

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE IXe KAMER

A R R E S T

nr. 230.249 van 19 februari 2015

in de zaak A. 213.702/IX-8480

In zake: XXXX
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Marie-Charlotte Vandermeulen
kantoor houdend te 9000 Gent
Koning Leopold II-laan 95
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

1. de DIENSTVERLENENDE VERENIGING VOOR
RUIMTELIJKE ORDENING EN ECONOMISCHE ONT-
WIKKELING, VENECO

bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Maarten Simon en Lynn Van Den Meersche
kantoor houdend te 9000 Gent
Ferdinand Lousbergskaai 103 bus 4-5

2. het VLAAMSE GEWEST

bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Tom De Sutter
kantoor houdend te 9000 Gent
Koning Albertlaan 128
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van de vordering

1. De vordering, ingesteld op 16 september 2014, strekt tot de schorsing van de tenuitvoerlegging van:

- de beslissing van 26 februari 2014 van de raad van bestuur van de dienstverlenende vereniging voor Ruimtelijke Ordening en Economische Ontwikkeling, Veneco, om XXXX met onmiddellijke ingang in disponibiteit te stellen wegens ambtsontheffing in het belang van de dienst;

- de beslissing van 18 juli 2014 van de Vlaamse minister van Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Inburgering, Toerisme en Vlaamse Rand waarbij de klacht van XXXX tegen de voormelde beslissing van 26 februari 2014 van de raad van bestuur van de voornoemde vereniging wordt verworpen.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partijen hebben een nota ingediend.

Auditeur Marijke Van Limbergen heeft een verslag opgesteld.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 18 december 2014.

Staatsraad Bert Thys heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Marie-Charlotte Vandermeulen, die verschijnt voor de verzoekende partij, advocaat Lynn Van Den Meersche, die verschijnt voor de eerste verwerende partij en advocaat Leen Lippevelde, die *loco* advocaat Tom De Sutter verschijnt voor de tweede verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Marijke Van Limbergen 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. Verzoeker is, naar eigen zeggen, sinds 1986 statutair directeur bij de dienstverlenende vereniging voor Ruimtelijke Ordening en Economische

Ontwikkeling, Veneco (hierna overeenkomstig haar statuten afgekort als ‘Veneco’), dit is een dienstverlenende vereniging zoals bedoeld in artikel 12, § 2, 2°, van het decreet van 6 juli 2001 ‘houdende de intergemeentelijke samenwerking’.

3.2. Volgens verzoeker weigert het directiecomité van Veneco eind 2009 met hem een gesprek aan te gaan over het “Toekomst- en Continuïteitsplan dat moest uitmonden in HoriZon 2034 (verlenging van de vennootschap in 2016 + 18 jaar [...])” en wordt zijn positie van directeur vanaf de vergadering van het directiecomité van 4 januari 2010 stelselmatig ondergraven.

3.3. Op 17 juni 2010 beslist de raad van bestuur van Veneco om over te gaan tot bemiddeling.

Volgens verzoeker is er nooit een constructief bemiddelingsgesprek geweest en bestaat er sedert januari 2011 een “constante ontslagdreiging”.

3.4. Op het directiecomité van 3 december 2013 wordt volgens de eerste verwerende partij informeel vastgesteld dat er sprake is van een vertrouwensbreuk tussen de bestuursorganen van Veneco en verzoeker.

Naar aanleiding van die vaststelling krijgt een onderhandelingsdelegatie op 12 december 2013 een mandaat van de raad van bestuur om met verzoeker te onderhandelen over zijn arbeidssituatie.

Tijdens een informele bijeenkomst vraagt het directiecomité met unanimiteit aan de onderhandelaars om de samenwerking met verzoeker te beëindigen.

3.5. Op 30 januari 2014 rapporteert de voorzitter aan de raad van bestuur dat niettegenstaande “een redelijk voorstel” aan verzoeker werd bezorgd, het onmogelijk bleek tot een overeenkomst te komen en dat “[d]e laatste medede-

ling die hieromtrent ontvangen werd is dat er een ‘substantieel’ hogere vergoeding zou moeten betaald worden om tot een overeenkomst te komen”. Volgens de voorzitter is er dan “geen andere mogelijkheid dan het opstarten van de procedure van ‘disponibiliteit’”.

Dienvolgens bespreekt de raad van bestuur een voorstel van de raadsman van de vereniging om verzoeker met toepassing van artikel 130 van het administratief statuut van het personeel in disponibiliteit te stellen wegens ambtsontheffing in het belang van de dienst. Ter verantwoording van dat voorstel wordt geargumenteed dat “Veneco momenteel in een impasse verkeert en onwerkbaar dreigt te worden” en dat daarvoor meerdere redenen bestaan:

“- Er is een vertrouwensbreuk ontstaan tussen de directeur en de bestuursorganen. Vanuit de Raad van Bestuur wordt dit misschien moeilijker gevoeld, maar het Directiecomité voelt dit heel sterk aan. Hierdoor wordt het verloop van de vergaderingen bemoeilijkt. Het gedrag van de directeur heeft de laatste maanden ook een negatief toppunt bereikt, maar blijkt al jaren aan de gang te zijn. De directeur vertoont ook een gebrek aan respect voor de bestuurders. De directeur schrijft veelvuldig tendentieuze mails en er is een tekort aan communicatie en overleg tussen de bestuursorganen en de directeur. De overmatige financiële vragen van de directeur beïnvloeden negatief het vertrouwen.

- De intercommunale werking dreigt stil te vallen. Projecten gaan niet meer vooruit. Heikele dossiers raken niet opgelost. De grondaankopen ‘vertragen’.

- Ook het personeel voelt deze impasse zeer sterk aan. Zij blijven met vele vragen zitten onder andere door de afwezigheid van de directeur. Zij vragen zich af hoe zij moeten werken en hoe het moet met hun loopbaan.

- Er groeit ook een wantrouwen van de gemeenten ten overstaan van Veneco. Dit kwam duidelijk tot uiting tijdens de besprekingen van de laatste statutenwijziging. Vele gemeenten stellen zich vragen. Er groeit een ongeloof in de ‘kracht’ van de intercommunale. Maar toch menen de gemeenten dat een streekintercommunale noodzakelijk is.”

De raad van bestuur neemt vervolgens de “principebeslissing” om verzoeker in disponibiliteit te stellen wegens ambtsontheffing in het belang van de dienst.

De voorzitter benadrukt dat deze beslissing nog niet definitief is en dat het dossier verder moet worden samengesteld en onderbouwd. Hij sluit niet

uit “dat in de tussenperiode toch nog een akkoord bereikt wordt met [verzoeker]”. Hij deelt tevens mee dat in onderling overleg reeds werd beslist om de arbeidsprestaties van verzoeker te schorsen tot en met 31 januari 2014 en dat het de “[b]edoeling is om dit verder te zetten tot de volgende Raad van Bestuur”.

Verzoeker is op dat laatste klaarblijkelijk niet ingegaan.

3.6. In een verslag van 21 februari 2014 betreffende een “[a]nalyse van de werking van Veneco en haar directeur” besluiten de voorzitter en onderzitters van het directiecomité “dat een beslissing tot bevestiging van de disponibiliteit van de directeur zich opdringt”.

Dat besluit steunt in het bijzonder op de volgende overwegingen:

“Uit de analyse van de werking van Veneco² tijdens de voorbije maanden, is gebleken dat de intercommunale momenteel in een volledige impasse verkeert en quasi onwerkbaar is geworden door de verstoorde verstandhouding tussen de bestuursorganen en de directeur. Deze impasse leidt ertoe dat niet alleen de behandeling van de lopende projecten in het gedrang komt, maar ook dat nieuwe projecten slechts heel traag of niet op gang komen en dat bovendien het voortbestaan van de intercommunale zelf in gevaar wordt gebracht, gelet op het feit dat Veneco² ontbonden wordt in 2016 en er bijgevolg een toekomstproject moet worden uitgewerkt om de vennoten te overtuigen de duurtijd van de intercommunale te vernieuwen. In de huidige omstandigheden ontbreekt het wederzijds vertrouwen dat nodig is om een dergelijk toekomstproject met succes uit te werken.

Uit het onderzoek is gebleken dat de vertrouwensbreuk waarvan sprake het gevolg is van (1) een fundamenteel verschil in visie tussen de heer XXXX en de leden van de bestuursorganen, (2) de voortdurende, aanhoudende en ongepaste aantijgingen van de heer XXXX ten aanzien van deze leden die de sfeer tijdens de vergaderingen compleet verzieken en de reputatie van de intercommunale aantasten, (3) een gebrek aan transparante communicatie door de heer XXXX en (4) onredelijke en ongepaste reacties van de heer XXXX, zowel intern als extern, en de gevolgen hiervan op verschillende dossiers en projecten.

Het is duidelijk dat de continuïteit van de openbare dienstverlening van de intercommunale in gedrang wordt gebracht indien de heer XXXX verder actief blijft als directeur.

Met de heer XXXX zijn verschillende pistes tot beëindiging van de samenwerking besproken, maar een akkoord was niet haalbaar.

In het licht van het bovenstaande vereist de continuïteit van de dienst dat de heer XXXX in disponibiliteit geplaatst wordt wegens ambtsontheffing in het belang van de dienst, zodat de intercommunale uit deze impasse kan geraken en opnieuw kan functioneren.

Trouwens, uit diverse verslagen van het Directiecomité en van de Raad van Bestuur blijkt dat deze nefaste werking van de intercommunale al langer aan de gang is en ook in de voorgaande legislatuur al aanleiding gaf tot een vertroebelde werking. Ondanks de vernieuwing van het directiecomité en van de raad van bestuur sinds april 2013 en ondanks de pogingen en tussenkomsten van nieuwe bestuurders om de werking van de intercommunale te garanderen, zet deze negatieve werking zich verder door in deze huidige legislatuur. Gezien de tijd dringt, moet hier onmiddellijk een oplossing geboden worden.”

3.7. Met een brief en een faxbericht van 20 februari 2014 wordt verzoeker uitgenodigd voor een hoorzitting, die aanvankelijk is gepland op 24 februari 2014, maar later wordt uitgesteld tot 25 februari 2014. Volgens die brief en dat faxbericht kadert het onderhoud “in de procedure die werd opgestart in verband met een mogelijke beslissing om [verzoeker] in disponibiliteit te plaatsen wegens ambtsontheffing in het belang van de dienst”.

Met een brief en een faxbericht van 21 februari 2014 wordt verzoeker in kennis gesteld van het *sub* 3.6 vermelde verslag van 21 februari 2014 “dat als basis zal gebruikt worden voor de hoorzitting”.

3.8. Op 25 februari 2014 wordt verzoeker, bijgestaan door zijn raadsvrouw, door de voorzitter en een ondervoorzitter van Veneco gehoord over de voorgenomen maatregel.

3.9. Op 26 februari 2014 beslist de raad van bestuur definitief om verzoeker in disponibiliteit te stellen wegens ambtsontheffing in het belang van de dienst.

Het verslag van deze vergadering vermeldt dat de voorzitter de historiek schetst vanaf 30 januari 2014, datum waarop de raad van bestuur reeds principieel besliste om verzoeker in disponibiliteit te stellen wegens ambtsontheffing in het belang van de dienst. Het vermeldt tevens dat de voorzitter het verslag

betreffende de “[a]nalyse van de werking van Veneco en haar directeur”, dat wordt bijgevoegd, toelicht en dat hij melding maakt van de hoorzitting, waarvan het verslag eveneens wordt bijgevoegd.

Voorts wordt in het verslag gesteld:

“De voorzitter stelt na de bespreking voor om in het belang van de Intercommunale over te gaan tot de beslissing om de heer XXXX in disponibiliteit te plaatsen wegens ambtsontheffing overeenkomstig artikel 130 van het Administratief Statuut van Veneco², gelet op de impasse waarin Veneco² momenteel verkeert ten gevolge van de verstoorde verhouding met de heer XXXX. De gevolgen van een beslissing tot disponibiliteit worden besproken.

De voorzitter verduidelijkt dat de heer XXXX officieel in dienst blijft van de intercommunale maar dat hij geen arbeidsprestaties meer levert. Hij zal op geen enkele wijze nog de intercommunale vertegenwoordigen of verbinden. De heer XXXX wordt ontheven van al zijn bevoegdheden.

Na advies van de advocaat van Veneco, meester [M. S.], en volgens de geldende geplogenheden zal de heer XXXX de komende twee jaar zijn basis maandloon ontvangen d.w.z. zijn laatste activiteitswedde zonder enige productiviteitspremie, onkostenvergoeding, GSM, wagen of welk extra voordeel ook.

De voorzitter wijst erop dat deze beslissing mogelijk en wellicht door de heer XXXX juridisch zal aangevochten worden.

Na deze periode van twee jaar ontvangt de heer XXXX een vergoeding gelijk aan 60sten van zijn wedde.

De voorzitter wijst erop dat wanneer het voorstel straks ter stemming wordt voorgelegd de maatregel met onmiddellijke ingang wordt toegepast.”

Dit is de eerste bestreden beslissing.

Met een aangetekende brief van 27 februari 2014 wordt verzoeker van deze beslissing in kennis gesteld. Deze brief vermeldt dat de genomen beslissing gesteund is op de volgende motieven:

“Tussen 30 januari 2014 en 18 februari 2014 hebben de voorzitter en ondervoorzitters een onderzoek gevoerd naar de samenwerking tussen u en Veneco².

Uit dit onderzoek is gebleken dat de intercommunale momenteel in een volledige impasse verkeert en onwerkbaar is geworden door de verstoorde verstandhouding tussen uzelf en de bestuursorganen van Veneco². Deze impasse leidt ertoe dat niet alleen de behandeling van de lopende projecten in het gedrang komt, maar ook dat nieuwe projecten slechts heel traag of niet op gang

komen. Deze impasse bedreigt op termijn zelfs het voortbestaan van de intercommunale, gelet op het feit dat Veneco² ontbonden wordt in 2016 en er bijgevolg een toekomstproject moet worden uitgewerkt om de vennoten te overtuigen de duurtijd van de intercommunale te vernieuwen. In de huidige omstandigheden ontbreekt het wederzijds vertrouwen dat nodig is om een dergelijk toekomstproject met succes uit te werken.

Uit het onderzoek is gebleken dat de vertrouwensbreuk tussen u en de bestuursorganen van Veneco² en de impasse waarin Veneco² zich bevindt het gevolg is van (1) een fundamenteel verschil in visie tussen u en de leden van de bestuursorganen, (2) uw voortdurende, aanhoudende en ongepaste aantijgingen ten aanzien van deze leden die de sfeer tijdens de vergaderingen compleet verzieken en de reputatie van de intercommunale aantasten, (3) een gebrek aan transparante communicatie van uwentwege en (4) uw onredelijke en ongepaste reacties, zowel intern als extern, en de gevolgen hiervan op verschillende dossiers en projecten. U vindt het verslag van het onderzoek in bijlage bij deze beslissing.

Op 25 februari 2014 werd u, in aanwezigheid van uw raadsman, de mogelijkheid gegeven te reageren op de inhoud van het verslag van 21 februari 2014. U vindt het verslag van dit onderhoud eveneens in bijlage bij deze brief. We hebben moeten vaststellen dat u tijdens dit onderhoud – op een sarcastische en niet-gestructureerde wijze – de verstoorde verstandhouding bevestigd hebt (de bestuursleden hebben volgens u geen visie, zij nemen hun verantwoordelijkheden niet, kennen Veneco² onvoldoende, laten zich sturen door complotten met voormalige voorzitters, enz.). Dit onderhoud heeft alleen maar bevestigd dat er wel degelijk een verstoorde verstandhouding is en dat Veneco² ten gevolge daarvan in een totale impasse verkeert.

In het licht van hetgeen hierboven en in het verslag van 21 februari 2014 in bijlage is uiteengezet, vereist de continuïteit van de dienst dat u in disponibiliteit geplaatst wordt wegens ambtsontheffing in het belang van de dienst, zodat de intercommunale uit deze impasse kan geraken en opnieuw kan functioneren. Dit in toepassing van artikel 130 van het administratief statuut van Veneco².

Deze beslissing tot disponibiliteit wegens ambtsontheffing in het belang van de dienst werd bevestigd op de vergadering van de Raad van Bestuur van woensdag 26 februari 2014.

Dit heeft tot gevolg dat u met onmiddellijke ingang (vanaf 26 februari 2014) ontheven wordt van uw functie en van alle bevoegdheden die daaraan gekoppeld zijn. Bovendien zult u geen toegang meer hebben tot de gebouwen en de vergaderingen van Veneco².

Gedurende de eerste twee jaren zult u een wachtgeld ontvangen, gelijk aan uw laatste basisloon (exclusief onkostenvergoedingen, maaltijdcheques, productiviteitspremies en andere voordelen of vergoedingen die verband houden met de werkelijke uitvoering van uw functie). Vanaf het derde jaar wordt dit wachtgeld verminderd met tot het laatste basisloon * (aantal dienstjaren / 60).

Aangezien u uw functie niet langer uitoefent, zult u uw wagen, GSM, sleutels en andere voorwerpen en documenten die eigendom zijn van Veneco² onmiddellijk moeten inleveren.”

3.10. Op 25 maart 2014 dient verzoeker tegen deze beslissing een klacht in bij het agentschap voor Binnenlands Bestuur van de Vlaamse overheid. Daarbij verzoekt hij het agentschap om de beslissing van de raad van bestuur nietig te verklaren, minstens te schorsen.

3.11. Op 18 juli 2014 antwoordt de Vlaams minister van Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Inburgering, Toerisme en Vlaamse Rand aan verzoeker dat het in deze aangelegenheid “niet om een tuchtprocedure [gaat], maar om de vaststelling van de Raad van Bestuur dat een vertrouwensbreuk alle verdere samenwerking onmogelijk maakt”, dat Veneco in deze aangelegenheid haar statutaire bepalingen correct heeft toegepast, de beslissing voldoende is gemotiveerd en verzoeker zijn standpunt naar voren heeft kunnen brengen in een hoorzitting, zodat de raad van bestuur met kennis van zaken heeft kunnen oordelen. De minister besluit dat hij aldus geen “wettelijke reden” ziet om op te treden tegen de beslissing van de raad van bestuur van Veneco van 26 februari 2014. De minister voegt eraan toe dat hij zich daarbij “uiteraard” niet wenst uit te spreken over de opportuniteit om verzoeker in disponibiliteit te stellen in het belang van de dienst.

Dit is de tweede bestreden beslissing.

IV. Ontvankelijkheid van de vordering

Exceptie

4. De tweede verwerende partij werpt op dat de vordering niet ontvankelijk is voor zover ze gericht is tegen de tweede bestreden beslissing, omdat deze moet worden begrepen als een onthouding van de toezichthoudende overheid om gebruik te maken van haar facultatieve bevoegdheid om op te treden in het kader van het algemeen bestuurlijk toezicht. Tegen de weigering van de toezichthoudende overheid om de handeling van een lagere overheid te schorsen of te vernietigen staat volgens haar geen beroep tot nietigverklaring open.

Beoordeling

5. De artikelen 75 en volgende van het decreet van 6 juli 2001 ‘houdende de intergemeentelijke samenwerking’ voorzien in een algemeen bestuurlijk schorsings- en vernietigingstoezicht van de Vlaamse Regering ten aanzien van de besluiten van alle bestuursorganen van onder meer dienstverlenende verenigingen, zoals de eerste verwerende partij er één is.

Uit de voormelde bepalingen blijkt niet dat de Vlaamse Regering verplicht zou zijn om van die schorsings- en vernietigingsbevoegdheid gebruik te maken. Om de redenen die haar eigen zijn en die in dit geval zijn verwoord in de brief van 18 juli 2014 van de bevoegde minister aan verzoeker, kan de Vlaamse Regering als toezichthoudende overheid oordelen dat er geen aanleiding is om de aan het toezicht onderworpen handeling te schorsen of te vernietigen.

6. Het is vaste rechtspraak van de Raad van State dat de gewilde onthouding of de weigering van de toezichthoudende overheid om in het kader van de uitoefening van het algemeen bestuurlijk toezicht gebruik te maken van haar louter facultatieve schorsings- of vernietigingsbevoegdheid, niet ontvankelijk het voorwerp kan uitmaken van een beroep tot nietigverklaring of een vordering tot schorsing.

De Raad van State ziet geen reden om in de voorliggende zaak anders te oordelen.

7. De exceptie wordt in de huidige stand van de rechtspleging ernstig bevonden.

De vordering is derhalve niet ontvankelijk voor zover ze gericht is tegen de tweede bestreden beslissing. Ze wordt hierna nog slechts onderzocht voor zover ze gericht is tegen de eerste bestreden beslissing.

V. Schorsingsvoorwaarden

8. Krachtens artikel 17, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kan de schorsing van de tenuitvoerlegging slechts worden bevolen onder de dubbele voorwaarde dat de zaak te spoedeisend is voor een behandeling ervan in een beroep tot nietigverklaring en indien minstens één ernstig middel wordt aangevoerd dat de nietigverklaring van de akte of het reglement *prima facie* kan verantwoorden.

VI. Ernst van de middelen

A. Eerste middel

Standpunt van verzoeker

9. Verzoeker klaagt zich in een eerste middel over “het niet volgen van de tuchtprocedure”.

Hij betoogt dat aangezien de bestreden maatregel gebaseerd is op schuldig gedrag, er sprake is van een verdoken tuchtmaatregel. Hij stelt dat hij van de ene op de andere dag werd ontheven van zijn functie en dit als zodanig ook aan derden werd gecommuniceerd “zodat er duidelijk sprake is van een tuchtsanctie en niet van een ordemaatregel”. Volgens verzoeker had de raad van bestuur dan ook de tuchtprocedure moeten volgen en heeft deze raad, door dat niet te doen, zijn rechten van verdediging niet gerespecteerd.

Beoordeling

10. Uit de eerste bestreden beslissing en de kennisgeving daarvan bij aangetekende brief van 27 februari 2014 aan verzoeker blijkt dat de raad van bestuur van Veneco deze beslissing heeft genomen met toepassing van artikel 130 van het administratief statuut van het personeel.

Onder deel IV ‘Administratieve standen’, titel III ‘Disponibiliteit’, hoofdstuk 2 ‘Disponibiliteit wegens ambtsontheffing in het belang van de dienst’, van dat administratief statuut, luidt deze statutaire bepaling als volgt:

“De disponibiliteit wegens ambtsontheffing in belang van de dienst wordt uitgesproken door de Raad van Bestuur.

Het personeelslid in disponibiliteit wegens ambtsontheffing in het belang van de dienst verliest zijn aanspraken op bevordering en op bevordering in zijn weddeschaal.”

De aldus geregelde disponibiliteit wegens ambtsontheffing in het belang van de dienst betreft niet één van de tuchtsancties die worden opgesomd in artikel 139 van datzelfde administratief statuut, maar een ordemaatregel, die weliswaar gesteund kan zijn op het gedrag van het betrokken personeelslid, maar uitsluitend ertoe strekt de goede werking van de dienst te herstellen en níét het personeelslid te sanctioneren voor dat gedrag dat hem als een schuldige tekortkoming wordt aangerekend.

De aan verzoeker opgelegde disponibiliteit wegens ambtsontheffing in het belang van de dienst kan dan ook niet worden beschouwd als een tuchtstraf.

11. In de huidige stand van de rechtspleging blijkt bovendien uit niets en toont verzoeker helemaal niet aan dat de desbetreffende maatregel, zoals hij beweert, een “verdoken tuchtmaatregel” zou zijn.

Integendeel lijken het verslag van de vergadering van de raad van bestuur van 26 februari 2014, waarop de eerste bestreden beslissing werd genomen, en de kennisgeving van die beslissing bij aangetekende brief van 27 februari 2014 aan verzoeker uitdrukkelijk en duidelijk aan te geven dat de maatregel er louter toe strekt de intercommunale uit de impasse te halen waarin zij is terechtgekomen ingevolge de ernstig verstoorde verstandhouding tussen verzoeker en de bestuursorganen van de vereniging. Weliswaar wordt daarbij vermeld dat de vastgestelde vertrouwensbreuk mede een gevolg is van ongepaste reacties

vanwege verzoeker, maar op geen enkele wijze lijkt te zijn aangegeven dat verzoeker daarvoor behoefde te worden gesanctioneerd.

12. Aangezien in de huidige stand van de rechtspleging wordt vastgesteld dat de eerste bestreden beslissing geen tuchtmaatregel – al dan niet verdoken – lijkt op te leggen, kan vooralsnog evenmin worden aangenomen dat de eerste verwerende partij, zoals in het middel wordt aangevoerd, de tuchtprocedure had moeten volgen.

13. Het eerste middel is niet ernstig.

B. Tweede middel

Standpunt van verzoeker

14. Verzoeker voert in een tweede middel de schending aan van “de rechten van de verdediging”.

Hij betoogt dat sinds het arrest *Pellegrin* en het arrest *Vilho Eskelinen* van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens mag worden aangenomen dat artikel 6 van het Europees Verdrag over de rechten van de mens toepasselijk is in ambtenarengeschillen. Voor zover er in dit geval geen sprake zou zijn van een verkapte tuchtmaatregel, wijst verzoeker erop dat volgens de rechtspraak van de Raad van State het recht om te worden gehoord of om zijn standpunt naar voren te brengen geldt wanneer een maatregel wordt overwogen die steunt op het persoonlijke gedrag van de betrokkene en die van aard is diens belangen zwaar aan te tasten.

Verzoeker stelt niet te begrijpen dat de raad van bestuur van Veneco ten aanzien van hem een dergelijke maatregel heeft genomen zonder hem een minimum aan voorbereidingstijd te geven en de modaliteiten van de voorgenomen sanctie uiteen te zetten. Zo bleef zijn vraag van 13 februari 2014 over de

modaliteiten van zijn indisponibiliteitstelling onbeantwoord en werd hij niet afdoende in de gelegenheid gesteld om zijn verdediging voor te bereiden. Op 21 februari 2014 werd hij geconfronteerd met een ophijsting van aantijgingen waarvan hij eerder geen kennis had en die moesten dienen om de principiële beslissing van de raad van bestuur om hem in disponibiliteit te stellen, om te zetten in een definitieve beslissing.

Verzoeker zet zeer uitvoerig uiteen dat hij de aantijgingen had kunnen kaderen, verantwoorden en weerleggen indien hem daartoe de nodige voorbereidingstijd gegund was geweest. Bovendien, zo stelt verzoeker, blijkt uit de eerste bestreden beslissing niet dat rekening werd gehouden met de argumenten die hij in de korte tijd die hem gegund was, heeft kunnen aanbrengen.

Volgens verzoeker impliceert het feit dat hij werd gehoord niet dat hij zijn standpunt naar voren heeft kunnen brengen en dat de raad van bestuur met kennis van zaken heeft kunnen oordelen. Verzoeker roept daartoe de volgende redenen in:

- het verhoor had plaats bij de raadsman van Veneco en dus niet op neutraal terrein;
- enkel de voorzitter en de ondervoorzitter van Veneco, die ook reeds het voorstel tot indisponibiliteitstelling deden, waren aanwezig bij het verhoor, maar niet de raad van bestuur die diende te beslissen;
- het verslag van het verhoor werd eenzijdig door Veneco opgesteld en niet voor opmerkingen aan verzoeker voorgelegd;
- de schriftelijke nota die door verzoeker ter zijner verdediging tijdens het verhoor werd toegelicht en nadien aan de voorzitter van het directiecomité en de drie ondervoorzitters van de raad van bestuur werd bezorgd, werd in de eerste bestreden beslissing niet in overweging genomen;
- de raad van bestuur was in het geheel niet op de hoogte van de resultaten van het onderzoek van de voorzitter en de ondervoorzitters, noch van de inhoud van het verslag van de hoorzitting;

- verzoeker heeft zich niet kunnen verdedigen tegen een interventie van een lid van de raad van bestuur tijdens de vergadering van die raad op 26 februari 2014.

Daarbij komt nog, aldus verzoeker, dat bij de organisatie van de vergadering van de raad van bestuur van 26 februari 2014, waarop de eerste bestreden beslissing werd genomen, statutaire bepalingen werden geschonden. Artikel 27, § 3, van de statuten van Veneco bepaalt immers dat de oproeping, de agenda en alle bijkomende stukken minstens zeven dagen vooraf aan alle bestuurders, alsmede aan de regeringscommissaris worden toegestuurd. Aangezien in dit geval de “analyse” dateert van 21 februari 2014, het verhoor plaatsvond op 25 februari 2014 en het verslag van “deze bespreking” eveneens gedateerd is op 25 februari 2014, hebben de bestuurders deze stukken niet kunnen doornemen en hebben zij zich moeten verlaten op de toelichting van de voorzitter.

Beoordeling

15. Behoudens een uitdrukkelijk andersluidend voorschrift zijn de rechten van verdediging in administratieve aangelegenheden slechts van toepassing in tuchtzaken.

Bij de beoordeling van het eerste middel werd *prima facie* vastgesteld dat het voorliggende geschil geen tuchtzaak betreft. De rechten van verdediging zijn in dit geval dan ook niet van toepassing.

16. Wel is het zo dat krachtens een beginsel van behoorlijk bestuur tegen niemand een ernstige maatregel mag worden genomen die gesteund is op het gedrag van de betrokkene en die van aard is om zijn belangen zwaar aan te tasten, zonder dat hem vooraf de gelegenheid wordt geboden om zijn standpunt daarover op een nuttige wijze ter kennis te brengen van het bestuur.

Dit beginsel betreft de zogenaamde hoorplicht die op het bestuur rust.

17. De aan verzoeker opgelegde disponibiliteit wegens ambtsontheffing in het belang van de dienst, zoals bedoeld in artikel 130 van het administratief statuut van het personeel van Veneco, lijkt een maatregel waarop die hoorplicht van toepassing is.

Verzoeker werd op 20 februari 2014 opgeroepen om op 24 februari 2014 te worden gehoord in het kader van “de procedure die werd opgestart in verband met een mogelijke beslissing om [hem] in disponibiliteit te plaatsen wegens ambtsontheffing in het belang van de dienst”. Een dag later werd verzoeker in kennis gesteld van het verslag “dat als basis zal gebruikt worden voor de hoorzitting”. De hoorzitting heeft uiteindelijk plaatsgehad op 25 februari 2014.

Het bezwaar van verzoeker dat hij te weinig tijd gekregen zou hebben om het verhoor voor te bereiden, kan op het eerste gezicht niet worden bijgevalen. Niet alleen maakt verzoeker niet aannemelijk dat een termijn van vier dagen te weinig zou zijn geweest om de kennisgeving van zijn standpunt voor te bereiden met betrekking tot de voorgenomen maatregel op grond van een verslag dat negen bladzijden telt. Bovendien had de raad van bestuur reeds méér dan drie weken vroeger, namelijk op 30 januari 2014, principieel beslist dat de maatregel tot indisponibiliteitstelling van verzoeker nader zou worden onderzocht. Uit het bij het verzoekschrift gevoegde stuk II 6 blijkt dat verzoeker daarvan op 2 februari 2014 in kennis werd gesteld, zodat hij minstens vanaf toen wist welke maatregel tegen hem werd overwogen. Dat zijn schriftelijke vraag van 13 februari 2014 naar de consequenties van de voorgenomen maatregel geen antwoord heeft gekregen, lijkt niet dienstig, aangezien de statutaire gevolgen van die maatregel zijn bepaald in het administratief statuut of er minstens uit lijken te kunnen worden afgeleid.

Daarbij kan nog worden opgemerkt dat luidens het verslag van de hoorzitting aan verzoeker en zijn raadsman is gevraagd of eerstgenoemde alle opmerkingen heeft gegeven die hij wilde geven bij het verslag van 21 februari 2014 en dat “beiden stellen dat dit het geval is”.

18. De bijzondere omstandigheden die door verzoeker worden aangehaald om aan te tonen dat is tekortgedaan aan de hoorplicht, kunnen op het eerste gezicht niet overtuigen.

Zo lijkt de omstandigheid dat het verhoor plaatsvond bij de raadsman van de eerste verwerende partij niet relevant om af te meten of verzoeker op een nuttige wijze zijn standpunt over de voorgenomen maatregel aan het bestuur heeft kunnen kenbaar maken.

De hoorplicht vereist voorts niet dat het verhoor gebeurt door het orgaan dat uiteindelijk de beslissing neemt. Het volstaat dat het beslissend orgaan bij het nemen van de beslissing kennis kan nemen van het standpunt van de betrokkene. In dit geval lijkt dat het geval te zijn geweest aangezien de voorzitter, die verzoeker mede heeft gehoord, op 26 februari 2014 verslag daarover heeft uitgebracht aan de leden van de raad van bestuur. Het verslag van de hoorzitting van 25 februari 2014 is overigens gevoegd bij het verslag van de vergadering van de raad van bestuur.

Verzoekers bezwaar dat het verslag van het verhoor eenzijdig door de eerste verwerende partij werd opgesteld is niet dienstig, nu hij niet in het minst aangeeft op welke punten dat verslag niet zou stroken met hetgeen hij op 25 februari 2014 ten aanzien van de voorzitter en de ondervoorzitter heeft laten gelden.

Uit niets blijkt dat verzoeker ter gelegenheid van zijn verhoor een schriftelijke nota zou hebben neergelegd, zodat uit de eerste bestreden beslissing ook niet hoeft te blijken dat met een dergelijke nota rekening zou zijn gehouden. Hoe dan ook blijkt wél uit de eerste bestreden beslissing dat de voorzitter verslag heeft uitgebracht over het verhoor, zodat de raad van bestuur daarmee rekening heeft kunnen houden bij het opleggen van de kwestieuze maatregel.

In de huidige stand van de rechtspleging moet worden vastgesteld dat verzoeker er helemaal niet van overtuigt dat “de Raad van Bestuur in het geheel niet op de hoogte werd gebracht van de resultaten van het onderzoek van de voorzitter en ondervoorzitters noch van de inhoud van het verslag van de hoorzitting van 25-02-2014”. Uit de eerste bestreden beslissing blijkt immers dat de voorzitter aan de raad van bestuur verslag heeft uitgebracht, zowel over de resultaten van de “[a]nalyse van de werking van Veneco en haar directeur” als over het verhoor van verzoeker. Beide schriftelijke verslagen zijn overigens bijgevoegd.

Ter naleving van de hoorplicht volstaat het voorts dat het betrokken personeelslid aan het bestuur zijn standpunt kan te kennen geven over de maatregel die het overweegt. Ze lijkt daarentegen niet te vergen dat het personeelslid ook nog kan reageren op tussenkomsten van leden van het orgaan op het ogenblik dat de beslissing wordt genomen.

19. Ten slotte lijkt de omstandigheid dat het verslag van het onderzoek van de situatie van verzoeker door de voorzitter en de ondervoorzitters dateert van 21 februari 2014 en het verslag van de hoorzitting van 25 februari 2014, niet te impliceren dat de leden van de raad van bestuur vóór de vergadering van 26 februari 2014 waarop de eerste bestreden beslissing werd genomen, geen voldoende kennis zouden hebben kunnen nemen van deze stukken, die overigens – zoals hiervóór reeds werd opgemerkt – op de vergadering door de voorzitter nog zijn toegelicht. Daarbij komt nog dat de leden van de raad van bestuur de eerste bestreden beslissing met unanimiteit hebben genomen en dat uit niets blijkt dat ook maar één van deze 31 leden heeft laten gelden dat hij of zij onvoldoende was ingelicht over de aangelegenheid waarover een beslissing diende te worden genomen en dat hij of zij dienvolgens niet met kennis van zaken kon oordelen.

Derhalve kan vooralsnog niet worden ingezien welk belang verzoeker erbij zou hebben, vastgesteld te zien worden dat de leden van de raad van bestuur geen zeven dagen vooraf alle stukken hadden ontvangen.

20. Het tweede middel is niet ernstig.

C. Derde middel

Standpunt van verzoeker

21. Verzoeker voert in een derde middel de schending aan van het zorgvuldigheids- en het redelijkheidsbeginsel.

Hij stelt vooreerst dat de opgelegde maatregel hem na 34 jaar onberispelijke staat van dienst onredelijk zwaar treft.

Verzoeker betoogt voorts dat de raad van bestuur toepassing maakt van de in het administratief statuut geregelde disponibiliteit wegens ambtsontheffing in het belang van de dienst, terwijl deze maatregel uit de meeste andere personeelsstatuten werd geschrapt. Voor zover toch op deze gecontesteerde maatregel wordt gesteund, moet hij evenwel met de grootste omzichtigheid worden gehanteerd. In dit geval blijkt evenwel uiterst onzorgvuldig met de maatregel te zijn omgesprongen. Het minste dat van het bestuur mag worden verwacht, is – aldus verzoeker – dat het kan verantwoorden dat de werking van de dienst werkelijk door zijn optreden is verstoord. De raad van bestuur beperkt zich evenwel tot vage aantijgingen, die feitelijke onjuistheden bevatten, terwijl verzoeker niet in de gelegenheid is gesteld deze recht te zetten. Volgens verzoeker hadden, voor zover op zijn gedrag al iets aan te merken was, de vastgestelde tekortkomingen te gepasten tijde aan hem moeten worden voorgelegd. Nu er in het verleden geen formele of informele evaluatiemomenten zijn geweest en ook geen functioneringsgesprekken werden gevoerd, is er volgens verzoeker sprake van een onzorgvuldig handelen.

Volgens verzoeker heeft de raad van bestuur bovendien nagelaten te onderzoeken of zijn beweerde tekortkomingen niet veeleer dienden te

worden bekeken vanuit een malaise binnen de dienst en of het in dat kader wel verantwoord is aan verzoeker een sanctie op te leggen.

Verzoeker vervolgt dat het bestuur zijn beslissing op een zorgvuldige wijze dient voor te bereiden en te steunen op een correcte feitenvinding en dat het zich voldoende moet informeren om met kennis van zaken een beslissing te nemen. Het onderzoek van het bestuur moet bovendien zonder vooringenomenheid worden gevoerd. In dit geval, zo stelt verzoeker, houdt de opgelegde maatregel een persoonlijke en politieke afrekening in.

Daarbij komt ten slotte nog, aldus verzoeker, dat de communicatie van de opgelegde maatregel aan interne en externe contacten allesbehalve op een correcte wijze de inhoud van de maatregel weergeeft, waardoor hij ernstige reputatieschade oploopt.

Beoordeling

22. Voor zover verzoeker in het middel de schending aanvoert van het redelijkheidsbeginsel en daarmee beoogt te laten gelden dat de opgelegde maatregel “onredelijk zwaar” en met andere woorden onevenredig is, dient te worden opgemerkt dat van een schending van het evenredigheidsbeginsel slechts sprake kan zijn wanneer een beslissing berust op feitelijk juiste en op zich rechtens relevante motieven, maar er een wanverhouding bestaat tussen die motieven en de inhoud van de beslissing.

Uit de eerste bestreden beslissing, die gesteund is op een “[a]nalyse van de werking van Veneco en haar directeur” blijkt dat de bestreden maatregel van indisponibiliteitstelling wegens ambtsontheffing in het belang van de dienst aan verzoeker wordt opgelegd wegens een ernstige vertrouwensbreuk die zich de voorbije maanden heeft ontwikkeld tussen de bestuursorganen van Veneco en haar directeur waardoor de vereniging in “een volledige impasse” verkeert, die het voortbestaan ervan in gevaar brengt, aangezien de vereniging wordt ontbonden

in 2016 en tegen dan een toekomstproject dient te worden uitgewerkt om de vennoten te overtuigen “de duurtijd van de intercommunale te vernieuwen”.

Aangenomen dat deze motivering van de opgelegde maatregel feitelijk juist en in rechte aanvaardbaar is, lijkt de raad van bestuur op het eerste gezicht de grenzen van zijn discretionaire beoordelingsbevoegdheid niet te buiten te gaan wanneer hij aan de vastgestelde impasse probeert te verhelpen door de indisponibiliteitstelling van verzoeker wegens ambtsontheffing in het belang van de dienst. De raad van bestuur lijkt aldus geen onevenredige beslissing te hebben genomen. De omstandigheid dat de personeelsstatuten van andere openbare diensten of instellingen niet meer voorzien in een dergelijke maatregel doet als zodanig daar niets aan af.

23. Voor zover verzoeker in het middel aanvoert dat de bestreden maatregel niet met de vereiste zorgvuldigheid is tot stand gekomen, moet op het eerste gezicht worden vastgesteld dat “de werking van Veneco en haar directeur” tussen 30 januari 2014 en 18 februari 2014 grondig werd geanalyseerd door de voorzitter en de ondervoorzitters van het directiecomité en dat zij daarbij, zoals hiervóór reeds werd vastgesteld, tot de bevinding zijn gekomen dat de vereniging ingevolge de ernstig verstoorde verstandhouding tussen de bestuursorganen en de directeur in een volledige impasse is terechtgekomen en quasi onwerkbaar is geworden, waardoor de ontwikkeling van een toekomstproject met het oog op de voortzetting van de intercommunale na 2016 in het gedrang komt. Verzoeker heeft zijn standpunt over de voorgenomen maatregel kunnen kenbaar maken tijdens de hoorzitting van 25 februari 2014. De voorzitter heeft blijkens de eerste bestreden beslissing zowel de bevindingen van de voormelde analyse als van het verhoor aan de leden van de raad van bestuur toegelicht, zodat niet lijkt te kunnen worden aangenomen dat de raad van bestuur zijn beslissing niet zorgvuldig heeft genomen.

De omstandigheid dat in het verleden geen functionerings- of evaluatiegesprekken met verzoeker zouden zijn gevoerd, lijkt niets af te doen aan de geconstateerde impasse ingevolge het grondig verstoorde vertrouwen tussen de

bestuursorganen en verzoeker waarop de eerste bestreden beslissing is gesteund. Overigens blijkt uit het administratief dossier dat de problematische situatie waarin de verstandhouding tussen verzoeker en de bestuursorganen is terechtgekomen, al veel eerder met verzoeker werd besproken en zelfs aanleiding heeft gegeven tot een beslissing van de raad van bestuur van 17 juni 2010 om over te gaan tot bemiddeling en tot een delegatie vanwege de raad van bestuur op 12 december 2013 om met verzoeker te onderhandelen over zijn arbeidssituatie.

In tegenstelling tot wat verzoeker voorhoudt, lijkt de raad van bestuur verzoekers tekortkomingen wel degelijk te hebben bekeken in het licht van de malaise binnen de dienst, maar heeft de raad geoordeeld dat aan die malaise kan worden geredieerd door verzoeker, bij wijze van indisponibiliteitsstelling, van zijn ambt te ontheffen in het belang van de dienst, echter zonder dat daarbij disciplinaire motieven lijken te hebben gespeeld.

Voorts blijkt in de huidige stand van de rechtspleging uit niets en toont verzoeker niet aan dat de eerste verwerende partij verzoekers dossier met “vooringenomenheid” heeft behandeld of dat de opgelegde maatregel “alle schijn [heeft] van een persoonlijke en politieke afrekening”.

Ook de door verzoeker aangevoerde gebreken in de communicatie van de eerste bestreden beslissing aan interne en externe derden, lijken ten slotte de aangevoerde onzorgvuldigheid bij de totstandkoming van de eerste bestreden beslissing niet te kunnen staven.

24. Het derde middel is niet ernstig.

VII. Slotsom

25. Aangezien hiervóór is gebleken dat verzoeker geen ernstig middel aanvoert, is niet voldaan aan op zijn minst één van de voorwaarden gesteld

in artikel 17, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State die cumulatief vervuld moeten zijn, wil een vordering tot schorsing worden ingewilligd.

VIII. Kosten

26. Wat de respectieve vraag van verzoeker en van de beide verwerende partijen betreft om de kosten, met inbegrip van een rechtsplegingsvergoeding ten laste van de andere partij te leggen, zij eraan herinnerd dat de bijdrage in de betaling van de kosten, inbegrepen de rechtsplegingsvergoeding, wordt bepaald in het arrest waarin uitspraak wordt gedaan over het beroep tot nietigverklaring.

IX. Anonimisering

27. Met toepassing van artikel 2 van het koninklijk besluit van 7 juli 1997 ‘betreffende de publicatie van de arresten en de beschikkingen van niet-toelaatbaarheid van de Raad van State’ vraagt verzoeker dat bij de publicatie van het arrest zijn identiteit niet wordt opgenomen.

Dit verzoek wordt ingewilligd.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt de vordering.

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

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 19 februari 2015, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Bert Thys,	staatsraad, waarnemend voorzitter,
bijgestaan door	
Tiny Temmerman,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Tiny Temmerman

Bert Thys