

**RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.**

**A R R E S T**

**nr. 122.614 van 9 september 2003  
in de zaak A. 73.154/IX-778.**

In zake : Odile VAN DE VIJVER,  
die woonplaats kiest bij  
advocaat W. DAEM,  
kantoor houdende te BRUSSEL,  
Karreveldlaan 12

tegen :

de Vlaamse Gemeenschap, vertegenwoordigd door de Vlaamse  
regering,  
die woonplaats kiest bij  
advocaat P. DEVERS,  
kantoor houdende te GENT,  
Kouter 71-72.

---

**D E R A A D V A N S T A T E, I X e K A M E R,**

Gezien het verzoekschrift dat Odile VAN DE VIJVER op 6 februari 1997 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van “het besluit van 6 december 1996 van de directeur-generaal van de administratie ondersteunende studies en opdrachten waarbij de aanwijzing van verzoeker als afdelingshoofd van de afdeling elektriciteit en mechanica Gent werd beëindigd, en het besluit van 16 december 1996 van de Vlaamse Minister van Openbare Werken, Vervoer en Ruimtelijke Ordening houdende bekrachtiging van voormeld besluit”;

Gelet op het arrest nr. 71.635 van 9 februari 1998 waarbij de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden besluiten wordt verworpen;

Gezien het verzoek tot voortzetting van de rechtspleging ingediend op 19 februari 1998 door verzoeker;

Gezien de regelmatig gewisselde memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door eerste auditeur-afdelingshoofd W. VAN NOTEN;

Gelet op de beschikking van 25 juli 2000 die de neerlegging ter griffie van het verslag en van het dossier gelast;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen en gezien het verzoek tot voortzetting van de rechtspleging van verzoeker en de regelmatig gewisselde laatste memories;

Gelet op de beschikking van 15 mei 2003 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 23 juni 2003;

Gehoord het verslag van staatsraad L. HELLIN;

Gehoord de opmerkingen van advocaat P. COOLS, die loco advocaat W. DAEM verschijnt voor verzoeker, en van advocaat P. DEVERS, die verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van eerste auditeur-afdelingshoofd W. VAN NOTEN;

Gelet op titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;

## 1. Over de gegevens van de zaak.

Overwegende dat de gegevens van de zaak als volgt kunnen worden samengevat :

1.1. Verzoeker is directeur-ingenieur bij het departement Leefmilieu en Infrastructuur, administratie Ondersteunende Studies en Opdrachten.

Bij besluit van 21 december 1994 wordt hij door de directeur-generaal van de administratie Ondersteunende Studies en Opdrachten aangewezen als afdelingshoofd van de afdeling Elektriciteit en Mechanica - Gent.

Deze aanwijzing wordt bij besluit van 23 december 1994 door de Vlaamse minister van Openbare Werken, Ruimtelijke Ordening en Binnenlandse Aangelegenheden bekrachtigd.

1.2. Volgens verzoeker zijn er in de schoot van de administratie Ondersteunende Studies en Opdrachten van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap in de loop van 1995 spanningen ontstaan tussen verscheidene afdelingshoofden enerzijds en de directeur-generaal anderzijds. Hieromtrent worden tussen de afdelingshoofden een aantal gesprekken gevoerd en een tekst opgesteld waarin alle grieven zijn opgenomen. Volgens verzoeker was het de bedoeling de problemen aan de directeur-generaal voor te leggen en hiervoor een oplossing te zoeken. Verzoeker stelt dat hij niet de initiatiefnemer was, zoals volgens hem ten onrechte door de directeur-generaal wordt beweerd, maar dat hij wel aan de besprekingen heeft deelgenomen. Dit feit wordt verzoeker kwalijk genomen. Hij krijgt hierover opmerkingen van de directeur-generaal, die hem zou hebben medegedeeld dat hij op de hoogte was van de “samenspanning” en dat er op deze manier niet langer kon worden samengewerkt. Het document waarover sprake wordt ten slotte niet aan de directeur-generaal voorgelegd omdat één van de afdelingshoofden het niet wenst te ondertekenen. Wel is de directeur-generaal in het bezit gekomen van het document.

1.3. Op 14 februari 1996 wordt met verzoeker een evaluatiegesprek gevoerd waarbij de directeur-generaal optreedt als eerste evaluator en de secretaris-generaal als tweede evaluator.

Het evaluatieverslag bevat, naast positieve uitspraken, ook een aantal negatieve opmerkingen.

1.4. Op 12 maart 1996 voegt verzoeker zijn opmerkingen toe aan dat evaluatieverslag.

1.5. Op 28 september 1996 vindt op vraag van verzoeker een “opvolgingsgesprek” plaats met de directeur-generaal. Volgens het verslag dat verzoeker daarover heeft opgesteld had de directeur-generaal geen opmerkingen over wat verzoeker deed, maar stelde hij “dat hij alle vertrouwen verloren had en dat hij er werk van maakte dat er definitief een einde aan de samenwerking zou worden gesteld”.

1.6. Op 6 december 1996 beslist de directeur-generaal dat de aanwijzing van verzoeker als afdelingshoofd van de afdeling Elektriciteit en Mechanica - Gent met ingang van 1 januari 1997 beëindigd wordt.

Dit besluit wordt bij besluit van 16 december 1996 door de Vlaamse minister van Openbare Werken, Vervoer en Ruimtelijke Ordening bekrachtigd.

## 2. Over de gegrondheid van het beroep.

2.1.1. Overwegende dat verzoeker in een eerste middel de schending aanvoert van titel IX van het besluit van de Vlaamse regering van 24 november 1993 houdende organisatie van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap en de regeling van de rechtspositie van het personeel (hierna : het Vlaams personeelsstatuut), de schending van de rechten van verdediging en machtsoverschrijding; dat hij hierbij

uiteenzet dat de beëindiging van zijn aanwijzing als afdelingshoofd van de afdeling Elektriciteit en Mechanica - Gent een verkapte tuchtmaatregel is, aangezien de bedoeling van de beëindiging van de aanwijzing erin bestaat hem nadeel toe te brengen om op die wijze een beweerd foutief gedrag te bestraffen; dat in die omstandigheden de procedure betreffende de tuchtregeling, zoals bepaald in titel IX van het Vlaams personeelsstatuut, moest worden nageleefd;

2.1.2. Overwegende dat de verwerende partij hierop antwoordt dat de aanwijzing van een afdelingshoofd steeds kan worden beëindigd en dat het beëindigen van die aanwijzing veeleer een maatregel van orde is dan een tuchtmaatregel en dat die maatregel kan worden genomen wanneer blijkt dat de betrokkene een onvoldoende functioneringsevaluatie heeft, of wegens functionele redenen of op vraag van de betrokkene;

2.1.3. Overwegende dat verzoeker hierop repliceert dat het niet is omdat de maatregel tot beëindiging van zijn aanstelling als afdelingshoofd op het eerste gezicht geen tuchtmaatregel lijkt, dat de verwerende partij niet de bedoeling zou hebben gehad hem te straffen voor feiten die hem ten onrechte worden verweten; dat de reden dat de aanwijzing van verzoeker werd beëindigd om de goede werking van de dienst te verzekeren, niet met de werkelijkheid overeenstemt en dat verzoeker de facto uit de dienst verwijderd is omdat men hem wilde straffen zonder de daartoe voorziene procedure te volgen;

2.1.4. Overwegende dat verzoeker in zijn laatste memorie benadrukt dat hij wel degelijk over de vereiste competenties beschikte voor de uitoefening van zijn mandaat als afdelingshoofd en dat dit voldoende blijkt uit het administratief dossier;

2.1.5. Overwegende dat een verzoeker dient te bewijzen dat een maatregel die als zodanig geen tuchtmaatregel is, een verdoken tuchtmaatregel is, dat hij meer bepaald moet aantonen met verwijzing naar concrete omstandigheden dat het determinerend, maar niet uitgedrukt motief van de maatregel is hem te bestraffen; dat vóór de wijziging van het Vlaams personeelsstatuut door het besluit

van de Vlaamse regering van 11 maart 1997 de aanwijzing van de afdelingshoofden beschouwd werd als de loutere toekenning van een functie, bestemd voor de ambtenaren van ten minste rang A2, zonder dat aan hun benoeming enige wijziging werd aangebracht zodat dergelijke aanwijzing kon worden beëindigd bijvoorbeeld omdat de leidend ambtenaar van oordeel was dat het afdelingshoofd niet aan de verwachtingen voldeed; dat uit de motieven van de bestreden besluiten blijkt dat de aanwijzing van verzoeker als afdelingshoofd beëindigd werd, omdat geoordeeld werd dat hij “niet verder geschikt is om de functie van afdelingshoofd van de afdeling Elektriciteit en Mechanica - Gent verder uit te oefenen”; dat de omstandigheid dat de maatregel tot beëindiging van de aanstelling van verzoeker als afdelingshoofd genomen is ingevolge bepaalde tekortkomingen en dat die maatregel verzoeker nadeel berokkent evenwel nog niet aantoonst dat die maatregel genomen werd om verzoeker te bestraffen en derhalve een tuchtrechtelijk karakter zou hebben; dat de stukken waarnaar verzoeker in zijn laatste memorie verwijst om aan te tonen dat hij wel degelijk de vereiste competenties heeft in feite niets anders zijn dan moties ingediend door personeelsleden van de afdeling Elektriciteit en Mechanica; dat daarin echter nog niet het bewijs wordt gevonden van verzoekers beweringen; dat het middel niet gegrond is;

2.2.1. Overwegende dat verzoeker in zijn tweede middel de schending aanvoert van artikel 24bis, § 1, van het Vlaams personeelsstatuut, omdat hoewel in de bestreden beslissingen van 6 en 16 december 1996 vermeld staat dat er overleg werd gepleegd met de secretaris-generaal, uit geen enkel stuk blijkt dat dit overleg is gebeurd;

2.2.2. Overwegende dat de aanhef van het eerste bestreden besluit als volgt luidt: “Gelet op het overleg van 28 november 1996 met de secretaris-generaal van het departement Leefmilieu en Infrastructuur” en dat in de begeleidende brief die de directeur-generaal op 6 december 1996, via de secretaris-generaal, aan de Vlaamse minister van Openbare Werken, Vervoer en Ruimtelijke Ordening heeft gezonden bovendien wordt vermeld wat volgt: “Zoals statutair bepaald heeft hierover ook overleg plaatsgegrepen met de heer secretaris-generaal op 28 november 11.”; dat

de secretaris-generaal op 19 februari 1997 in een brief aan verzoeker bevestigt dat het overleg heeft plaatsgehad; dat verzoeker hieromtrent klacht met burgerlijke partijstelling heeft neergelegd bij de onderzoeksrechter bij de rechtbank van eerste aanleg te Brussel lastens de directeur-generaal van de administratie Ondersteunende Studies en Opdrachten wegens valsheid in geschrifte en gebruik ervan; dat bij in kracht van gewijsde gegane beschikking van de raadkamer van 4 oktober 2001 zowel François ROCHTUS als Fernand DESMYTER buiten vervolging zijn gesteld wegens het ontbreken van voldoende bezwaar; dat verzoeker aldus zelfs niet een begin van bewijs van zijn standpunt aanbrengt; dat dit middel niet gegrond is;

2.3.1. Overwegende dat verzoeker in zijn derde middel de schending aanvoert van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, doordat “in de motivering (...) heel algemeen (wordt) uiteengezet welke tekortkomingen verweten worden aan verzoeker zonder dat precieze feiten worden aangehaald” zodat hij “geen kennis (heeft) van de beweerde 'tekortkomingen' die hem ten laste worden gelegd”;

2.3.2. Overwegende dat de verwerende partij hierop antwoordt dat eenieder kan vaststellen dat het besluit van de directeur-generaal omstandig gemotiveerd is en dat daarbij verwezen wordt naar specifieke tekortkomingen op managementvlak; dat niet de feiten in de zin van tuchtfeiten ter zake belangrijk zijn, maar wel de wijze waarop leiding wordt gegeven alsmede de intern en extern geboekte resultaten; dat verzoeker er overigens niet toe komt de in zijn hoofde weerhouden tekortkomingen effectief tegen te spreken, laat staan te ontkrachten en dat hij evenmin aanduidt op welke punten de motivering niet voldoet;

2.3.3. Overwegende dat verzoeker repliceert dat hij de tekortkomingen die hem worden verweten in het feitenrelaas heeft beantwoord en ontkracht; dat het besluit tot beëindiging van zijn aanstelling enkel gebaseerd is op een aantal beweringen van de directeur-generaal die niet enkel door verzoeker maar ook door de andere ambtenaren van de afdeling worden tegengesproken en ontkracht en dat het bestreden besluit op onjuiste beweringen is gesteund;

2.3.4. Overwegende dat luidens artikel 2 van de wet van 29 juli 1991 alle bestuurshandelingen met individuele strekking uitdrukkelijk gemotiveerd dienen te worden en luidens artikel 3 die motivering de juridische en feitelijke overwegingen moet vermelden die aan de beslissing ten grondslag liggen en dat de motivering afdoende moet zijn; dat de motieven die opgenomen zijn in de bijlage bij het besluit van 6 december 1996 als volgt luiden :

“Het huidig voorstel om een einde te stellen aan de aanwijzing van ir. Odile Van De Vijver tot afdelingshoofd van de afdeling Elektriciteit en Mechanica - Gent is gesteund op twee jaar werking en ervaring sinds 01 januari 1995.

De aanwijzing door de directeur-generaal van de administratie Ondersteunende Studies en Opdrachten op 21 december 1994 gebeurde in volle vertrouwen en vooral als blijk van appreciatie voor 20 jaar ervaring en werk van ir. O. Van De Vijver.

Na een inlooperperiode van enige maanden begin 1995 bleek dat ir. O. Van De Vijver zich moeilijk kon schikken naar de nieuwe spelregels van de veranderingsprocessen. Dit manifesteerde zich bij verschillende gelegenheden.

Het gedrag van ir. O. Van De Vijver wordt vooral bepaald door twee elementen :

1. het afbakenen en het verdedigen van het territorium van de afdeling Elektriciteit en Mechanica - Gent,
2. de weerstand tegen veranderingen.

Opmerkingen van de hiërarchie, van de controlerende organisaties Inspectie van Financiën en Rekenhof, van de Juridische Diensten Overheidsopdrachten, van bepaalde collega's, worden door ir. O. Van De Vijver ervaren als een agressie, die overeenkomstig beantwoord dient te worden. Dit uit zich in het stelselmatig, meestal schriftelijk, weerleggen van een fractie van de inhoud van de gemaakte opmerkingen of het wijzen op de werkdruk op zijn personeelsleden en op het gebrek aan middelen. De mondelinge communicatie hieromtrent is gering.

Aan de kern van de zaak, namelijk het belang van een goede communicatie en de mogelijkheid van preventief optreden, wordt door ir. Odile Van De Vijver voorbijgegaan. Deze manier van handelen slurpt veel tijd, energie en aandacht op van alle betrokkenen, zonder uitzicht op een verbeteren van de situatie. Integendeel, de negatieve spiraal wordt versterkt.

In gewone omstandigheden, maar nog meer in deze periode van veranderingsprocessen, is dit een situatie die niet past en niet kan aanvaard worden, temeer daar ieders tijd en aandacht volledig gemobiliseerd zijn voor de noodzakelijke verbeteringen.

De onevenredig opgeëiste tijd en de druk veroorzaakt door de handelwijze van het afdelingshoofd van de afdeling Elektriciteit en Mechanica - Gent vormt een grote belasting, in het bijzonder voor het afdelingshoofd zelf, voor de directeur-generaal en het directoraat-generaal, en voor de organisatie.

De economie van de bestedingen door de Vlaamse Gemeenschap wordt door ir. 0. Van De Vijver ondergeschikt bevonden aan de binnen de afdeling Elektriciteit en Mechanica - Gent sinds jaren opgebouwde organisatie en manier van werken.

Er is te weinig aandacht voor de dossiers overheidsopdrachten, nochtans een essentieel gegeven in de beleidsuitvoering.

Ondanks meerdere vragen en schriftelijke nota's van de directeur-generaal aan de sector Elektriciteit en Mechanica en aan de afdeling Elektriciteit en Mechanica - Gent betreffende de gelijkheid van de inschrijvers, "het bestuur is geen rechter en partij", de inhoud van de verrekeringen (lage hoeveelheden tegen hoge prijzen worden hoge hoeveelheden tegen dezelfde hoge prijzen), het voorzien van realistische hoeveelheden om speculatie door de aannemers te vermijden, bleef en blijft het afdelingshoofd van de afdeling Elektriciteit en Mechanica - Gent bij zijn vroegere werkwijze.

Deze gegevens worden door de medewerkers, de controlerende instanties, de aannemers geregistreerd en besproken.

Ze schaden het imago van de overheidsdienst en zijn niet in overeenstemming met de door de minister van Openbare Werken, Vervoer en Ruimtelijke Ordening voorgestane beleidsuitvoering.

Deze elementen werden aangehaald in de opvolgingsgesprekken tussen het afdelingshoofd van de afdeling Elektriciteit en Mechanica - Gent en de directeur-generaal, evenals bij de evaluatie van het afdelingshoofd over het werkjaar 1995. Hierop heeft ir. 0. Van De Vijver zijn opmerkingen laten geworden.

De leidend ambtenaar draagt de volle verantwoordelijkheid met betrekking tot de aangelegenheden die eigen zijn aan de hem toevertrouwde afdelingen en voor het dagelijks bestuur in zijn afdelingen. Hij is aanspreekbaar op de behaalde resultaten. Deze opdracht kan slechts volledig ingevuld worden indien hij volledig, in wederzijds vertrouwen en in een goede samenwerking, op zijn afdelingshoofden kan rekenen.

Ondanks de herhaalde kansen gegeven aan ir. 0. Van De Vijver is deze er niet in geslaagd de verwachtingen in te lossen. Een verder aanblijven als afdelingshoofd van ir. 0. Van De Vijver legt een hypotheek op de toekomst.

Hij kan ingeschakeld worden in een eerder operationele functie buiten de afdeling waar hij momenteel werkzaam is.”;

dat hieruit voldoende blijkt waarom de directeur-generaal geoordeeld heeft dat verzoeker niet geschikt is om de functie van afdelingshoofd van de afdeling Elektriciteit en Mechanica - Gent verder uit te oefenen; dat het ministerieel besluit van 16 december 1996, waarbij het besluit van de directeur-generaal bekrachtigd wordt, op zijn beurt verwijst naar de in die bijlage aangereikte motivering; dat die motivering uitvoerig is en dat daarin melding wordt gemaakt van een aantal tekortkomingen waaromtrent reeds bij de evaluatie in februari 1996 opmerkingen werden gemaakt; dat verzoeker bijgevolg ten onrechte stelt dat die motivering "heel

algemeen" is en geen "precieze feiten" vermeldt en bovendien niet aanduidt op welke punten die motivering volgens hem niet zou voldoen; dat dit middel evenmin gegrond is,

## **B E S L U I T :**

### **Artikel 1.**

Het beroep wordt verworpen.

### **Artikel 2.**

De kosten van het beroep, bepaald op 99,16 euro, komen ten laste van verzoeker.

### **Artikel 3.**

Het door verzoeker op zijn verzoekschrift tot nietigverklaring te veel betaalde bedrag van 12,39 euro zal hem worden terugbetaald.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op negen september 2000 en drie, door de IXe kamer, die was samengesteld uit :

|        |                     |                  |
|--------|---------------------|------------------|
| de HH. | J. DE BRABANDERE,   | kamervoorzitter, |
|        | L. HELLIN,          | staatsraad,      |
|        | A. VANDENDRIESSCHE, | staatsraad,      |
| Mevr.  | S. VAN AELST,       | griffier.        |

**De griffier,**

**De voorzitter,**

**S. VAN AELST.**

**J. DE BRABANDERE.**