

**RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.**

**A R R E S T**

**nr. 172.256 van 14 juni 2007  
in de zaak A. 133.328/XII-4892.**

In zake : Eric VANDE WALLE,  
die woonplaats kiest bij  
advocaat J. Vande Moortel,  
kantoor houdende te Gent,  
Groot-Bittaniëlaan 12-18

tegen :

het OPENBAAR CENTRUM VOOR MAATSCHAPPELIJK  
WELZIJN VAN GENT,  
dat woonplaats kiest bij  
advocaat P. Devers,  
kantoor houdende te Gent,  
Kouter 71-72.

---

**DE RAAD VAN STATE, XIIe K A M E R,**

Gezien het verzoekschrift dat Eric Vande Walle op 21 februari 2003 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van het besluit van 16 december 2002 van het vast bureau van de raad voor maatschappelijk welzijn van het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn van Gent waarbij hem bij tuchtmaatregel een berisping wordt opgelegd;

Gezien de memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgesteld door eerste auditeur B. Thys;

Gelet op de beschikking van 17 oktober 2006 die de neerlegging ter griffie van het verslag en van het dossier gelast;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen en gezien de laatste memorie van verzoeker;

Gelet op de beschikking van 22 maart 2007 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 22 mei 2007;

Gehoord het verslag van staatsraad G. van Haegendoren;

Gehoord de opmerkingen van advocaat V. Kymers, die loco advocaat J. Vande Moortel verschijnt voor verzoeker;

Gehoord het eensluidend advies van eerste auditeur B. Thys;

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

### **WIJST NA BERAAD HET VOLGENDE ARREST :**

#### *De gegevens van de zaak*

1. Verzoeker is sinds 1 oktober 1998 directeur van het rust- en verzorgingstehuis Sint-Jozef te Wondelgem dat onder het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn (hierna: het OCMW) van Gent ressorteert.

Op 29 mei 2002 stelt de secretaris van het OCMW lastens verzoeker een tuchtverslag op dat hij op 3 juni 2002 aan het vast bureau voorlegt en dat luidt :

“Op de agenda van het Vast Bureau van heden staat een punt m.b.t. de verlofoverdrachten van statutair en contractuele personeelsleden van het Tehuis St.-Jozef. In de desbetreffende nota wordt de oorzaak van het ernstig probleem in het verleden gesitueerd, wat ten dele onjuist is.

Bovendien moeten we vaststellen dat de huidige directie, die sedert 1.10.1998 in dienst is, er in al die jaren niet in geslaagd is het probleem op te lossen.

De voorliggende voorstellen tot verlofoverdracht druisen in tegen de vigerende regels terzake. De overige rusthuisdirecties slagen er blijkbaar wel in om de verlofreglementering correct toe te passen.

Om sociale onrust te vermijden wordt het bestuur door het nalatig optreden van de directie van het Tehuis St.-Jozef dus verplicht een vrij dure regeling ad hoc uit te werken.

Een aantal nuchtere vaststellingen volstaan om in hoofde van betrokken directie van wanbeheer te kunnen spreken :

- de directie is na 3,5 jaren dienst nog steeds niet op de hoogte van de verlofregeling van het personeel.
- er worden verlofoverdrachten om dienstredenen aangevraagd voor 54 personeelsleden (op 92 = ca. 60%).  
Dergelijke ongekende situatie wijst op een structureel gebrek aan organisatie.
- het totaal aan over te dragen uren bedraagt 1.489,5 u, m.a.w. 1 FTE personeelslid.

De slechte organisatie en het foutieve verlofmanagement van de directie kosten het OCMW de jaarwedde van 1 voltijds personeelslid.

- de afwijking op de vigerende reglementering kan in andere instellingen vragen tot identieke behandeling genereren, met alle problemen van dien voor het bestuur.

Anderzijds kan het personeel van het Tehuis St.-Jozef niet het slachtoffer worden van het slecht beheer van de directie.

#### BESLUIT

We menen dat de verantwoordelijkheid moet gelegd worden, waar ze zich effectief situeert.

In deze context stellen we, gelet op hogervermelde ernstige tekortkoming aan de beroepsplichten vanwege de directie van het Tehuis St.-Jozef, voor om de h. Eric Vande Walle, directeur, een tuchtsanctie van één maand schorsing zonder wedde op te leggen”.

Bij aangetekende brief van 4 juni 2002 wordt verzoeker opgeroepen om op 24 juni 2002 om tuchttreden door het vast bureau te worden gehoord. Met betrekking tot de ten laste gelegde feiten wordt gesteld :

“Er wordt U een ernstige tekortkoming aan de beroepsplichten, meer bepaald wanbeheer, ten laste gelegd. Deze tenlastelegging heeft concreet betrekking op de zware problematiek inzake verlofoverdrachten, die het OCMW heeft verplicht om een dure oplossing ad hoc uit te werken.

Zo kent u, na 3,5 jaar in dienst te zijn als directeur, blijkbaar de vigerende reglementering inzake verlof en overuren nog steeds niet, laat staan dat u die toepast.

De regularisatie, waartoe het bestuur verplicht werd slaat op 54 van de 92 personeelsleden van het Tehuis St.-Jozef, wat wijst op een compleet gebrek aan organisatie.

Uw foutief verlofmanagement en het ontbreken van elke organisatie heeft geleid tot de overdracht resp. vergoeding van 1.489,5 prestatie-uren, wat zo goed als overeenkomt met de jaarwedde van één voltijds personeelslid”.

Er wordt ook nog vermeld dat een tuchtsanctie van “veertien dagen schorsing zonder wedde” wordt overwogen.

Op 24 juni 2002, 2 september 2002 en 18 november 2002 worden verzoeker en getuigen gehoord.

Op 16 december 2002 neemt het vast bureau het bestreden besluit dat, benevens op de vermelding van de toepasselijke wetgeving en de procedurele stappen die in het kader van de tuchtprocedure werden gezet, op volgende overwegingen steunt :

“- Overwegende dat iedere leidinggevende binnen het OCMW moet weten dat de verlofoverdrachten van de personeelsleden naar het volgend dienstjaar per 31 december moeten geregeld zijn, teneinde in het begin van het nieuwe dienstjaar het vakantietegoed voor dit dienstjaar te kunnen vastleggen op de

individuele verlofkaarten; dat eventuele afwijkingen op de reglementair toegestane verlofoverdrachten ten spoedigste bij het begin van het nieuwe dienstjaar voor goedkeuring aan het Vast Bureau moeten voorgelegd worden;

- Overwegende dat in deze context het tuchtrapport dd. 29.05.2002 wel degelijk binnen de gestelde termijn van 6 maanden werd opgemaakt;
- Overwegende dat de verlofproblematiek in de tehuizen op de vergadering van de rusthuisdirecties dd. 24.11.2001 aan bod is gekomen, wat wel degelijk aantoont dat de directies zich bewust waren van het feit dat er terzake acties moesten ondernomen worden;
- Overwegende dat de verlofproblematiek begin februari 2002 duidelijk niet opgelost was, meer : zeer ernstige proporties aannam, in twee OCMW rusthuizen, met name het Tehuis Sint Amandus en het Tehuis Sint Jozef; dat betrokken rusthuisdirecties de vigerende reglementering inzake verlof en overuren dus niet kenden, minstens niet correct toepasten;
- Overwegende dat dienvolgens tegen beide betrokken rusthuisdirecties een tuchtprocedure werd ingesteld;
- Overwegende dat de historische opbouw van de verlofproblematiek in het Tehuis Sint Jozef een verzachtende omstandigheid uitmaakt in hoofde van Eric Vande Walle; dat evenwel het feit dat de afbouw van de bestaande problematiek vanaf de aanstelling van betrokkene als directeur per 1.10.1998 méér dan 3 jaren in beslag neemt, getuigt van een gebrek aan organisatie en een foutief verlofmanagement;
- Overwegende dat Eric Vande Walle zijn verantwoordelijkheid in onderhavig dossier systematisch beperkt resp. afschuift door niet-bewezen beschuldigingen te formuleren t.a.v. andere OCMW-medewerk(st)ers, aan wie o.a. het verstrekken van verkeerde informatie, het bewust achterhouden van informatie, en een verkeerde voorstelling van zaken aan het bestuur, worden verweten”.

### *De grond van de zaak*

#### *Standpunt van de partijen*

2.1. Verzoeker roept in een *derde middel* de schending in van “de regelen van behoorlijke bewijsvoering”. Hij betoogt dat wanneer een tuchtstraf op onbestaande of onvoldoende bewezen feiten steunt, zij in rechte niet verantwoord is.

Hij stelt dat hij omstandig heeft aangetoond dat het ontstaan van de verlofproblematiek niet aan hem te wijten is, stelling die overigens door verwerende partij wordt erkend door de historische opbouw van de verlofproblematiek in het tehuis als een verzachtende omstandigheid aan te merken.

Voorts is de vermelding dat elke leidinggevende moet weten dat de verlofoverdrachten naar het volgende dienstjaar op 31 december geregeld moeten zijn om in het begin van het nieuwe dienstjaar het vakantietegoed voor dat jaar op

de individuele verlofkaarten te kunnen vastleggen en dat eventuele afwijkingen op de reglementair toegestane verlofoverdrachten ten spoedigste bij het begin van het nieuwe dienstjaar voor goedkeuring aan het vast bureau moeten worden voorgelegd, onjuist en minstens ongenueanceerd. Volgens artikel 40, §2, van het algemeen personeelsreglement is het immers niet de opdracht van de dienstchef, doch van het personeelslid, om aan de secretaris van het OCMW een aanvraag te richten om het teveel aan verlof te mogen overdragen. Bijgevolg kan dit feit bezwaarlijk als bewezen worden beschouwd. Bovendien was hij gebonden door zijn plicht de richtlijnen van de dienst personeel en zijn leidinggevenden te volgen. Daarenboven was de door zijn hiërarchische meerderen verstrekte informatie onduidelijk en tegenstrijdig, hetgeen hij omstandig en onomstotelijk met behulp van stukken heeft toegelicht in zijn verslagen van 24 juni 2002, 2 september 2002 en 18 november 2002.

2.2. Verwerende partij antwoordt dat zij nooit heeft betwist dat de verlofproblematiek historische oorzaken had die niet aan verzoeker te wijten zijn. Dat blijkt zowel uit de oorspronkelijke omschrijving van de feiten, als uit de tuchtbeslissing. Relevant was de gestage en voldoende afbouw ervan enerzijds alsook de rapportering ervan, met het oog op het al dan niet toepassen van de artikelen 40 en 68 van het algemeen personeelsreglement, anderzijds. Bovendien stond, ook voor verzoeker, reeds vast dat de verlofproblematiek de louter individuele gevallen, met bevoegdheid van de OCMW-secretaris, sinds jaren oversteeg zodat deze problematiek een beleids-aangelegenheid vormde waarvoor het vast bureau bevoegd was. Voor de overdracht van inhaalrust is het vast bureau sowieso bevoegd. Uit de tekst van artikel 40, §2, van het algemeen personeelsreglement is in deze omstandigheden geenszins af te leiden dat de dienstchef, te dezen verzoeker, geen taak van verlofmanagement en rapportering had. Verzoeker heeft dit in zijn verweer overigens nooit zo gepleit. Bovendien staat vast en werd niet betwist dat er, onmiddellijk volgend op het einde van het kalenderjaar, een jaarlijkse nota diende te komen. Er is op dat vlak geen sprake van onduidelijke of tegenstrijdige instructies van hiërarchische oversten.

2.3. In zijn memorie van wederantwoord repliceert verzoeker dat verwerende partij verwijst naar artikel 86 van het algemeen personeelsreglement dat bepaalt dat de inhaalrust zo spoedig mogelijk moet worden opgenomen en in ieder geval in de loop van het volgende trimester, met mogelijke afwijking, ook wegens dienstnoodwendigheden, van ten hoogste drie maanden, op gemotiveerde vraag van

de dienstchef, te beslissen door het vast bureau. De tenlastelegging heeft betrekking op het teveel aan overuren op 31 december 2001 terwijl voormeld artikel uitdrukkelijk bepaalt dat hij dit in de loop van het eerste trimester van het volgende jaar in orde kon brengen. Bijgevolg diende de tenlastelegging uitdrukkelijk te vermelden dat het opnemen van de overuren op 31 maart 2002 geregeld moest zijn, zodat hij tenminste geweten zou hebben waartegen hij zich diende te verdedigen en het sluitende bewijs zou hebben kunnen voorleggen van het opnemen van het teveel aan overuren op 31 maart 2002. Hij heeft de kans niet gekregen op overtuigende wijze te bewijzen dat hij zijn verplichtingen inzake het opnemen van overuren wel degelijk is nagekomen zodat dit feit hem niet ten laste kan worden gelegd.

Daarnaast betoogt hij dat de tenlastelegging elementen bevat waarvoor hij onmogelijk ter verantwoording kon worden geroepen, namelijk: “Deze tenlastelegging heeft concreet betrekking op de zware problematiek inzake verlofoverdrachten, die het OCMW heeft verplicht om een dure oplossing ad hoc uit te werken”. De beslissing de overgedragen uren uit te betalen is immers een loutere beleidsbeslissing en geen fout die hij beging. Het is een beslissing *ad hoc* en geen wettelijk bepaalde verplichting. De opportuniteitskeuze ligt bijgevolg volledig buiten zijn wil.

Ten slotte argumenteert hij dat de bestreden beslissing steunt op onvoldoende bewezen feiten daar men hem ten laste legt dat hij “na 3,5 jaar [...] de vigerende reglementering inzake verlof en overuren [niet zou kennen]” terwijl hij op overtuigende wijze het tegendeel kan aantonen. De opbouw van de verlofproblematiek is immers een historisch gegeven waarmee hij bij zijn aanstelling als directeur in 1998 werd geconfronteerd, wat trouwens uitdrukkelijk wordt erkend in de bestreden beslissing. Bovendien kan hij de afbouw van de verlofproblematiek aan de hand van grafieken overtuigend illustreren. Reeds voor zijn aanstelling werden de overuren systematisch overgedragen naar het volgende jaar, doch hij is erin geslaagd dit stelselmatig af te bouwen. Bijgevolg kan hem onmogelijk ten laste worden gelegd dat hij de relevante wetgeving niet zou kennen en een foutief verlofmanagement zou hebben gevoerd.

### *Bespreking*

2.4. Verzoeker voert in essentie aan dat wat hem door het bestreden besluit tuchtrechtelijk ten laste wordt gelegd niet naar genoegen van recht bewezen

is. Het is niet de taak van de Raad van State het onderzoek naar het bestaan van de tuchtfacten in de plaats van de tuchtverheid over te doen. De Raad vermag wel na te gaan of de tuchtverheid met inachtneming van de regels van behoorlijke bewijsvoering tot haar voorstelling van de facten is kunnen komen. Zoals hierna zal blijken, is dit niet het geval.

Luidens het bestreden besluit worden verzoeker ten laste gelegd :  
“het gebrek aan kennis van vigerende reglementen, meer bepaald de verlofregeling”  
en “een structureel gebrek aan organisatie en een foutief verlofmanagement”.

Buiten beschouwing gelaten dat beide tenlasteleggingen zeer vaag en algemeen zijn geformuleerd, kan noch de ene, noch de andere genoegzaam bewezen worden bevonden.

Vooreerst blijkt uit geen enkel stuk van het administratief dossier dat verzoeker een gebrek aan kennis zou hebben van de “vigerende reglementen” en meer bepaald van de verlofregeling. De betrokken tenlastelegging blijkt een loutere bewering die door geen enkel stuk wordt gestaafd. Zelfs uit het gegeven dat de verlofoverdrachten -althans in de visie van verwerende partij- sinds verzoekers aanstelling onvoldoende zijn afgebouwd, kan geen dergelijk gebrek aan kennis worden afgeleid.

Voorts wijst het bestreden tuchtbesluit geen enkele reglementaire bepaling aan die verzoeker zou hebben geschonden en die hem als diensthoofd ertoe verplichtte de verlofoverdrachten bij de aanvang van het jaar aan het vast bureau voor te leggen. Te dezen wijst verzoeker er terecht op dat artikel 40, §2, van het algemeen personeelsreglement, dat de verlofoverdrachten regelt, niet in een dergelijke verplichting voorziet. Die bepaling luidt immers :

“Wanneer het OCMW-personeelslid in de loop van het jaar zijn aantal vakantiedagen niet volledig heeft uitgeput, mogen de resterende dagen overgedragen worden naar het volgend jaar tot beloop van maximum de helft van het vakantietegoed waarop het belanghebbend OCMW-personeelslid voor uitsluitend het beschouwde vakantiejaar recht had.

Wanneer het tegoed aan vakantiedagen op het einde van het vakantiejaar niettemin meer bedraagt dan het overdraagbaar gedeelte, kan het OCMW-personeelslid een aanvraag richten aan de O.C.M.W.-Secretaris om het volledig tegoed aan vakantiedagen te mogen overdragen.

Een dergelijk verzoek kan enkel worden ingewilligd indien het niet opnemen van de vakantiedagen te wijten is aan duidelijk aanwijsbare dienstorganisatorische redenen.

Vooraleer het verzoek in te willigen zal vooraf het advies van de dienstchef worden ingewonnen”.

Artikel 86 van voornoemd reglement, dat betrekking heeft op de inhaalrust, voorziet daar evenmin in :

“§ 1. De inhaalrust wegens bijzondere dienstprestaties wordt - mits het voorafgaand akkoord van de dienstchef en met inachtneming van het belang van de dienst - genomen naar keuze van het O.C.M.W.- personeelslid.

§ 2. De inhaalrust moet zo spoedig mogelijk worden opgenomen en in ieder geval ten laatste binnen het trimester na dit waarin de bijzondere dienstprestaties die aanleiding hebben gegeven tot de inhaalrust, werden geleverd. Wanneer de inhaalrust niet kan worden opgenomen binnen de in voorgaand lid bepaalde termijn, hetzij wegens dienstonodwendigheden, hetzij wegens een langdurige afwezigheid van het betrokken O.C.M.W.-personeelslid om een andere reden dan inhaalrust, dan richt de dienstchef van het OCMW-personeelslid een met redenen omkleed verzoek om verlenging van de opnametermijn met ten hoogste drie maanden aan het Vast Bureau, resp. het Beheerscomité.

§ 3. Voor het bij het einde van de loopbaan desgevallend nog bestaand tegoed aan inhaalrusttijd geldt mutatis mutandis de regeling vastgesteld in art. 40 § 5”.

Ook het “structureel gebrek aan organisatie” en het “foutief verlofmanagement” die verzoeker worden verweten, komen uit het administratief dossier niet als afdoende bewezen naar voor. Luidens het bestreden besluit worden deze beweerdte tekortkomingen afgeleid uit “het feit dat de afbouw van de bestaande problematiek vanaf de aanstelling van betrokkene als directeur per 1.10.1998 méér dan 3 jaren in beslag neemt”. Daar staat evenwel tegenover dat verzoeker in het kader van zijn verweer voor de tuchtoverheid aan de hand van talrijke stavingsstukken uitvoerig heeft geargumenteed dat de verlofoverdrachten sinds zijn aanstelling wel degelijk wezenlijk zijn verminderd. Bij zijn verweer heeft hij uiteengezet welke moeilijkheden hem tot dan toe hebben verhinderd ze volledig af bouwen. Uit het administratief dossier en het bestreden besluit blijkt evenwel niet dat de tuchtoverheid aan die argumentatie veel aandacht heeft geschonken. Nergens blijkt waarom zij verzoekers verweer ontoereikend acht. In het bestreden besluit wordt enkel overwogen dat hij “zijn verantwoordelijkheid in onderhavig dossier systematisch beperkt resp. afschuift door niet-bewezen beschuldigingen te formuleren t.a.v. andere OCMW-medewerk(st)ers, aan wie o.a. het verstrekken van verkeerde informatie, het bewust achterhouden van informatie, en een verkeerde voorstelling van zaken aan het bestuur, worden verweten”. Deze overweging is echter zo vaag en algemeen dat ze niet vermag verzoekers geconcretiseerde argumentatie inzake de reeds gerealiseerde afbouw van de verlofoverdrachten te ontkrachten.

3. Het derde middel is dan ook gegrond.

**OM DIE REDENEN  
BESLUIT DE RAAD VAN STATE :**

**Artikel 1.**

Vernietigd wordt het besluit van 16 december 2002 van het vast bureau van de raad voor maatschappelijk welzijn van het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn waarbij Eric Vande Walle bij tuchtmaatregel een berisping wordt opgelegd.

**Artikel 2.**

De kosten van het beroep, bepaald op 175 euro, komen ten laste van verwerende partij.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op veertien juni 2007, door de XIIe kamer, die was samengesteld uit :

|                     |                  |
|---------------------|------------------|
| de HH. D. VERBIEST, | kamervoorzitter, |
| J. LUST,            | staatsraad,      |
| G. VAN HAEGENDOREN, | staatsraad,      |
| Mevr. S. DOMS,      | griffier.        |

**De griffier,**

**De voorzitter,**

**S. DOMS.**

**D. VERBIEST.**