dat verzoekster niet aan de vestigingsplaats te Oostende is benoemd, maar aan de school Vesaliusinstituut met inbegrip van alle daaraan verbonden vestigingsplaatsen, dat een toewijzing aan de vestigingsplaats te Aalst geen mutatie is en dat verzoekster binnen de groep van de vast benoemde personeelsleden op basis van haar anciënniteit geen voorrangsrechten kan doen gelden.

In de mate dat het zesde middel van een andere opvatting uitgaat, is het ongegrond.

42.3. Verzoekster toont overigens niet aan dat de verwerende partij een beleidslijn heeft aangenomen die toelaat ervan uit te gaan dat verzoekster nooit een ambtsbevoegdheid zou krijgen in een andere vestigingsplaats dan Oostende of in de onmiddellijke nabijheid daarvan. Mede gelet op het veranderlijkheidsbeginsel als beginsel van de openbare dienst ligt het bovendien op de weg van verzoekster om van een dergelijke beleidslijn concreet bewijs voor te leggen.

Het advies van een preventieadviseur is geen handeling van de verwerende partij die bij het vertrouwensbeginsel of het rechtszekerheidsbeginsel kan worden betrokken.

Ook in dat opzicht faalt het middel.

43.1. Uit de uiteenzetting van het middel kan worden afgeleid dat verzoekster enkel doelt op de persoonlijke (on)partijdigheid in hoofde van de directeur.

43.2. Een verzoekende partij mag zich niet in het algemeen beklagen over een subjectieve partijdigheid, maar moet precieze feiten of concrete aanwijzingen aanvoeren die de beweerde partijdigheid aantonen.

43.3. Bij de beoordeling van het vijfde, zevende en achtste middel is reeds vastgesteld dat verzoekster niet aantoont dat de directeur haar door het nemen van de bestreden beslissing heeft willen dwingen om verder ziekteverlof op te nemen of, ten gevolge van haar afwezigheid wegens ziekte, hoopte een ander personeelslid te kunnen aanstellen.

In de mate dat verzoekster zulks toch leest in de voorliggende e-mailberichten, mist het zesde middel feitelijke grondslag.

44. Het zesde middel is, voor zover ontvankelijk, ongegrond.

G. Besluit

45. Uit de verwerping van de middelen blijkt dat het beroep hoe dan ook moet worden verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing en van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 400 euro, een bijdrage van 40 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 840 euro, die verschuldigd is aan de verwerende de partij.

3. Bij de publicatie van dit arrest door de Raad van State wordt de identiteit van de verzoekende partij niet bekendgemaakt.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op tweeëntwintig augustus tweeduizend vierentwintig, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Geert Van Haegendoren,	kamervoorzitter,
Wouter Pas,	staatsraad,
Jim Deridder,	staatsraad,
bijgestaan door	
Tiny Temmerman,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Tiny Temmerman

Geert Van Haegendoren