

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 199.593 van 18 januari 2010
in de zaak A. 150.926/IX-4501**

In zake: Paul GOVAERTS
wonend te Antwerpen-Hemiksem
Kwartelstraat 16
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Steven Gibens
kantoor houdend te Antwerpen
Nachtegaalstraat 47

tegen:

de VLAAMSE GEMEENSCHAP, vertegenwoordigd door de
gouverneur van de provincie Antwerpen
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Bart Staelens
kantoor houdend te Brugge
Stockhouderskasteel
Gerard Davidstraat 46 bus 1
waar woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 21 april 2004, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de gouverneur van de provincie Antwerpen van 24 februari 2004, waarbij het beroep wordt verworpen dat Paul Govaerts heeft ingediend tegen de beslissing van zijn afdelingshoofd van 15 december 2003 om hem de tuchtstraf van de schorsing gedurende één maand met inhouding van 1/5 van het salaris op te leggen en waarbij deze tuchtstraf wordt behouden.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Eerste auditeur-afdelingshoofd Marc Lefever heeft een verslag opgesteld.

De verzoeker heeft een laatste memorie ingediend. De verwerende partij heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 7 december 2009.

Kamervoorzitter André Vandendriessche heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Steven Gibens, die verschijnt voor de verzoeker, en advocaat Pieter-Jan Staelens, die loco advocaat Bart Staelens, verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Marc Lefever 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. De verzoeker is op het ogenblik van het bestreden besluit hoofdmedewerker bij de afdeling Binnenlandse Aangelegenheden Antwerpen van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.

3.2. Op 1 mei 2002 wordt de verzoeker overgeplaatst van de dienst Administratief Toezicht naar de dienst Kerkfabrieken en Erediensten. Op deze dienst werkt hij onder E. Kassirer die de dienst leidt. Hij heeft één collega met de graad van hoofdassistent, met wie hij aanvankelijk zou instaan voor de behandeling van de begrotingen en de rekeningen van de kerkfabrieken.

Reeds na korte tijd zijn er problemen omdat er een grote achterstand ontstaat bij de behandeling van de rekeningen van de kerkfabrieken. Er

wordt vastgesteld dat deze dossiers in verzoekers bureel op de grond verspreid liggen zonder enige vorm van klassement.

In een nota van 16 september 2002 stelt L. Verrezen, chef van E. Kassirer, dat hij begin september de verzoeker heeft verzocht te beginnen met de verwerking van de rekeningen van de kerkfabrieken, maar dat dit nog steeds niet is gebeurd. Hij geeft E. Kassirer de opdracht ervoor te zorgen dat de rekeningen zo snel mogelijk worden behandeld en dat op verzoekers bureau orde wordt gebracht door het wegbergen van de dossiers.

Op 7 oktober 2002 geeft L. Verrezen, nadat hij heeft vastgesteld dat de verzoeker niet tot samenwerking bereid is, E. Kassirer de opdracht om de verzoeker ertoe te verplichten in te staan voor het bijzonder toezicht op de rekeningen van de kerkfabrieken en voor de behandeling van de moeilijke zaken in verband met erediensten, terwijl verzoekers collega zich nog uitsluitend zal bezighouden met het bijzonder toezicht op de begrotingen en de begrotingswijzigingen van de kerkfabrieken.

Niettemin staat die werkverdeling blijken er nog voortdurend problemen te zijn tussen de verzoeker en zijn collega's.

3.3. Niettemin geeft E. Kassirer in het voorjaar van 2003 als eerste evaluator een positieve evaluatie aan de verzoeker, waarbij evenwel als te ontwikkelen punten worden aangestipt dat “eens de ervaring gekomen [...] de dossiers een sneller verloop [dienen] te kennen en [...] de relaties met de collega's binnen de dienst [dienen] te worden ontwikkeld”.

L. Verrezen maakt als tweede evaluator een andere evaluatie op. Volgens hem heeft de verzoeker zijn doelstelling, die erin bestond de rekeningen van de erediensten volgens het “PIP/PEP-systeem” op een zo kort mogelijke tijd uit te voeren, niet gehaald, omdat er tussen hem en zijn collega grote onenigheid ontstond rond de taakverdeling. De verzoeker was van mening dat hij alleen het denkwerk moest doen en dat het materieel werk voor een ander was. Voorts was de wijze waarop de verzoeker werkte slordig en traag, gedroeg hij zich zeer a-collegiaal, deloyaal en vijandig ten opzichte van zijn collega's en meerderen, was hij vaak afwezig op zijn dienst om elders te roddelen over zijn collega's, en was hij slordig in het klassement van zijn dossiers. De tweede evaluator geeft dan ook een evaluatie “onvoldoende”.

Ingevolge het verschil in evaluatie geeft de eerste evaluator meer uitleg in zijn nota van 3 april 2003. Hij legt uit dat de verzoeker met tegenzin op zijn dienst is toegekomen en verschillende malen te kennen heeft gegeven terug te willen keren naar zijn vorige dienst, dat hij heeft geprobeerd de verzoeker toch te motiveren voor zijn nieuwe functie, dat de verzoeker de dossiers correct afwerkte, maar erg traag, wat hij eerst nog toeschreef aan het feit dat het om een voor de verzoeker nieuwe materie ging. Hij stelt dat hij tevergeefs heeft geprobeerd om de verzoeker enige hoffelijkheid en collegialiteit bij te brengen, maar dat hij heeft moeten vaststellen dat de verzoeker al de mensen uit zijn dienst al zo erg heeft beledigd dat niemand nog met hem wil werken. Omdat hij op het einde van 2002 meende een lichte verbetering in de werkhouding van de verzoeker te bespeuren, heeft hij een positieve evaluatie gegeven met de bedoeling de verzoeker verder te motiveren.

3.4. De verzoeker gaat niet akkoord met zijn evaluatie “onvoldoende” en tekent er beroep tegen aan bij de raad van beroep.

Op 14 april 2003 adviseert deze raad dat de evaluatie “onvoldoende” van de verzoeker niet gegrond is. De raad overweegt onder meer dat het planningsdocument niet werd opgesteld volgens de “SMART-principes” en dat er geen opvolgings- of functioneringsgesprekken werden gehouden. Voorts stelt de raad vast dat geen rekening werd gehouden met de periode van 1 januari 2002 tot eind mei 2002, alhoewel daar ook een planningsdocument voor bestond.

3.5. Op 18 juni 2003 houden E. Kassirer, L. Verrezen en afdelingshoofd G. Peeters een planningsgesprek met de verzoeker. Daarbij wordt aan de verzoeker een planningsdocument voorgelegd, waarin zijn taken zijn beschreven volgens de “SMART-principes”.

De verzoeker weigert in te stemmen met dit document, omdat “hij het totaalpakket niet haalbaar acht” en hij niet akkoord gaat met het administratieve werk dat hem wordt opgelegd.

3.6. Op 1 september 2003 herinnert directe chef E. Kassirer de verzoeker aan een aantal prioriteiten: hij moet de rekeningen binnen een heel korte tijd inschrijven in een register van binnenkomst en hij moet eerstdaags beginnen aan de reeds ingediende, niet-problematische rekeningen en deze dossiers “gezwind” afwerken.

De directe chef kondigt ook aan dat in de tweede helft van de maand oktober een eerste evaluatie zal worden gemaakt van het gevolg dat de verzoeker aan die nota zal hebben gegeven.

3.7. De verzoeker antwoordt hierop in een nota van 2 september 2003 aan het afdelingshoofd. Zijn standpunt komt er in essentie op neer dat hij zijn tijd moet verdoen met verzend-, kopieer- en afstempelwerk en hij also slechts heel traag vooruitgaat met zijn inhoudelijk werk, terwijl er uitvoerend personeel beschikbaar is dat door de leiding niet wordt ingezet. Hij stelt dat het niet kan dat rekeningen automatisch worden goedgekeurd, zonder dat ze worden nagekeken, alleen maar omdat ze zonder opmerkingen werden goedgekeurd door de gemeente en het bisdom. Hij merkt op dat dit in tegenstrijd is met het “PIP/PEP-systeem” en dat zijn taakomschrijving nochtans duidelijk vermeldt dat hij overeenkomstig dat systeem moet werken. Hij wenst dan ook duidelijk omschreven te zien wat er met de dossiers moet gebeuren: indien hij ze niet volgens het “PIP/PEP-systeem” moet behandelen, dan moet zijn taakomschrijving in die zin worden aangepast; indien hij ze wel volgens dat systeem moet behandelen, dan kan hij dat onmogelijk binnen de onrealistische termijnen die hem worden opgelegd.

3.8. Het afdelingshoofd repliceert in een nota van 5 september 2003 aan de verzoeker:

“[...]
Mijnheer Govaerts,

In antwoord op uw uitvoerige en soms kwetsende nota, deel ik u hierbij mede dat met de uitvoering van de rekeningen van de kerkfabrieken volgens PIP/PEP wordt bedoeld dat u oog moet hebben voor de processtappen daarin beschreven.

Dit wil helemaal niet zeggen dat u elk artikel van deze rekeningen moet gaan controleren en uitdiepen. De bedragen van deze rekeningen zijn trouwens niet in verhouding tot de tijd en de kostprijs van het toezicht.

Van een ambtenaar/hoofdmedewerker mag gezond verstand verwacht worden en geen verzet tegen een redelijke en logische benadering van het probleem zoals de uitvoering van standaard processen.

Dit houdt dus in dat u, indien de gemeente en het bisdom een gunstig advies hebben verleend aan een rekening van een kerkfabriek, dit onverwijld moet voorleggen aan de bestendige deputatie voor goedkeuring zodat de administratieve gang van zaken niet gestoord wordt.

Het niet door u behandelen van deze dossiers heeft voor gevolg dat de kerkbesturen niet kunnen beschikken over juiste informatie voor het vaststellen

van hun begroting. Dit is niet duldbaar en uw handelwijze getuigt niet van klantvriendelijk gedrag.

De planning zoals beschreven in uw planningsdocument moet dan ook volledig gevolgd worden.

[...]"

3.9. Op de schriftelijke reactie van de verzoeker van 8 september 2003, antwoordt het afdelingshoofd op 3 oktober 2003:

"[...]

In antwoord op uw nota van 8 september 2003 kan ik u medelen dat het geenszins de bedoeling is om geen inhoudelijk toezicht te houden op de kerkfabrieken.

Dit toezicht moet wel binnen een redelijke termijn gebeuren om alzo aan de verwachtingen van onze klanten tegemoet te komen.

Als handleiding bezorg ik u hierbij een nota die de verkorte procedure hiervan beschrijft.

U zal op 1 december 2003 beoordeeld worden op de naleving van deze opdracht. Bij een gunstige beoordeling zal versterking aan de dienst toegevoegd worden, om het financieel toezicht uit te oefenen. In het tegenovergestelde geval riskeert u een tuchtactie ingevolge manifeste werkonwilligheid.

[...]"

3.10. Nadat de secretaris van het bisdom de problemen in verband met de goedkeuring van de rekeningen van de kerkfabrieken heeft besproken met een lid van de bestendige deputatie, zendt het afdelingshoofd op 13 oktober 2003 nogmaals een nota naar de verzoeker waarin hij stelt dat hij erop rekent dat de verzoeker binnen de kortste keren en massaal de rekeningen zonder problemen voor goedkeuring aan de bestendige deputatie zal voorleggen. Hij besluit dat "verder uitstel [...] niet meer geduld [kan] worden".

3.11. Wanneer blijkt dat ondanks de gegeven dienstbevelen op het volgende bordereau voor voorlegging aan de bestendige deputatie slechts vier rekeningen ter goedkeuring zijn vermeld, worden op 17 oktober 2003 de andere binnengekomen rekeningen uit het bureel van de verzoeker weggehaald. Er wordt vastgesteld dat geen enkel van de ongeveer 250 dossiers, waarvan de meeste nog ongeopend blijken te zijn, is ingeschreven in het register van ingekomen rekeningen, wat in strijd wordt bevonden met het planningsdocument van 18 juni 2003.

3.12. Op 3 november 2003 stelt L. Verrezen aan het afdelingshoofd voor om de verzoeker bij tuchtmaatregel gedurende zes weken te schorsen met

inhouding van 1/5 van zijn wedde, op grond van de weigering tot uitvoering van de opdrachten waarin werd voorzien door het planningsdocument, en “in bijkomende orde” op grond van een deloyale houding en een totaal gebrek aan orde.

De verzoeker wordt met een nota van dezelfde datum van dit voorstel in kennis gesteld.

3.13. Op 1 december 2003 wordt de verzoeker, bijgestaan door een raadsman, door het afdelingshoofd gehoord. De raadsman legt een verdedigingsnota neer.

Na afloop van de hoorzitting legt de verzoeker nog een schriftelijke verklaring af, die op 2 december 2003 aan het afdelingshoofd wordt overgemaakt.

3.14. Bij besluit van 15 december 2003 legt het afdelingshoofd aan de verzoeker bij tuchtmaatregel een schorsing op van één maand met inhouding van 1/5 van het salaris.

Dit besluit steunt in het bijzonder op de volgende overwegingen:

“Overwegende dat de verdediging van betrokkene aanvoert dat zowel de samenstelling van het tuchtdossier als het tuchtverslag onvoldoende beantwoorden aan de waarborgen van onpartijdigheid en onafhankelijkheid, omdat het tuchtverslag werd opgesteld door de heer L. Verrezen, die betrokkene voordien een ongunstige evaluatie had gegeven;

Overwegende dat de vereiste van onpartijdigheid moet aanwezig zijn in hoofde van de persoon die het tuchtbesluit neemt; dat het logisch is dat het diensthoofd, die verantwoordelijk is voor de goede gang van zaken in zijn dienst, een tuchtvoorstel doet als hij meent dat er tuchtrechtelijk moet opgetreden worden; dat het feit dat de heer L. Verrezen in het verleden een ongunstige evaluatie heeft uitgebracht geen bewijs levert van zijn partijdigheid;

Overwegende dat de verdediging van betrokkene aanvoert dat het reële probleem van de cel erediens ten de omkadering is; dat zij hiervoor verwijst naar de functieomschrijving van de heer Kassirer, celhoofd, waarin hem 4 administratieve medewerkers worden toegezegd;

Overwegende dat deze 4 medewerkers bedoeld zijn voor de 2 onderdelen van de cel waarover de heer Kassirer de leiding heeft, te weten enerzijds ‘belastingen’ en anderzijds ‘kerkfabrieken’;

Overwegende dat de verdediging ook verwijst naar een nota van de heer Kassirer aan het afdelingshoofd van 5 juli 2002 waarin deze zegt dat het

aangewezen is 3 voltijdse personeelsleden voor deze taak (kerkfabrieken) in te zetten;

Overwegende dat deze nota slechts een vraag betreft van het celhoofd aan het afdelingshoofd om meer personeel te krijgen; dat ook andere diensthoofden dergelijke vragen formuleren; dat dit verzoek evenwel moet gekaderd worden in het globale personeelsbeleid van de afdeling, meer bepaald de beperkte mogelijkheden om op de verschillende diensten een optimale personeelsbezetting te voorzien;

Overwegende dat de heer Govaerts zich niet kan verschuilen achter deze argumenten om zijn werkzaamheden op het vlak van het nazicht van de rekeningen niet behoorlijk te verrichten;

Overwegende dat het personeelsbestand van de dienst kerkfabrieken overigens voorzag in 3 personeelsleden, m.n.:

E. Kassirer, adjunct van de directeur en celhoofd

P. Govaerts, hoofdmedewerker

B. Van Leeuwen, hoofdassistent (4/5 dagtaak);

Overwegende dat de heer Kassirer naast zijn functie ten aanzien van de gemeentebelastingen ook daadwerkelijk de leiding van de cel 'kerkfabrieken' op zich heeft genomen;

Overwegende dat de verdediger van betrokkene aanvoert dat de heer Govaerts steeds vragen is blijven stellen omtrent de werkwijze die hem wordt opgelegd, meer bepaald wat betreft de grondigheid van het hem opgelegde nazicht van de rekeningen van de kerkfabrieken, gelet op de PIP/PEP beginselen en de tijd die hieraan moet worden besteed;

Overwegende dat de verdediger stelt dat de procedure en inzonderheid de tijdsbesteding van PIP/PEP strijdig zijn met de handleiding die aan de heer Govaerts als een 'bevel' werd opgelegd;

Overwegende dat het niet geloofwaardig is om de werkonwilligheid van de heer Govaerts thans te willen verklaren vanuit een strijdigheid tussen twee werkmethodes, daar waar betrokkene steeds om principiële redenen geweigerd heeft de afspraken zoals geformuleerd in zijn planningsdocument na te komen, omdat hij de uitvoerende aspecten van zijn takenpakket niet het werk van een hoofdmedewerker vond (bijlage 2, laatste alinea);

Overwegende dat het niet aan een personeelslid toekomt om bepaalde aspecten van het takenpakket, zoals bepaald in zijn functiebeschrijving en planningsdocument, in vraag te stellen;

Overwegende dat aan betrokkene met nota van 5 september 2003 van het afdelingshoofd (bijlage 3) werd medegedeeld dat hij de processtappen van PIP-PEP diende te respecteren maar dat hij dit met redelijkheid en gezond verstand diende te doen; dat de strikte toepassing van de in PIP-PEP berekende tijdsvolumes immers alleen al voor de provinciale afdeling Antwerpen een meer-tewerkstelling van ongeveer 60 voltijdse eenheden voor gevolg zou hebben; dat dit onmogelijk de bedoeling kan geweest zijn en dit wellicht mede de oorzaak ervan is dat de PIP-PEP van de provinciale afdelingen nog niet goedgekeurd is door de Vlaamse Minister van Binnenlandse Aangelegenheden;

Overwegende dat de verdediging het verkeerdelijk voorstelt alsof de handleiding, die aan de heer Govaerts werd ter hand gesteld, als een 'bevel' door betrokkene diende opgevolgd te worden; dat deze handleiding slechts op uitdrukkelijke vraag van de heer Govaerts zelf en zeker niet als een 'ne varietur' op te volgen document werd gegeven; dat de verkorte procedure die in de handleiding werd beschreven, mede ingegeven was door de grote achterstand die door de schuld van betrokkene was ontstaan; dat in de overige diensten van de afdeling het werk probleemloos verloopt zonder 'handleidingen'; dat in het verleden deze dossiers door de diensten van de federale overheid ook zonder handleiding werden afgewerkt en dat het volstond om daarover intern overleg te plegen; dat het redelijke verwerkingsritme waaraan de heer Govaerts zich diende te houden (2 maanden indien ongunstig advies gemeente of bisdom, 1 maand indien gunstig advies gemeente en bisdom) trouwens vermeld staat in het planningsdocument van betrokkene;

Overwegende dat betrokkene de strijdigheid tussen de PIP-PEP procedure en de handleiding aanwendt als een alibi om zijn totale inertie op het vlak van het nazicht van de rekeningen te vergoelijken; dat hij in plaats van steeds weer nota's te schrijven aan het afdelingshoofd over de te volgen werkwijze bij het nazicht van de rekeningen, deze tijd beter had geïnvesteerd in het nazicht van de rekeningen;

Overwegende dat betrokkene in de periode van juni 2003 tot en met midden oktober 2003 slechts 10 rekeningen van kerkfabrieken ter goedkeuring heeft voorgelegd aan de bestendige deputatie, terwijl er op jaarbasis 378 jaarrekeningen van de katholieke eredienstinstellingen binnenkomen;

Overwegende dat met een nota van 3 oktober 2003 het afdelingshoofd aan betrokkene mededeelt dat het geenszins de bedoeling is om geen inhoudelijk toezicht uit te oefenen op de kerkfabrieken; dat dit toezicht wel binnen een redelijke termijn moet gebeuren om alzo aan de verwachtingen van onze klanten tegemoet te komen; dat de heer Govaerts op 1 december 2003 zal beoordeeld worden op de naleving van deze opdracht;

Overwegende dat de verdediging aanvoert dat betrokkene niet tot 1 december 2003 tijd heeft gekregen om zijn opdrachten te vervullen alvorens hierop beoordeeld te worden;

Overwegende dat dit dossier in een stroomversnelling is gekomen ingevolge een klachtschrijven dd. 8 oktober 2003 van het Bisdom en de negatieve publiciteit die de gewestafdeling hiervan ondervond in de daaropvolgende vergaderingen van de bestendige deputatie; dat hierop de heer Govaerts bij nota van 13 oktober 2003 (bijlage 8) door het afdelingshoofd werd gesommeerd om onverwijld de achterstand op te halen; dat betrokkene in de daaropvolgende notawisseling steeds maar argumenten bleef ontwikkelen om de rekeningen niet te moeten behandelen (zie bijlage 9 -10 -11);

Overwegende dat, ondanks deze aanmaning, op de eerstvolgende agenda van de bestendige deputatie amper 4 rekeningen ter goedkeuring stonden; dat als gevolg hiervan op vrijdag 17 oktober de bundels uit het kantoor van betrokkene werden weggehaald (om door het diensthoofd zelf te worden behandeld); dat bij die gelegenheid werd vastgesteld dat geen enkele van de dossiers (ongeveer 270 in aantal), die nog ongeopend in pakken bij elkaar zaten, ingeschreven was in het daartoe bestemd register voor inkomende stukken; dat dit flagrant in strijd is met het planningsdocument van betrokkene;

Overwegende dat het in deze omstandigheden geen zin had om nog te wachten tot de oorspronkelijk vooropgestelde termijn van 1 december 2003 om de situatie te evalueren; dat integendeel onmiddellijk en kordaat diende ingegrepen te worden; dat alleszins de vooropgestelde datum van 1 december 2003 door betrokkene niet als vrijgeleide kan ingeroepen worden om geen aanvang te nemen met de verwerking van de grote achterstand van door het bisdom verstuurde, maar nog ongeopende dossiers;

Overwegende dat de verdediging verwijst naar de Kamer van Beroep die bij de beoordeling van de ongunstige evaluatie op 14 april 2003 heeft vastgesteld 'dat meer communicatie en samenwerking tussen beide partijen vereist is om het conflict niet verder te laten escaleren';

Overwegende dat het afdelingshoofd, in het kader van de opmaak van het nieuwe planningdocument van de heer Govaerts, in de loop van de maanden juni/juli 2003 gesprekken heeft gevoerd met betrokkene; dat in deze gesprekken de heer Govaerts positief werd benaderd; dat het afdelingshoofd de heer Govaerts heeft aangemoedigd en gezegd dat hij de 'speciale' dossiers van de kerkfabrieken (adviesvragen/klachtendossiers) op een degelijke wijze uitvoerde; dat tegelijkertijd echter wel gesteld werd dat deze 'speciale' dossiers geen volledige dagtaak uitmaken en dat het daarom vereist is dat de heer Govaerts zich ook bezighoudt met het nazicht van de rekeningen; dat betrokkene dit weigerde omdat er volgens hem teveel uitvoerende aspecten bij dit werk te pas kwamen; dat omwille van de totaal niet constructieve opstelling van betrokkene de communicatie op schriftelijke wijze is verder gezet en dat als gevolg van de aanhoudende obstructie van de heer Govaerts de zaak is geëscaleerd tot een tuchtactie;

Overwegende dat luidens deel III, Rechten en Plichten van het VPS, hoofdstuk I, een ambtenaar verplicht is om zijn ambt op een loyale en integere wijze uit te oefenen onder het gezag van zijn hiërarchische oversten; dat het een personeelslid, als ondergeschikte, niet toekomt om de doelmatigheid of de opportuniteit van een opdracht te beoordelen; dat de verantwoordelijkheid voor de gevolgen van de uitgevoerde opdracht trouwens voor rekening blijft van de meerdere die het bevel heeft gegeven; dat overeenkomstig de rechtspraak van de Raad van State de weigering om opdrachten van hiërarchische meerderen uit te voeren streng kan worden bestraft (RvSt, Jaspers, nr. 17.425, 20 februari 1976; RvSt, Coo Tienen, nr. 17.491, 10 maart 1976);

Overwegende dat de heer Govaerts door zijn laakbare houding eveneens de goede naam van de dienst ten aanzien van derden (kerkfabrieken, bisdom en gemeentebesturen) in het gedrang heeft gebracht, zoals ondermeer blijkt uit de diverse brieven van de vertegenwoordiger van het Bisdom; dat ook in dergelijk geval volgens de Raad van State een strenge straf kan worden opgelegd (RvSt, Decock, nr. 26.776, 26 juni 1986);

Overwegende dat alle overige door de verdediging ingeroepen argumenten niet terzake dienend zijn;

Overwegende dat de niet gedateerde intentieverklaring die betrokkene na zijn verhoor nog bezorgde evenmin afbreuk doet aan de ten laste gelegde tekortkomingen;

Overwegende dat de eerste tenlastelegging voldoende bewezen is;

Overwegende dat de in bijkomende orde aangevoerde tweede en derde tenlastelegging (deloyale houding en totaal gebrek aan orde) niet weerhouden worden en als gevolg hiervan de oorspronkelijk vooropgestelde strafmaat kan gereduceerd worden;

Overwegende dat alleszins een ernstig signaal dient gegeven te worden dat de houding van de heer Govaerts niet door de beugel kon;

[...]"

Het besluit van het afdelingshoofd wordt met een aangetekende brief van dezelfde datum aan de verzoeker betekend.

3.15. De verzoeker dient op 5 januari 2004 tegen dit besluit beroep in bij de raad van beroep.

3.16. Wanneer de verzoeker de oproeping voor de raad van beroep ontvangt, vraagt hij om twee getuigen te willen oproepen. Blijkbaar is er een misverstand over wie deze getuigen moet oproepen. De verzoeker zendt de dag vóór de zitting van de raad van beroep een kopie van twee faxen aan de betrokken getuigen naar de griffier van deze raad. Deze stelt later vast dat de getuigen niet ter zitting zijn verschenen.

3.17. Op 30 januari 2004 adviseert de raad van beroep met vijf stemmen tegen twee dat de tuchtstraf van schorsing voor een periode van één maand met inhouding van 1/5 van het salaris behouden moet blijven.

3.18. Bij besluit van 24 februari 2004 beslist de gouverneur van de provincie Antwerpen dat verzoekers beroep wordt verworpen en het bestreden besluit wordt behouden. Dit besluit bevat, na in extenso de tekst van de beslissing waartegen beroep, en van het advies van de raad van beroep te hebben hernomen, de volgende motivering:

“Overwegende dat de raad van beroep van oordeel is dat de feiten die aan de heer Paul Govaerts worden ten laste gelegd, voldoende bewezen zijn;

Overwegende dat ik mij bij het gemotiveerd advies van de raad van beroep aansluit;

Overwegende dat de raadsman van beroeper in zijn verzoekschrift aan de raad van beroep verwijst naar een omkaderingsprobleem en de PIP/PEP-richtlijnen om de werkachterstand van betrokkene te verklaren; dat hij tevens aanvoert dat zijn cliënt eind 2003 niet de hem toegezegde tijd kreeg om het nazicht van de rekeningen af te ronden;

Overwegende dat de heer G. Peeters, afdelingshoofd, in zijn besluit dd. 15 december 2003 deze argumenten reeds uitvoerig heeft weerlegd; dat hij bovendien afdoende motiveert waarom de aantijgingen aanleiding geven tot het opleggen van een tuchtstaf;

dat ik de in voormelde beslissing ontwikkelde motieven volledig beaam;

Overwegende dat de verdediging poneert dat de heer G. Peeters het onpartijdigheidsbeginsel heeft geschonden omdat hij door zijn herhaalde bevelen reeds een duidelijk standpunt had ingenomen;

Overwegende dat hiertegen kan aangevoerd worden dat de heer G. Peeters als afdelingshoofd de eindverantwoordelijkheid draagt voor de goede werking van de diensten; dat hij vanuit zijn functie uiteraard opdrachten kan geven aan medewerkers en sturend kan tussenbeide komen; dat dit nog niet betekent dat er in dergelijk geval bij hem een vooringenomenheid zou bestaan; dat alvast -zoals de Raad van Beroep opmerkt- niet het bewijs hiervan wordt geleverd;

Overwegende dat conform het Vlaams personeelsstatuut (artikel IX 7) de heer G. Peeters de bevoegde tuchtoverheid is;

Overwegende dat de heer Govaerts bovendien nooit de wraking heeft gevraagd van het afdelingshoofd zodat hij het eventuele gemis aan onpartijdigheid (quod non) nu niet meer kan opwerpen;

Overwegende dat de overige argumenten van verzoeker hetzij niet terzake doen, hetzij worden weerlegd in het door de raad van beroep uitgebracht advies;

Overwegende dat uit het dossier duidelijk blijkt dat betrokkene zich in de uitvoering van zijn werkzaamheden helemaal niet constructief heeft opgesteld; dat hij integendeel halsstarrig weigerde om de hem opgedragen taken uit te voeren, waardoor hij onder meer de goede naam van zijn dienst en de hele gewestafdeling naar de buitenwereld toe in het gedrang bracht;

Overwegende dat het is aangewezen om de heer Govaerts een ernstig signaal te geven dat zijn handelwijze drastisch dient te veranderen; dat hij immers alle instructies om het werk aan te vatten, die hem door zijn diensthoofd en het afdelingshoofd werden gegeven, naast zich neerlegde; dat een dergelijke houding tuchtrechtelijk kan worden bestraft;

Overwegende dat ik dan ook de mening ben toegedaan dat de hem opgelegde tuchtmaatregel van de schorsing voor een periode van 1 maand met inhouding van 1/5 salaris, in verhouding staat met de ten laste gelegde feiten;

[...]"

Dit is het bestreden besluit.

Het wordt met een aangetekende brief van 24 februari 2004 aan de verzoeker betekend.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

4. De verzoeker voert de schending aan van het beginsel van de onpartijdigheid en de onafhankelijkheid. Het bestreden besluit houdt de bevestiging in van het besluit van afdelingshoofd G. Peeters, dat genomen werd op voorstel van L. Verrezen, hetwelk evenwel volkomen tendentiekus was en een reactie vormde op de verwerping door de raad van beroep van de ongunstige evaluatie die hij aan de verzoeker had toegekend. De bestreden tuchtstraf gaat ook terug naar een onwettig bevel van G. Peeters, die overigens met zijn herhaalde bevelen een duidelijk standpunt tegen de verzoeker ingenomen heeft. Het bestreden besluit kadert aldus in een conflict tussen de verzoeker en de genoemde ambtenaren, die evenwel niet over de vereiste onpartijdigheid beschikten om tegen hem een tuchtprocedure op te starten en een tuchtsanctie uit te spreken. Minstens is er sprake van een schijn van partijdigheid. De omstandigheid dat G. Peeters als afdelingshoofd de eindverantwoordelijkheid heeft voor de werking van de dienst en aldus aan de verzoeker opdrachten kon geven en sturend kon optreden is ter zake niet relevant, aangezien artikel XI.7 van het Vlaams personeelsstatuut niet verhindert dat het afdelingshoofd zich voor deze zaak had kunnen laten vervangen.

5. De verwerende partij antwoordt dat de verzoeker de beweerde partijdigheid van L. Verrezen niet bewijst. De verzoeker geeft uiting aan een indruk en verlangt dat het bestuur en de Raad van State zelf uit het feitenrelas de partijdigheid van L. Verrezen zou afleiden. Wat de onpartijdigheid van G. Peeters betreft stelt de verwerende partij dat er geen vooringenomenheid afgeleid kan worden uit het feit dat een afdelingshoofd een medewerker op zijn plichten gewezen heeft. Het bestreden besluit overweegt terecht dat een afdelingshoofd vanuit zijn functie opdrachten kan geven aan medewerkers en sturend kan optreden.

In de laatste memorie betwist de verwerende partij dat aan afdelingshoofd Peeters vooringenomenheid verweten kan worden. Zij voegt daaraan toe dat de verzoeker het afdelingshoofd, dat hij nu van partijdigheid beticht, in de loop van de tuchtprocedure niet gewraakt heeft of zijn partijdigheid aan de kaak gesteld heeft, terwijl hij zulks nochtans volgens de regels van behoorlijk burgerschap moest doen en de Raad van State deze nalatigheid ook sanctioneert.

Daarenboven brengt zij onder de aandacht dat de verzoeker uiteindelijk toch gestraft is door een ander tuchtorgaan dan het afdelingshoofd en dat zijn beslissing toch vervangen is door een beslissing van het geëigende beroepsorgaan, zodat de zogenaamde partijdigheid van het afdelingshoofd de hele tuchtprocedure niet kan vitiëren.

Beoordeling

6. De verzoeker verwijt aan L. Verrezen, die het tuchtverslag opgesteld heeft en aan afdelingshoofd G. Peeters, die hem in eerste aanleg een tuchtmaatregel opgelegd heeft, een partijdige opstelling en vooringenomenheid jegens hem.

7. Daargelaten de vraag of de kritiek van de verzoeker ten aanzien van deze twee hiërarchische meerderen terecht is en op zich wel kan doen besluiten tot enige vooringenomenheid van deze ambtenaren jegens hem, stelt de Raad van State in ieder geval vast dat het bestreden besluit, overeenkomstig de bepalingen van het Vlaams personeelsstatuut, door de provinciegouverneur getroffen is in het kader van een procedure met een dubbele aanleg en dat de verzoeker de onpartijdigheid van de gouverneur niet betwist.

Er wordt dan ook niet ingezien op welke wijze het beweerd gebrek aan onpartijdigheid in hoofde van de ambtenaar die het initiële tuchtvoorstel deed en de ambtenaar die de beslissing in eerste aanleg nam, de wettigheid van de na beroep genomen beslissing van de gouverneur kan vitiëren. Anders dan de raadsman van de verzoeker ter terechtzitting voorhoudt, met name dat de tuchtprocedure ab initio gevitieerd is -want ingezet en behandeld door een bevooroordeeld diensthoofd en afdelingshoofd- en dat dit gebrek doorwerkt naar het eindbesluit, houdt het ongebonden en volledig onderzoek dat de provinciegouverneur op het einde van de tuchtprocedure treft, in dat de onregelmatigheden die op dit vlak in de loop van de procedure begaan werden, gedekt zijn.

8. Het middel is niet gegrond.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

9. De verzoeker voert de schending aan van het legaliteitsbeginsel. Hij stelt dat de nota van afdelingshoofd Peeters van 3 oktober 2003 in strijd is met de wet van 4 maart 1870 op de kerkfabrieken (hierna: de wet van 4 maart 1870) daar deze wet een reëel toezicht op de rekeningen van de kerkfabrieken oplegt, terwijl de procedure die G. Peeters in zijn genoemde nota oplegt het onmogelijk maakt een controle te doen.

10. De verwerende partij antwoordt dat dit middel het bewijs vormt van de recalcitrante houding van de verzoeker die zich te goed voelt voor het uitvoeren van andere dan ernstige inhoudelijke taken waaraan hij zich door misbruik van de PIP/PEP-beginselen poogt te onttrekken. Met de nota van 5 september 2003 werd aan de verzoeker meegedeeld dat hij de processtappen van PIP/PEP diende te respecteren maar dat hij dit met redelijkheid en gezond verstand moest doen. Er werd hem dus geen onwettige opdracht gegeven en er werd hem evenmin opgedragen geen controle uit te voeren.

11. In de memorie van wederantwoord repliceert de verzoeker dat wanneer hij op basis van de PIP/PEP-beginselen zijn taak ter harte neemt hem onmogelijk werkweigering kan worden ten laste gelegd vermits de hem gegeven opdracht in strijd is met het wettelijk toezicht opgenomen in de wet van 4 maart 1870.

In zijn laatste memorie herhaalt de verzoeker dat het PIP/PEP-systeem in andere besturen als algemene richtlijn opgelegd wordt om het bijzonder toezicht van de wet van 4 maart 1870 uit te oefenen, zodat de dienstnota die ertoe strekt zo vlug mogelijk de achterstand weg te werken, indruist tegen deze richtlijn.

Beoordeling

12. Het beroep is gericht tegen de beslissing waarbij aan de verzoeker een tuchtsanctie wordt opgelegd omdat hij zijn dienstverplichtingen niet nakomt en zich eigenlijk schuldig maakt aan dienstweigering. Hij voert aan dat de opdracht die hem werd gegeven in strijd is met de wet van 4 maart 1870 zoals het bestuur die wet leest.

13. Een ambtenaar heeft niet het recht om te weigeren een bevel op te volgen omdat hij van mening is dat het onrechtmatig gegeven wordt. Hij mag een bevel, waarvan hij oordeelt dat het onwettig is, slechts negeren wanneer het om een klaarblijkelijk onwettig bevel gaat. Hij moet de ontvangen bevelen opvolgen en er de beroepen tegen instellen waarover hij beschikt om de wettigheid ervan te laten beoordelen.

De wet van 4 maart 1870 stelt een vorm van bijzonder toezicht in. De wet bepaalt niet hoe dat toezicht concreet wordt uitgeoefend, noch welk systeem daarbij gehanteerd wordt. De verwerende partij heeft als beleidslijn het PIP/PEP-systeem aan de ambtenaren voorgeschreven, maar dat betekent niet dat het onwettig is om de ambtenaren bijkomende instructies te geven en zeker niet om hen de opdracht te geven bij de toepassing van de beleidslijn hun gezond verstand te gebruiken.

14. Het middel is niet gegrond.

C. Derde middel

Standpunt van de partijen

15. De verzoeker voert aan dat de tenlasteleggingen niet bewezen zijn. In een eerste onderdeel voert hij aan dat er geen bewijs wordt aangebracht dat hij weigerde opdrachten uit te voeren. In het advies van de raad van beroep en in het bestreden besluit wordt de houding van de verzoeker gelijkgesteld met de weigering opdrachten uit te voeren maar er wordt niet één concreet geval van werkweigering aangewezen.

In een tweede onderdeel stelt hij dat hij met getuigen wilde bewijzen dat zelfs de niet weerhouden deloyale houding niet bewezen was maar de raad van beroep heeft het nodige niet willen doen om die getuigen op te roepen. Aldus werd het tegenbewijs onmogelijk gemaakt.

16. De verwerende partij antwoordt dat het bestreden besluit de kwalificatie van het tuchtverslag aanhoudt. In dat verslag wordt de opdracht van de verzoeker omschreven, worden de aanmaningen aan de verzoeker om die opdracht uit te voeren in herinnering gebracht evenals de feiten waaruit bleek dat hij veertien dagen na de aanmaning op 3 oktober 2003 die opdracht nog niet uitvoerde.

Het meest flagrant was dat een 250-tal dossiers nog ongeopend waren en zelfs niet ingeschreven in het register voor inkomende stukken. De feiten worden voldoende bewezen door de bijlagen van dat tuchtverslag, wat de verzoeker overigens niet betwist.

Op het tweede onderdeel antwoordt de verwerende partij dat de tweede tenlastelegging (deloyale houding) niet werd weerhouden als tuchtfeit en dat het getuigenbewijs dus niets zou gewijzigd hebben aan het bestreden besluit. Het middelonderdeel is volgens haar dus zonder belang.

Beoordeling

17. Verzoekers bewering dat hij niet geweigerd zou hebben de gegeven opdrachten uit te voeren strijdt met het dossier. In zijn advies gaf de raad van beroep duidelijk de feitelijke gegevens aan waarop hij zijn conclusie dat er sprake was van werkweigering, steunde. Deze feitelijke gegevens werden er als volgt verwoord:

“Overwegende dat uit de verklaring van de verzoeker ter zitting moet afgeleid worden dat hij de uitvoerende taken verbonden aan de job niet wil uitvoeren;

Overwegende dat uit de behandeling van de zaak ter zitting is gebleken dat de verzoeker, verschillende malen aangemaand [werd] werk te maken van de afhandeling van de lopende dossiers betreffende het nazicht van de rekeningen van de kerkfabrieken, nota's schreef m.b.t. de werkwijze die hem werd opgelegd en de werkbaarheid van het systeem;

Overwegende dat na de duidelijke nota van het afdelingshoofd van 3 oktober 2003 echter moet vastgesteld worden dat de verzoeker 14 dagen later nog geen aanstalten had gemaakt om een aanvang te maken met de behandeling van de 270 dossiers die onaangeroerd bleven liggen zoals blijkt uit de stukken gevoegd bij het dossier en de eigen verklaring van de verzoeker ter zitting;

Overwegende dat dergelijke houding gelijk dient gesteld te worden met weigering opdrachten uit te voeren (art. III 1 § 1 VPS).”

Die stellingname van de raad van beroep vindt steun in de bijlagen die bij het tuchtverslag werden gevoegd en dat als stuk 9 van het administratief dossier neergelegd is. Uit de briefwisseling die de verzoeker voerde met zijn hiërarchische meerderen blijkt dat hij de rekeningen niet wilde behandelen volgens de instructies die hem uitdrukkelijk waren gegeven omdat hij deze instructies onwettig vond, met als gevolg dat de rekeningen zich ophoopten. Dit wordt als

dusdanig door de verzoeker ook niet ontkend. Het is geen kennelijk onredelijke appreciatie dergelijke houding als werkweigering te bestempelen.

De gouverneur heeft in zijn besluit zowel de in eerste aanleg genomen beslissing van 15 december 2003 als het advies van de raad van beroep van 30 januari 2004 in extenso geciteerd. Daarbij vermeldt hij dat hij zich aansluit bij het gemotiveerd advies. Er kan geen twijfel over bestaan welke feitelijke elementen de gouverneur in aanmerking heeft genomen, namelijk deze die in de beslissing van 15 december 2003 en in het advies van de raad van beroep werden vermeld.

Het eerste onderdeel is niet gegrond.

18. Wat het tweede onderdeel betreft stelt de verwerende partij terecht dat de tweede tenlastelegging (deloyale houding) niet werd weerhouden als tuchtfeit en dat het getuigenbewijs dus niets zou gewijzigd hebben aan het bestreden besluit. Het tweede onderdeel wordt niet dienstig aangevoerd.

19. Het middel is deels niet ontvankelijk, en deels niet gegrond.

D. Vierde middel

Standpunt van de partijen

20. De verzoeker voert de schending aan van het redelijkheidsbeginsel. Hij stelt dat het reële probleem in verband met de cel erediensten is dat er een onvoldoende omkadering is en dat dit onmogelijk een verantwoording kan zijn om een aantal disfuncties te zijnen laste te leggen. Hij betoogt dat men hem twee maanden had gegeven om zijn taak te voltooien maar dat reeds na 14 dagen de dossiers uit zijn kantoor werden weggehaald en de tuchtprocedure werd opgestart. Een overheid handelt onredelijk wanneer zij afbreuk doet aan een realistische termijn die zijzelf voorgeschreven heeft. De schending van het redelijkheidsbeginsel blijkt ook uit het feit dat, wanneer de verzoeker na het verhoor door zijn afdelingshoofd zijn intenties voor een toekomstige samenwerking meedeelde, geoordeeld werd dat dit geen afbreuk doet aan de ten laste gelegde tekortkomingen.

21. De verwerende partij antwoordt dat het feit dat in de nota van 3 oktober 2003 werd gesteld dat de verzoeker op 1 december zou worden

beoordeeld op de naleving van zijn opdracht, niet betekent dat hem een termijn van twee maanden werd gegeven om zijn achterstand in te halen maar enkel dat hij na twee maanden zou geëvalueerd worden. Dit impliceert volgens haar uiteraard niet dat de verzoeker niet kon worden aangesproken bij verdere opdrachtweigering, want hij had reeds maandenlang de tijd gehad om de werkopdracht aan te vatten. Bovendien was de zaak in een stroomversnelling geraakt door een klacht van het bisdom en werd de verzoeker reeds minstens sedert medio september 2003 schriftelijk aangemaand het nodige te doen, zodat hij bezwaarlijk kan beweren dat hij niet voldoende tijd zou hebben gehad om een ernstige aanvang te nemen met het behandelen van de dossiers. De zogenaamde intentieverklaring die de verzoeker na het verhoor aflegde laat niet toe komaf te maken met het verleden, en overigens beweert de verzoeker in die verklaring dat hij in het verleden voldoende gewerkt heeft, terwijl de tenlasteleggingen precies het ondermaats karakter van zijn werkprestaties op de korrel nemen.

22. De verzoeker repliceert dat de verwerende partij een nieuwe lezing geeft van de dienstnota van afdelingshoofd G. Peeters. Tevens stelt hij dat de intentieverklaring zijn goede werkintenties onderstreept en overeenstemt met de door G. Peeters gedane suggestie tijdens het verhoor.

Beoordeling

23. De nota van 3 oktober 2003 van afdelingshoofd G. Peeters waarin wordt gesteld dat de verzoeker op 1 december 2003 zal worden beoordeeld op zijn werkprestaties, is nadien gevolgd door een nieuwe nota van 13 oktober 2003 van hetzelfde afdelingshoofd. Daarin geeft hij de verzoeker, naar aanleiding van een nieuw aandringen bij leden van de Bestendige Deputatie vanwege de secretaris van het bisdom om te verhelpen aan het probleem van de achterstand bij de goedkeuring van de rekeningen, de opdracht om “binnen de kortste keren en massaal de rekeningen zonder problemen voor goedkeuring aan de bestendige Deputatie (voor te leggen)”. Hij besluit “verder uitstel kan niet meer geduld worden”. Daaruit blijkt terdege dat de nota van 3 oktober 2003 achterhaald is in die zin dat er van de verzoeker wordt verwacht dat hij “binnen de kortste keren” handelt. Deze houding, die ingegeven is door een nieuw gegeven, kan niet als onredelijk worden beschouwd evenmin als het feit dat, wanneer blijkt dat de verzoeker toch inert blijft en steeds maar blijft tegenstribbelen, de dossiers uit zijn kantoor worden weggehaald om de zaken voortgang te doen vinden.

In zijn intentieverklaring zegt de verzoeker dat hij in de toekomst wil samenwerken, maar ook “als ik met hulp van de toegezegde bijkomende kracht (...) goed toezicht mag doen, dus als het werk bekeken wordt als een echte inhoudelijke job, dan zal ik mij daar enthousiast voor inzetten”. De verzoeker geeft en neemt daarmee, zonder een echte gedragswijziging aan te kondigen. Het hele probleem bestond immers juist hierin dat de verzoeker alleen maar te motiveren was voor een grondig toezicht en niet bereid was te werken volgens de richtlijnen van zijn chefs, die volgens hem een degelijk toezicht onmogelijk maakten en zijn werk tot een louter uitvoerende taak reduceerden.

24. Het middel is niet gegrond.

E. Vijfde middel

Standpunt van de partijen

25. De verzoeker voert de schending aan van het redelijkheidsbeginsel. Hij betoogt dat de tuchtsanctie volkomen disproportioneel is wanneer rekening gehouden wordt met het advies van de raad van beroep van 14 april 2003 waarin staat dat de verzoeker en zijn chefs tot meer samenwerking en communicatie moeten komen teneinde het conflict niet te laten escaleren.

26. De verwerende partij antwoordt dat na het advies van de raad van beroep de verzoeker uitgenodigd werd voor een planningsgesprek, dat er in de maanden juni/juli 2003 gesprekken met hem werden gevoerd, dat het afdelingshoofd hem positief benaderde en aanmoedigde maar dat in weerwil daarvan de verzoeker toch nog weigerde het nazicht van de rekeningen te doen omdat er teveel uitvoerende aspecten aan verbonden waren.

27. De verzoeker repliceert dat er een planningsdocument werd opgemaakt maar dat er daarover geen overeenstemming kon worden bereikt met betrekking tot de functiebeschrijving, dat hij zijn visie steeds is blijven uiteenzetten en dat er hem uiteindelijk een pro forma toezicht werd opgelegd waarbij hij bedreigd werd met een tuchtactie indien hij er zich niet naar zou richten. Dergelijke handelwijze kan naar zijn oordeel bezwaarlijk communicatie en samenwerking genoemd worden.

In zijn laatste memorie bevestigt de verzoeker dat het onderzoek van de dossiers volgens de PIP/PEP-methode slechts mogelijk is met voldoende personeel. In dit geval is hem opgedragen om op zeer korte termijn de rekeningen van de kerkfabrieken na te zien en daarvoor is samenwerking en communicatie nodig. Het is disproportioneel om onmiddellijk een sanctie op te leggen zonder de andere mogelijkheden van een verbeterde functionering te onderzoeken en de structurele problemen in de dienst bij de zaak te betrekken.

Beoordeling

28. De verzoeker stelt dat het disproportioneel is om hem te straffen wegens werkonwilligheid omdat de overheid geen pogingen heeft gedaan tot samenwerking, zoals de raad van beroep had gevraagd.

De verzoeker verliest uit het oog dat de administratie opgebouwd is volgens een hiërarchische structuur en dat in een dergelijke organisatie de hiërarchische meerdere vanuit zijn verantwoordelijkheid het recht en de plicht heeft om orders te geven over de wijze waarop het werk moet worden uitgevoerd. De raad van beroep kan zijn mening geven, maar dat is dan een niet-bindend advies. Voorts schreef artikel III 1, § 1, van het Vlaams Personeelsstatuut, zoals dat gold op dat ogenblik, voor dat de ambtenaar zijn functie op een loyale en correcte wijze uitoefent onder het gezag van zijn hiërarchische meerderen. Aldus moest de verzoeker, wanneer hij het met zijn oversten niet eens geraakte over hoe de job moet worden uitgevoerd, zich bij de beslissing van het bestuur neerleggen. Hij kon de problematiek van het personeelstekort dat hij ervoer, evenals de naar zijn oordeel verkeerde visie van het afdelingshoofd op de inhoud van het uit te oefenen toezicht, wel langs de geëigende kanalen ter kennis brengen van de verantwoordelijken, maar diende zich loyaal op te stellen ten aanzien van de hem gegeven bevelen. De verwijzing naar een “stellingoorlog” door de verzoeker is onterecht en kan geen reden zijn om de sanctie wegens werkonwilligheid als disproportioneel te bestempelen.

29. Het middel is niet gegrond.

F. Zesde middel

Standpunt van de partijen

30. De verzoeker voert de schending aan van het vertrouwensbeginsel. Hij verwijst daarvoor naar “de wisselende visies die G. Peeters in de PIP/PEP richtlijnen wil transponeren, terwijl deze processtappen nochtans een zeer strikte timing inhouden”. Voorts was hem in de nota van G. Peeters van 3 oktober 2003 een termijn gegeven tot 1 december 2003, terwijl L. Verrezen reeds op 17 oktober 2003 alle dossiers bij de verzoeker weghaalde zodat het bestuur de gegeven termijn niet respecteerde. G. Peeters kon zich dan ook op deze feitelijkheid niet steunen om een tuchtprocedure op gang te brengen. Hij voegt daaraan toe dat in het advies van de raad van beroep ten onrechte gesteld wordt dat de verzoeker na 14 dagen nog geen aanstalten had gemaakt met de behandeling van de 270 dossiers: hij had wel een aanvang gemaakt met de behandeling, maar kon ze in die korte tijdspanne niet allemaal tegelijk afwerken.

31. De verwerende partij stelt dat dit middel gedeeltelijk argumenten bevat die reeds in eerdere middelen werden aangehaald en zij verwijst naar wat zij daarover in haar reactie op die middelen heeft gezegd. Het enige nieuwe element is volgens haar dat de verzoeker nu voorhoudt dat hij na 3 oktober 2003 reeds een aanvang had gemaakt met de behandeling van de dossiers maar ze nog niet alle 270 kon hebben afgewerkt, maar wijst er te dien aanzien op dat de dossiers op 17 oktober 2003 uit verzoekers kantoor werden weggenomen, toen bleek dat op de volgende vergadering van de bestendige deputatie maar vier rekeningen ter goedkeuring waren geagendeerd.

32. De verzoeker repliceert dat er hem een termijn van twee maanden was gegeven namelijk tot 1 december 2003.

In zijn laatste memorie herhaalt hij dat de verwerende partij zijn vertrouwen geschonden heeft door eerst richtlijnen uit te vaardigen en vervolgens andersluidende dienstnota's te verspreiden die op zeer korte termijn uitwerking kregen, terwijl hij erop mocht rekenen dat hij nog over een termijn van twee maanden kon beschikken.

Beoordeling

33. Het vertrouwensbeginsel houdt in dat de geadministreerde moet kunnen betrouwen op een vaste gedragslijn van de overheid of op toezeggingen die de overheid in het concrete geval heeft gedaan. Het vertrouwensbeginsel is slechts geschonden wanneer de bestuurde op grond van een bepaald gedrag van de overheid rechtmatig het vertrouwen mocht koesteren op een welbepaalde houding van die overheid.

34. De verzoeker stelt dat het vertrouwensbeginsel werd geschonden omwille van “de wisselende visies die G. Peeters in de PIP/PEP richtlijnen wil transponeren, terwijl deze processtappen nochtans een zeer strikte timing inhouden”.

Dit argument is niet pertinent als middel tegen het bestreden tuchtstrafbesluit. De verzoeker zou immers moeten aantonen dat een bepaald gedrag van de overheid bij hem de rechtmatige verwachting heeft doen ontstaan dat hem geen tuchtsanctie zou worden opgelegd, ook al bleef hij weigeren de bevelen van zijn oversten op te volgen. Verzoekers argument is daar volkomen vreemd aan: het gebrek aan vaste gedragslijn die de verzoeker aanhaalt is niet gesitueerd in de houding die zijn oversten ten opzichte van zijn gedrag innamen, maar wel in de wijze waarop zij de PIP/PEP-richtlijn willen transponeren.

35. Wat betreft de nota van 3 oktober 2003 van afdelingshoofd G. Peeters waarin wordt gesteld dat de verzoeker op 1 december 2003 zal worden beoordeeld over zijn werkprestaties, weze herhaald dat deze nota nadien gevolgd werd door een nieuwe nota van 13 oktober 2003 van hetzelfde afdelingshoofd waarin hij naar aanleiding van een nieuw verzoek vanwege de secretaris van het bisdom de verzoeker de opdracht geeft om “binnen de kortste keren en massaal de rekeningen zonder problemen voor goedkeuring aan de bestendige Deputatie (voor te leggen)” en waarin hij besluit “verder uitstel kan niet meer geduld worden”. De verzoeker kon in de eerste genoemde nota dus niet meer de verwachting lezen dat er hem nog een termijn van 2 maanden was gegund; integendeel, er werd binnen de kortste keren van hem een accuraat optreden verwacht en ieder verder uitstel werd nu als onduldbaar beschouwd.

36. Ten slotte is het voor de Raad van State niet duidelijk op welke wijze het feit dat in het advies van de raad van beroep ten onrechte zou gesteld zijn

dat de verzoeker na 14 dagen nog geen aanstalten had gemaakt met de behandeling van de 270 dossiers, kan worden betrokken op het vertrouwensbeginsel.

37. Het middel is niet gegrond.

G. Zevende middel

Standpunt van de partijen

38. De verzoeker voert de schending aan van het motiveringsbeginsel. Hij betoogt dat het bestreden besluit zich aansluit bij het gemotiveerd advies van de raad van beroep, dat zonder meer aanneemt dat uit de verklaring van de verzoeker ter zitting moet afgeleid worden dat hij de uitvoerende taken verbonden aan de job niet wil uitvoeren en dat hij 14 dagen na de duidelijke nota van het afdelingshoofd van 3 oktober 2003 nog geen aanstalten had gemaakt met de behandeling van de dossiers, terwijl de verzoeker ter zitting juist had aangetoond dat hij zijn job wel naar behoren uitvoert en wel degelijk de dossiers in behandeling had genomen. Voorts wordt volgens hem in de motivering van de raad van beroep ook niet aangegeven wat bedoeld wordt met het bevel dat de PIP/PEP beginselen met gezond verstand moeten worden toegepast, zodat ook die motivering niet kan volstaan om werkweigering te bewijzen. Ook de bijkomende motieven die de gouverneur aan het advies van de raad van beroep toevoegt, zijn volgens de verzoeker subjectief en bewijzen geen werkweigering.

39. De verwerende partij antwoordt dat in het bestreden besluit wordt verwezen naar het advies van de raad van beroep, dat de verzoeker kent, en dat er wordt overwogen dat uit het dossier duidelijk blijkt dat de verzoeker halsstarrig weigerde om de hem opgedragen taken uit te voeren. De argumentatie in verband met de PIP/PEP richtlijn wordt terdege uiteengezet in het besluit van het afdelingshoofd van 15 december 2003 dat aan de verzoeker bekend is en waarin verzoekers argumentatie in verband met die richtlijn uitvoerig wordt weerlegd. Zij stelt tenslotte dat de verzoeker wel zegt dat de bijkomende motieven van de gouverneur subjectief zijn, maar dat hij niet aanduidt welke motieven hij bedoelt, noch waarom deze subjectief zouden zijn, zodat dit middelonderdeel zelfs niet ontvankelijk is.

40. De verzoeker repliceert dat een werkweigering een objectief vast te stellen feit is en dat men het bestaan ervan niet kan motiveren door te verwijzen naar een vage subjectieve omschrijving als “het toepassen van PIP/PEP beginselen

met gezond verstand”, zeker niet wanneer dit inhoudt dat men aldus een rekening van een kerkfabriek dient na te zien binnen een tijdspanne van 15 minuten, wat in strijd is met de PIP/PEP beginselen.

Beoordeling

41. In het bestreden besluit wordt de motivering van de eerste beslissing van het afdelingshoofd en het advies van de raad van beroep in extenso overgenomen en de gouverneur vermeldt uitdrukkelijk dat hij zich aansluit bij het gemotiveerde advies en bij de motieven van de eerste beslissing van 15 december 2003. Aldus moeten deze motieven geacht worden mee de motieven te zijn van het bestreden besluit.

42. De verzoeker stelt dat hij ter zitting van de raad van beroep aangetoond heeft dat hij zijn werk wel degelijk naar behoren uitvoerde. Hij geeft daarover evenwel geen verdere uitleg en zet meer bepaald niet uiteen hoe hij dat heeft aangetoond. Wat hem wordt verweten is dat hij een deel van de taken die hem in het planningsdocument als takenpakket zijn opgedragen -met name de volledige behandeling van de rekeningen van de kerkfabrieken vanaf de inschrijving in het register tot het klasseren van de verwerkte dossiers- niet wenst uit te voeren. Meer bepaald dat hij de taken, die louter uitvoerend waren, niet wilde verrichten en dat hij de rekeningen niet wilde nakijken overeenkomstig de hem gegeven richtlijnen, maar deze integendeel steeds weer opnieuw in vraag stelde. Uit het dossier blijkt wel dat het bestuur erkend heeft dat de dossiers, die hij effectief behandelde, correct waren behandeld; dit wordt ook uitdrukkelijk in de eerste tuchtbeslissing vermeld. Het bestuur had dus ook oog voor positieve gegevens.

43. Het is goed mogelijk dat de verzoeker heeft uiteengezet dat hij zijn taak naar behoren vervult, maar de verzoeker en de verwerende partij waren het grondig oneens over de wijze waarop de taken moesten worden uitgevoerd. De verzoeker heeft nooit kunnen aantonen dat hij de dossiers behandelde overeenkomstig de instructies van zijn oversten en precies dat blijkt de basis van het grondig meningsverschil met het bestuur geweest te zijn. Uit de grote hoeveelheid nog ongeopende dossiers die het bestuur in het kantoor van de verzoeker aangetroffen heeft, blijkt dat de verzoeker effectief een minimale inspanning gedaan heeft om de orders op te volgen.

44. De verzoeker beklagt er zich over dat in het advies van de raad van beroep niet wordt aangeduid hoe de PIP/PEP-beginselen met gezond verstand toegepast konden worden. Met die grief maakt hij niet aannemelijk dat de motivering waarop het bestreden besluit steunt niet zou volstaan om zijn werkweigeren te bewijzen. Uit het feitenrelaas van de eerste tuchtbeslissing van 15 december 2003 blijkt afdoende dat hem wordt verweten dat hij een deel van de taken die hem in het planningsdocument als takenpakket zijn opgedragen, met name de volledige behandeling van de rekeningen van de kerkfabrieken vanaf de inschrijving in het register tot het klasseren van de verwerkte dossiers, niet wenst uit te voeren, inzonderheid doordat hij die taken die louter uitvoerend waren niet wilde verrichten en doordat hij de rekeningen niet wilde nakijken overeenkomstig de hem gegeven richtlijnen maar deze integendeel steeds weer opnieuw in vraag stelde.

45. De verzoeker stelt ook nog dat de bijkomende motieven van de gouverneur subjectief zijn. Hij geeft evenwel niet aan welke motieven hij viseert en zet ook niet uiteen in welk opzicht ze niet objectief zouden zijn.

46. Het middel is niet gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwierpt het beroep.

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

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 18 januari 2010,
door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

André Vandendriessche,	kamervoorzitter,
Daniël Moons,	staatsraad,
Pierre Barra,	staatsraad,
met bijstand van	
Vera Wauters,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Vera Wauters

André Vandendriessche