

**RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.**

**IXe KAMER**

**A R R E S T**

**nr. 197.678 van 9 november 2009  
in de zaak A. 150.777/IX-4496**

In zake : Marleen DAMMEKENS  
bijgestaan en vertegenwoordigd door  
advocaat Dominique Matthys  
kantoor houdend te Gent  
Sint-Annaplein 34  
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de VLAAMSE GEMEENSCHAP, vertegenwoordigd door de  
Vlaamse Regering  
bijgestaan en vertegenwoordigd door  
advocaat Patrick Devers  
kantoor houdend te Gent  
Kouter 71-72  
bij wie woonplaats wordt gekozen

---

*I. Voorwerp van het beroep*

1. Het beroep, ingesteld op 16 april 2004, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van het college van secretarissen-generaal van 12 februari 2004, waarbij Marleen Dammekens definitief de “tuchtschorsing met inhouding van salaris ten belope van 1/10 van de nettobezoldiging gedurende drie maanden” wordt opgelegd.

*II. Verloop van de rechtspleging*

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

Adjunct-auditeur Jurgen Neuts heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 26 oktober 2009.

Staatsraad Bert Thys heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Dominique Matthys, die verschijnt voor de verzoekster, en advocaat Hendrik Vermeire, die loco advocaat Patrick Devers verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Adjunct-auditeur Jurgen Neuts, gemachtigd om ter terechtzitting advies te verlenen, 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. Ten tijde van het bestreden besluit is de verzoekster hoofdmedewerker in de afdeling Ondersteuning Werking van de Bovenbouw van het departement Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur (hierna: WVC) van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.

3.2. Op 27 oktober 2003 formuleert het afdelingshoofd van de afdeling Ondersteuning Werking ten laste van de verzoekster een voorstel tot schorsing in het belang van de dienst, omwille van “het niet willen uitvoeren van beslissingen” en “incorrect gedrag tegenover het afdelingshoofd”.

Op 28 oktober 2003 ondertekent de verzoekster dit voorstel voor ontvangst.

Met een nota van de secretaris-generaal van het departement WVC van 28 oktober 2003 wordt de verzoekster uitgenodigd om op 5 november 2003 over dit voorstel te worden gehoord.

3.3. Tegelijkertijd wordt voor dezelfde feiten een tuchtprocedure opgestart door een voorstel tot het opleggen van de “tuchtschorsing met inhouding

van salaris ten belope van 1/10 van de nettobezoldiging gedurende drie maanden”, eveneens geformuleerd door het afdelingshoofd van de verzoekster.

Op 28 oktober 2003 ondertekent de verzoekster dit voorstel voor ontvangst.

Met een schrijven van 28 oktober 2003 maakt de secretaris-generaal het voorstel van tuchtsanctie over aan de verzoekster en nodigt hij haar uit voor een hoorzitting op 14 november 2003.

3.4. Naar aanleiding van de hoorzitting aangaande het voorstel tot schorsing in het belang van de dienst, legt de verzoekster een verweerschrift met stavingsstukken neer.

3.5. Bij besluit van 7 november 2003 schorst de secretaris-generaal van het departement WVC de verzoekster voor een periode van drie maanden in het belang van de dienst.

Dit besluit wordt met een aangetekende brief van dezelfde datum aan de verzoekster betekend.

Op 10 november 2003 ondertekent de verzoekster het document voor ontvangst.

3.6. Van de hoorzitting aangaande het voorstel tot tuchtschorsing op 14 november 2003 wordt een proces-verbaal opgesteld.

Op 21 november 2003 legt de verzoekster in die procedure een verweerschrift met stavingsstukken neer.

3.7. Bij besluit van 28 november 2003 legt de secretaris-generaal van het departement WVC de verzoekster met ingang van 8 november 2003 de “tuchtschorsing met inhouding van salaris ten belope van 1/10 van de nettobezoldiging gedurende drie maanden” op.

Dit besluit wordt aan de verzoekster ter kennis gebracht met een aangetekende brief van 28 november 2003.

3.8. Op 11 december 2003 stelt de verzoekster tegen het tuchtbesluit van de secretaris-generaal van 28 november 2003 beroep in bij de raad van beroep.

3.9. Op 16 januari 2004 wordt de verzoekster, bijgestaan door haar raadsman, door de raad van beroep gehoord.

Dezelfde dag adviseert de raad van beroep unaniem dat “de tuchtstraf niet behouden moet blijven”. De determinerende motieven van het advies zijn de volgende :

“Overwegende dat uit de debatten is gebleken dat verzoekster als een zeer harde en gedreven werker dient te worden beschouwd, die kwaliteitsvolle resultaten aflevert;

dat uit het evaluatieverslag op afdoende wijze is gebleken dat onder haar beheer het GKB is uitgegroeid tot een degelijke applicatie;

dat het dan ook verwonderlijk voorkomt dat haar deze applicatie werd ontnomen;

dat het naar het oordeel van de raad het gevolg is van een reorganisatie eerder dan van persoonlijke tekortkomingen;

dat verder uit het dossier is gebleken dat er geen aangepast planningsdocument werd opgemaakt nadat haar de taak van GKP-applicatiebeheerder werd ontnomen, zodat er onduidelijkheid bestaat, zowel wat haar toekomstige opdrachten betreft als wat haar toekomst in het algemeen aangaat;

dat het in de gegeven omstandigheden begrijpelijk voorkomt dat de verzoekster niet is ingegaan op het intakegesprek bij mijnheer Deturck;

Overwegende dat de raad verder vaststelt dat sinds half mei 2003 de communicatie grotendeels per e-mail is gevoerd zonder dat er functioneringsgesprekken plaatsvonden;

Overwegende dat er geen aanwijzingen zijn van deloyaal gedrag van verzoekster, hetgeen duidelijk bevestigd werd door het afdelingshoofd ter zitting;

Overwegende dat verzoekster geen professionele tekortkomingen kunnen ten laste worden gelegd;

Overwegende dat gelet op wat voorafgaat de tuchtstraf niet in verhouding is tot de aangehaalde feiten.”

3.10. Bij besluit van het college van secretarissen-generaal van 12 februari 2004 wordt de “tuchtschorsing met inhouding van salaris ten belope van 1/10 van de nettobezoldiging gedurende drie maanden” definitief aan de verzoekster opgelegd.

Dit besluit, dat met een aangetekende brief van 13 februari 2004 aan de verzoekster ter kennis wordt gebracht, is het voorwerp van het voorliggende beroep.

#### *IV. Onderzoek van de middelen*

##### *Eerste middel*

##### *Standpunt van de partijen*

4.1. In een eerste middel voert de verzoekster de schending aan van de formele en van de materiële motiveringsplicht, die zij beide vervat ziet in de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen en artikel IX 18 van het besluit van de Vlaamse regering van 15 juli 2002 houdende organisatie van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap en de regeling van de rechtspositie van het personeel (hierna: het Vlaams personeelsstatuut).

4.2. De verzoekster laat in een eerste onderdeel van dat middel met betrekking tot de aangevoerde schending van de formele motiveringsplicht gelden dat het college van secretarissen-generaal niet heeft gemotiveerd waarom van het advies van de raad van beroep wordt afgeweken. Zij stelt dat in het voormelde advies nochtans unaniem werd besloten dat haar geen professionele tekortkomingen ten laste konden worden gelegd en dat de tuchtstraf niet in verhouding stond tot de aangehaalde feiten, zodat de voorgestelde tuchtstraf niet kon worden behouden. Het college van secretarissen-generaal, dat blijkbaar van mening is dat het advies van de raad van beroep en de daaraan ten grondslag liggende motieven niet kunnen worden gevolgd, diende uitdrukkelijk de redenen van zijn afwijkend standpunt te vermelden. Volgens de verzoekster heeft het college van secretarissen-generaal nagelaten zulks te doen, aangezien het enkel opmerkt dat het advies van de raad van beroep geen nieuwe elementen toevoegt.

5. De verwerende partij betoogt in haar memorie van antwoord met betrekking tot het voormelde onderdeel van het eerste middel dat de verzoekster ten onrechte aanvoert dat het college van secretarissen-generaal bij het nemen van het bestreden besluit geen aandacht heeft gehad voor het advies van de raad van beroep. Zij argumenteert dat het college van secretarissen-generaal, na uitvoerig te hebben uitgeweid over de omstandigheden waarin het dossier tot stand is gekomen en over de feitelijkheden die tot de tuchtbetichtingen hebben geleid, op een gedetailleerde wijze elk motief van het advies van de raad van beroep heeft besproken en weerlegd. Ter staving verwijst zij naar de notulen van de vergadering van het college van

secretarissen-generaal van 12 februari 2004, die zijn opgenomen in het administratief dossier dat zij bij de Raad van State heeft neergelegd. De conclusie van de uitgevoerde analyse en van de weerlegging van het advies van de raad van beroep blijkt volgens de verwerende partij duidelijk uit het bestreden besluit, dat stelt dat “uit de bespreking van het advies van de Eerste Kamer van de Raad van Beroep [is] gebleken [...] dat er in dat advies geen nieuwe elementen toegevoegd worden”. De verwerende partij stelt dat dit een afdoende motivering is. Van een schending van de formele motiveringsplicht kan volgens haar geen sprake zijn, gelet op de volgende elementen:

- artikel IX 18 van het Vlaams personeelsstatuut heeft een algemene draagwijdte en is niet specifiek gericht op de weerlegging van het advies van de raad van beroep;
- aan het advies van de raad van beroep moet aandacht worden besteed in functie van de interne waarde van dat advies;
- de verzoekster kon uit het bestreden besluit afleiden waarom bepaalde motieven van het advies van de raad van beroep niet werden gevolgd.

6. De verzoekster repliceert in haar memorie van wederantwoord dat het eerste onderdeel van het eerste middel zich geenszins beperkt tot de loutere vaststelling dat aan het advies van de raad van beroep geen aandacht werd besteed, maar wel degelijk de miskennen van de formele motiveringsplicht aanvoert. De verzoekster stelt dat het tuchtbesluit van de secretaris-generaal van het departement WVC van 28 november 2003 en het tuchtbesluit van het college van secretarissen-generaal van 12 februari 2004 volkomen identiek zijn, zodat is aangetoond dat het laatstgenoemde college het advies van de raad van beroep zonder meer terzijde heeft geschoven. De uitleg die de verwerende partij verstrekt over de totstandkoming van het bestreden besluit, kan volgens de verzoekster niet overtuigen, vermits die uitleg niet uit de inhoud van dat besluit kan worden afgeleid. De notulen van de vergadering van het college van secretarissen-generaal van 12 februari 2004 maken immers geen deel uit van het bestreden besluit en deze notulen waren ten tijde van het nemen van het bestreden besluit aan de verzoekster niet bekend.

De verzoekster betwist ten slotte de stelling van de verwerende partij dat de formele aandacht die aan het advies van de raad van beroep diende te worden besteed, in relatie staat met de interne waarde van dat advies. Het is volgens de verzoekster “elementair” dat de verwerende partij, indien zij van mening was dat de interne waarde van het advies van de raad van beroep niet voldoende groot was,

daarover uitleg diende te verstrekken. De kwaliteit van een advies van de raad van beroep kan niet worden bepaald aan de hand van de lengte van dat advies, noch van de tijd die werd genomen om het uit te brengen.

7. De verwerende partij laat in haar laatste memorie nog gelden dat de raad van beroep zich in zijn advies enkel heeft uitgesproken over de zwaarte van de tuchtsanctie, zonder te specificeren of hij van mening is dat er bewezen tuchtfeiten zijn. Ook uit de laatste overweging van het advies dat “de tuchtstraf niet in verhouding is tot de aangehaalde feiten” blijkt dat de raad van beroep zich alleen over de zwaarte van de tuchtsanctie heeft uitgesproken, zodat dient te worden besloten dat het advies voor de verzoekster enkel wat dat punt betreft een gunstig advies uitmaakt. De formele motivering van het besluit van het college van secretarissen-generaal dient, aldus de verwerende partij, bijgevolg enkel betrekking te hebben op de voormelde stelling van de raad van beroep dat de tuchtstraf niet evenredig is met de feiten. Uit het voorgaande leidt de verwerende partij af dat het middel slechts gegrond zou kunnen worden bevonden indien het een schending zou aanvoeren van de formele motiveringsplicht wat de zwaarte van de tuchtstraf betreft, en niet, zoals te dezen het geval is, wat het bewezen zijn van de tuchtfeiten betreft.

### *Beoordeling*

8.1. Artikel IX 18 van het Vlaams personeelsstatuut bepaalde ten tijde van het bestreden besluit :

“Art. IX 18. De bevoegde overheid voor de definitieve uitspraak neemt binnen de vijftien kalenderdagen na ontvangst van het advies van de raad van beroep een gemotiveerde beslissing.  
[...]

8.2. De artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen verplichten de overheid in de akte de juridische en feitelijke overwegingen op te nemen die aan de beslissing ten grondslag liggen, en dat op een “afdoende” wijze. Het afdoende karakter van de motivering houdt in dat de motivering pertinent moet zijn, dit wil zeggen dat ze duidelijk met de beslissing te maken moet hebben, en dat ze draagkrachtig moet zijn, dit wil zeggen dat de aangehaalde redenen moeten volstaan om de beslissing te dragen.

De belangrijkste bestaansreden van de motiveringsplicht, zoals die wordt opgelegd door de voormelde wet van 29 juli 1991, bestaat erin dat de betrokkene in de hem aanbelangende beslissing zelf de motieven moet kunnen aantreffen op grond waarvan ze werd genomen, derwijze dat blijkt, of minstens kan worden nagegaan of de overheid is uitgegaan van gegevens die in rechte en in feite juist zijn, of zij die gegevens correct heeft beoordeeld, en of zij op grond daarvan in redelijkheid tot haar beslissing is kunnen komen, opdat de betrokkene met kennis van zaken zou kunnen uitmaken of het aangewezen is de beslissing met een annulatieberoep te bestrijden.

Deze redengeving moet des te concreter en preciezer zijn wanneer de beslissing afwijkt van een voorafgaand advies, ook al is dit niet bindend, dat op duidelijke en concrete elementen is gesteund. In een dergelijk geval mag de overheid zich niet beperken tot een niet gemotiveerd tegenspreken van het advies, maar moet zij integendeel duidelijk maken waarom zij van oordeel is de argumenten waarop de adviesverlenende instantie steunt niet te kunnen volgen.

8.3. Te dezen heeft de raad van beroep in zijn advies laten blijken een andere kijk te hebben op het tuchtdossier van de verzoekster dan de secretaris-generaal van het departement WVC. De raad van beroep overwoog dat uit de debatten was gebleken dat de verzoekster als een zeer harde en gedreven werker diende te worden beschouwd, die kwaliteitsvolle resultaten afleverde, dat uit het evaluatieverslag op een afdoende wijze was gebleken dat onder haar beheer het GKB was uitgegroeid tot een degelijke applicatie, dat het dan ook verwonderlijk voorkwam dat haar deze applicatie werd ontnomen, dat naar het oordeel van de raad van beroep een en ander het gevolg was van een reorganisatie eerder dan van persoonlijke tekortkomingen, dat verder uit het dossier was gebleken dat er geen aangepast planningsdocument werd opgemaakt nadat haar de taak van GKB-applicatiebeheerder was ontnomen, zodat er onduidelijkheid bestond, zowel wat haar toekomstige opdrachten betrof als wat haar toekomst in het algemeen aanging, dat het in de gegeven omstandigheden begrijpelijk voorkwam dat de verzoekster niet was ingegaan op het intakegesprek bij de heer Deturck, dat de communicatie sinds half mei 2003 grotendeels per e-mail werd gevoerd zonder dat er functioneringsgesprekken plaatsvonden. De raad van beroep besloot dat er geen aanwijzingen waren van deloyaal gedrag van de verzoekster, hetgeen duidelijk werd bevestigd door het afdelingshoofd ter zitting en dat de verzoekster geen professionele tekortkomingen

ten laste konden worden gelegd, zodat de tuchtstraf niet in verhouding was tot de aangehaalde feiten.

De verwerende partij kan bijgevolg niet ernstig voorhouden dat de raad van beroep zich in zijn advies enkel heeft uitgesproken over de zwaarte van de tuchtsanctie, zonder te specificeren of hij van mening was dat er bewezen tuchtfeiten zijn.

Uit het administratief dossier blijkt dat het bestreden besluit een quasi-woordelijke herhaling is van het tuchtbesluit van de secretaris-generaal van het departement WVC van 28 november 2003. Met betrekking tot het advies van de raad van beroep beperkt het college van secretarissen-generaal zich tot de stelling “dat uit de bespreking van het advies van de Eerste Kamer van de Raad van Beroep gebleken is dat er in dat advies geen nieuwe elementen toegevoegd worden”. Zulks kan niet als een concreet gemotiveerd antwoord op de voormelde overwegingen van de raad van beroep worden beschouwd. Het is integendeel slechts een stijlformule die de verzoekster niet in staat stelt te vernemen waarom het advies van de raad van beroep niet werd gevolgd.

8.4. In de mate dat de verwerende partij verwijst naar de notulen van de zitting van het college van secretarissen-generaal van 12 februari 2004 om aan te geven om welke redenen het advies van de raad van beroep niet kon worden gevolgd, dient te worden vastgesteld dat de verzoekster vóór het instellen van het voorliggende annulatieberoep niet op de hoogte was van de inhoud van die notulen. De verwerende partij kan niet worden bijgevalen in haar standpunt dat de verzoekster op de hoogte was van het advies van de raad van beroep, zodat zij uit het bestreden besluit kon afleiden waarom dit advies niet werd gevolgd. Hiervóór werd reeds vastgesteld dat de overweging “dat uit de bespreking van het advies van de Eerste Kamer van de Raad van Beroep gebleken is dat er in dat advies geen nieuwe elementen toegevoegd worden”, slechts een stijlformule is die de verzoekster niet in staat stelt te vernemen waarom het advies van de raad van beroep niet werd gevolgd.

8.5. Het argument van de verwerende partij “dat de formele aandacht die wordt besteed aan [...] een advies van de Raad van Beroep evident mede, zelfs rechtstreeks functie is [van] de interne waarde van zulk een advies” is ten slotte niet dienstig, vermits uit het bestreden besluit niet blijkt dat de gebrekkige “interne

waarde” van het advies van de raad van beroep de reden zou zijn geweest op grond waarvan het advies door het college van secretarissen-generaal terzijde werd geschoven.

8.6. Het bestreden besluit is derhalve niet afdoende formeel gemotiveerd. Het eerste onderdeel van het eerste middel is gegrond.

## **BESLISSING**

**1. De Raad van State vernietigt het besluit van het college van secretarissen-generaal van 12 februari 2004 waarbij Marleen Dammekens definitief de “tuchtschorsing met inhouding van salaris ten belope van 1/10 van de nettobezoldiging gedurende drie maanden” wordt opgelegd.**

**2. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 175 euro.**

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 9 november 2009, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

|                        |                  |
|------------------------|------------------|
| André Vandendriessche, | kamervoorzitter, |
| Daniël Moons,          | staatsraad,      |
| Bert Thys,             | staatsraad,      |
| met bijstand van       |                  |
| Wim Geurts,            | griffier.        |

**De griffier**

**De voorzitter**

**Wim Geurts**

**André Vandendriessche**