

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

ARREST

**nr. 249.445 van 11 januari 2021
in de zaak A. 221.632/IX-9019**

In zake: Rik HAEKENS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Peter Flamey
kantoor houdend te 2018 Antwerpen
Jan Van Rijswijcklaan 16
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Bart Staelens
kantoor houdend te 8000 Brugge
Stockhouderskasteel
Gerard Davidstraat 46 bus 1
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 3 maart 2017, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse Regering van 23 december 2016 waarbij het mandaat van Rik Haekens als regeringscommissaris bij de nv BAM wordt beëindigd.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Adjunct-auditeur Frederick Ongena heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 28 september 2020.

Staatsraad Bert Thys heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Evi Mees, die *loco* advocaat Peter Flamey verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Bart Staelens, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Adjunct-auditeur Frederick Ongena, daartoe gemachtigd bij beslissing van de auditeur-generaal van 14 januari 2020, 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 vanaf 1 april 1993 als ingenieur in dienst getreden van de Vlaamse overheid en aangewezen voor de dienst Elektronica van het bestuur Elektronica, Elektriciteit en Mechanica van de administratie Ondersteunende Studies en Opdrachten.

3.2. Vanaf 1 augustus 1995 wordt hij gedetacheerd bij kabinetten van ministers van de Vlaamse Regering.

3.3. Met ingang van 1 april 1999 wordt verzoeker aangewezen als afdelingshoofd van de afdeling Algemene Technische Ondersteuning van de administratie Ondersteunende Studies en Opdrachten van het departement Leefmilieu en Infrastructuur.

Met ingang van 1 juli 2003 wordt die aanwijzing beëindigd wegens de toekenning van “een verlof voor opdracht van algemeen belang” aan verzoeker.

3.4. Bij besluit van de Vlaamse Regering van 20 juni 2003 is verzoeker met ingang van 1 juli 2003 benoemd tot commissaris van de Vlaamse Regering bij de naamloze vennootschap van publiek recht Beheersmaatschappij Antwerpen Mobiel (hierna: de nv BAM), thans Lantis genoemd (Leefbaar Antwerpen door Innovatie en Samenwerking).

3.5. Aanvankelijk is er, naast verzoeker, nog een andere regeringscommissaris met een voltijdse opdracht bij de nv BAM. Na de opruststelling van die andere regeringscommissaris en het vrijwillige ontslag van diens opvolger, beslist de Vlaamse Regering op 9 maart 2012 om Y.V.R. te benoemen tot regeringscommissaris bij de nv BAM met een opdracht van 30%.

Verzoeker stelt op 7 mei 2012 bij de Raad van State een beroep in tot nietigverklaring van dat besluit (zaak A. 204.763/IX-7660). Bij 's Raads arrest nr. 225.512 van 18 november 2013 wordt dit beroep verworpen.

3.6. Bij besluit van de Vlaamse Regering van 30 juli 2014 wordt het mandaat van verzoeker als regeringscommissaris bij de nv BAM met ingang van 1 augustus 2014 beëindigd.

De Vlaamse Regering stelt vervolgens B.D.B. aan als regeringscommissaris bij de nv BAM met ingang van 1 augustus 2014 en met een opdracht van 25%.

3.7. Op 20 januari 2015 stelt verzoeker bij de Raad van State een beroep in tot nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse Regering van 30 juli 2014 waarmee zijn mandaat van regeringscommissaris bij de nv BAM is beëindigd (zaak A. 214.775/IX-8575).

Bij 's Raads arrest nr. 236.003 van 6 oktober 2016 wordt dat besluit met toepassing van artikel 30, § 3, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State en artikel 14^{quinquies} van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 ‘tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State’ vernietigd.

3.8. In zijn nota aan de Vlaamse Regering met betrekking tot voornoemd arrest nr. 236.003 van 6 oktober 2016 en betreffende ook het “[v]oornemen tot beëindiging van het mandaat [van verzoeker] met opdracht tot horen”, vermeldt de Vlaamse minister van Mobiliteit, Openbare Werken, Vlaamse Rand, Toerisme en Dierenwelzijn:

“Gelet op het tussengekomen vernietigingsarrest, rijst intussen opnieuw de vraag of [...] Rik Haekens zijn mandaat van regeringscommissaris bij de nv BAM kan uitoefenen, rekening houdend met een aantal feiten die hebben geleid tot een manifeste breuk in de vertrouwensrelatie.

In het kader van voormelde procedure tegen de benoeming van [Y.V.R.] als deeltijdse regeringscommissaris bij de nv BAM, uitte [...] Rik Haekens immers scherpe kritiek op het beleid van de Vlaamse Regering inzake de organisatie van het regeringscommissariaat bij de nv BAM, alsook op het beleid ten aanzien van de nv BAM in het algemeen.

Hij maakte daarbij gebruik van een stuk waarover hij beschikte in het kader van zijn hoedanigheid als regeringscommissaris.

Daarnaast liet hij zelfs de mogelijkheid open om nog een procedure bij het Grondwettelijk Hof op te starten tegen het decreet van 13 juli 2012 tot wijziging van diverse bepalingen van het oprichtingsdecreet van de nv BAM van 13 december 2002 waarin de deeltijdse tewerkstelling van de regeringscommissarissen bij de nv BAM geregeld wordt.

In de gegeven omstandigheden bestaat derhalve het voornemen om het mandaat van [...] Rik Haekens opnieuw te beëindigen.

Teneinde [...] Rik Haekens in de gelegenheid te stellen zijn standpunt over voormelde feiten en de voorgenomen maatregel te laten kennen, zal hij worden opgeroepen om daarover gehoord te worden.”

3.9. Verzoeker wordt vervolgens, met een niet-gedateerde brief van de Vlaamse minister van Mobiliteit, Openbare Werken, Vlaamse Rand, Toerisme en Dierenwelzijn uitgenodigd om te worden gehoord over “het voornemen [van de Vlaamse Regering] om [het] mandaat [van verzoeker] als regeringscommissaris bij de nv [...] BAM te beëindigen”.

3.10. Op 29 november 2016 heeft de hoorzitting plaats, waarop verzoeker zelf niet aanwezig is, maar wordt vertegenwoordigd door zijn raadslieden, die een verweernota neerleggen.

3.11. Bij besluit van 23 december 2016 beslist de Vlaamse Regering, “om de redenen uiteengezet in de nota aan de Vlaamse Regering betreffende het ontwerp van dit besluit”, het mandaat van verzoeker als regeringscommissaris bij de nv BAM te beëindigen “bij ontstentenis van de vereiste vertrouwensrelatie met de Vlaamse Regering”.

Dit is het bestreden besluit.

De nota aan de Vlaamse Regering waaraan het bestreden besluit refereert, vermeldt met betrekking tot “het vertrouwen dat een bestuur in een regeringscommissaris moet hebben” onder meer:

“1.2.3.3

De Vlaamse Regering heeft de organisatie van het regeringscommissariaat bij de nv BAM ingrijpend gewijzigd.

Deze ingrijpende wijziging resulteerde erin dat er werd voorzien in twee deeltijdse regeringscommissarissen.

[...] Rik Haekens heeft zich daartegen verhaald bij de Raad van State, zoals reeds uitvoerig uiteengezet, in de procedure G/A 204.763/IX-7.660.

Scherper kan de kritiek eigenlijk niet zijn waar [...] Rik Haekens niet alleen intellectuele kritiek uitoefende op een beleidsmatige beslissing van de Vlaamse Regering, maar ook de vernietiging van het besluit van de Vlaamse Regering tot aanstelling van een dergelijke nieuwe deeltijdse regeringscommissaris vorderde.

Daarmee heeft [...] Rik Haekens het beleid van de Vlaamse Regering juridisch aangevochten, waarvan hij als regeringscommissaris bij de nv BAM net de ultieme vertrouwenspersoon diende te zijn.

Het staat [...] Rik Haekens weliswaar vrij om intern daarover met zijn Minister en met de Vlaamse Regering een discussie te voeren, maar als ultieme vertrouwenspersoon staat het hem niet vrij om de andere visie die hij op de inrichting van het regeringscommissariaat bij de nv BAM heeft, te doen ontwaarden in een rechtsstrijd tegen de regering waarvan hij het vertrouwen heeft gekregen in zijn hoedanigheid van regeringscommissaris.

Het raakt dan ook kant noch wal dat [...] Rik Haekens doet alsof hij niet weet over welke kritiek het gaat, terwijl hij trouwens ook zelf, en dit is nogal evident, uiteengezet heeft dat de rechtsstrijd over de organisatie van het regeringscommissariaat zelf, krachtens zijn volstrekt andere visie, duidelijk de vertrouwenscrisis heeft veroorzaakt.

Het is overigens weinig begrijpelijk dat [...] Rik Haekens doet alsof hij het verzoekschrift, dat hij nota bene zelf heeft opgesteld, niet kent. Alsof hij de memorie van wederantwoord, die hij zelf heeft opgesteld, niet kent. Alsof hij de laatste memorie, die hij zelf heeft opgesteld in deze procedure, niet kent.

Kortom, [...] Rik Haekens bekleedt een vertrouwensfunctie par excellence en wie een dergelijke functie bekleedt kan geen publiekelijke rechtsstrijd voeren over de organisatie van de functie zelf tegen degene die net in hem het grootste vertrouwen moet hebben.

Een rechtsstrijd voeren over het mandaat zelf dat men in volstrekt vertrouwen moet uitoefenen, is in se niet verenigbaar met het nodige vertrouwen tussen regering en regeringscommissaris.

De stelling als zou [...] Rik Haekens niet begrijpen over welke kritiek het zou gaan, mist dus werkelijk elke grond en is zelfs helemaal niet ernstig.

1.2.3.4

[...] Rik Haekens erkent dat het vertrouwen zo groot moet zijn, dat de aanwijzing tot regeringscommissaris ad nutum kan herroepen worden.

Dit is uitdrukkelijk bepaald door art. 16 van het decreet van 22 november 2013 betreffende deugdelijk bestuur in de Vlaamse publieke sector waarin wordt aangegeven:

‘Het mandaat van regeringscommissaris vereist een vertrouwensrelatie met de Vlaamse Regering. Bij ontstentenis van deze vertrouwensrelatie kan de Vlaamse Regering het mandaat te allen tijde beëindigen’.

Willekeur is natuurlijk niet verenigbaar met het wezen van de rechtsstaat zelf, maar art. 16 voorziet in een uiterst ruime discretionaire bevoegdheid van de Vlaamse Regering, die uiteraard zelf kan oordelen of er nog vertrouwen bestaat en die een ad nutum beëindigingsmogelijkheid heeft.

[...] Rik Haekens heeft publiekelijk zijn gemis aan vertrouwen in het beleid van de Vlaamse Regering ten aanzien van de nv BAM via een vernietigingsprocedure bij de Raad van State op een openbaar forum publiekelijk gemaakt. Hij heeft de organisatie van het regeringscommissariaat zelfs betwist. Een volstreekte vertrouwensrelatie kan niet bestaan tussen degene die het vertrouwen moet geven en degene die het vertrouwen krijgt, als degene die het vertrouwen krijgt zelfs de organisatie gaat betwisten van de regelgeving ten aanzien van de nv BAM en van de beleidsmatige opties die de Vlaamse Regering daaromtrekt neemt.

1.2.3.5

Onder randnummer 30 van zijn verweernota verwijst [...] Rik Haekens naar art. 17 van het decreet deugdelijk bestuur dat voorziet in basisprincipes inzake de evaluatie. Er kunnen in bepaalde omstandigheden verbanden bestaan tussen het vertrouwen dat moet opgebracht worden en verder vereist wordt enerzijds, de wijze van functioneren en de evaluatie anderzijds. Art. 16 kan echter niet ongelezen blijven omdat ook art. 17 bestaat.

Het is best mogelijk dat een regeringscommissaris op een diligente wijze functioneert en over alle competenties beschikt waaraan hij volgens het competentieprofiel moet voldoen, maar dat hij door zijn eigen toedoen het vertrouwen dat de Vlaamse Regering in hem gesteld heeft manifest geschonden heeft bij de uitoefening van zijn mandaat als regeringscommissaris bij BAM nv.

In casu gaat het niet om een evaluatie maar enkel en alleen om de vertrouwensrelatie. De discussie over een evaluatie hoeft dus niet gevoerd te worden, die is hic et nunc irrelevant.

1.2.3.6

[...] Rik Haekens citeert de voorbereidende werken van het decreet deugdelijk bestuur.

In elk geval heeft [...] Rik Haekens zeer bewust een handeling gepleegd, namelijk het inleiden en het voeren tot het einde van een procedure voor de Raad van State teneinde een vernietiging van een beslissing te bekomen, waarbij hij determinerende elementen publiekelijk en in rechte ter discussie stelt, waaronder de organisatie van het regeringscommissariaat zelf.

Hij betwist daarbij ook de benoeming van een directe collega, waarmee hij in volkomen wederzijds vertrouwen en vertrouwen ten aanzien van de Vlaamse Regering zou moeten optreden. Dit tast de vertrouwensrelatie op onherroepelijke wijze ten diepste aan.

Waar de Vlaamse Regering ad nutum kan beëindigen, is het zeker niet onredelijk dat de Vlaamse Regering, binnen de uiterst ruime discretionaire bevoegdheid die de Vlaamse Regering ontleent aan art. 16 van het decreet deugdelijk bestuur, tot een dergelijke besluitvorming komt.

1.2.3.7

Indien [...] Rik Haekens van oordeel is dat men als regeringscommissaris slechts naar behoren kan fungeren als men voltijds werkt, dan kan hij dit intern bespreken en aankaarten. Dit is wat een redelijk commissaris, waarin men het volstrekke vertrouwen moet hebben, zou doen.

Wanneer deze eigen visie van de regeringscommissaris echter ontaardt in een rechtsstrijd, waar [...] Rik Haekens het nastreeft dat zijn inzichten primeren boven de inzichten van de Vlaamse Regering die in hem een volstrekt vertrouwen zou moeten hebben, is deze vertrouwensbreuk evident.

1.2.3.8

Dit wordt nog eens te meer onderstreept waar niet alleen de rechtsstrijd overeenkomstig botsende inzichten publiekelijk wordt gevoerd, maar waarbij ook de aanstelling van een collega wordt gevisieerd. Hierbij wordt in deze procedure ook openlijk kritiek geleverd op het beleid van de Vlaamse Regering, waar wordt aangegeven dat het toch geen steek houdt dat er evenveel bestuurders blijven terwijl de regeringscommissarissen deeltijds worden. Als zou dit nu niet net de optie van de Vlaamse Regering mogen zijn, die door de regerings-

commissaris ook in volle vertrouwen dat men in hem zou willen stellen, moet verdedigd worden.

[...] Rik Haekens kent toch ook zijn eigen memorie van wederantwoord waarin zelfs voorbehoud wordt gemaakt om een wijziging van het decreet houdende de oprichting van de nv BAM waar hij regeringscommissaris is, te betwisten voor het Grondwettelijk Hof.

Dit wordt ook versterkt door de stukken die [...] Rik Haekens zelf heeft voorgelegd aan de Raad van State, waaronder een nota van het advocatenkantoor [S.] gericht aan de nv BAM, waarvan hij net in het bezit is als regeringscommissaris.

Deze bijkomende elementen zijn pure a fortiori overwegingen die evident voortvloeien uit het feit dat een regeringscommissaris, die men tot in het extreme moet kunnen vertrouwen, zich tegen de eigen regering richt.

In een dergelijke regeringscommissaris kan de Vlaamse Regering geen enkel vertrouwen meer stellen.

1.2.3.9

[...] Rik Haekens heeft ook kritiek op het feit dat hij niet onmiddellijk ontslagen werd na het instellen van zijn verhaal bij de Raad van State op 8 mei 2012 [versta: 7 mei 2012]. Hij wijst erop dat het eerste bestreden besluit dateert van 30 juli 2014.

Hij verliest evenwel uit het oog dat het de Vlaamse Regering is die in hem vertrouwen dient te hebben.

Zo goed als onmiddellijk na het aantreden van de nieuwe Vlaamse Regering is het besluit van 30 juli 2014 getroffen.

Er valt niet in te zien waarom een nieuwe Vlaamse Regering niet in volle autonomie en gebruik makend van de uiterst ruime discretionaire bevoegdheid zou kunnen oordelen al dan niet vertrouwen te hebben in een regeringscommissaris die zijn eigen beleidsvisie wil laten primeren, dan nog inzake het beleid met betrekking tot de nv BAM, op de beleidsvisie van de Vlaamse Regering.

De ad nutum opzegbaarheid impliceert dat het vertrouwen hoe dan ook moet behouden blijven. Het feit dat er op een gegeven ogenblik vertrouwen is geweest, houdt dus helemaal niet in dat dit vertrouwen ad perpetuum zou moeten behouden worden. Dit houdt tevens helemaal niet in dat een nieuwe Vlaamse Regering per definitie vertrouwen zou moeten hebben in een regeringscommissaris waarin een vroegere Vlaamse Regering het vertrouwen had.

A fortiori is dit niet zo waar het niet om een regeringscommissaris gaat die een onbeschreven blad is, maar daarentegen om een regeringscommissaris die talloze procedurele bladzijden heeft overgemaakt aan de Raad van State tegen het beleid in van degene die in hem een vertrouwen zou moeten hebben.

Het wekt dan ook geen verbazing dat er bij het aantreden van de nieuwe Vlaamse Regering geoordeeld werd dat er niet in vertrouwen kan worden verder gewerkt met een dergelijke regeringscommissaris.

Ook hier verliest [...] Rik Haekens het specifieke element uit het oog van het verregaande vertrouwen dat moet bestaan tussen de regeringscommissaris en de Vlaamse Regering.

Het gaat helemaal niet om een pure statutaire benoeming, waarbij dan effectief evaluatie en tucht kunnen leiden tot de beëindiging van deze benoeming.

Het gaat om een pure vertrouwensrelatie inherent aan het mandaat van regeringscommissaris, die ad nutum opzegbaar is.

Ten onrechte meent [...] Rik Haekens steeds de specifieke aanstelling als regeringscommissaris, waar een volkomen vertrouwen moet blijven bestaan, te kunnen wegdenken als zou de specificiteit van het functioneren als regeringscommissaris en de specificiteit van het nodige volstrekke vertrouwen tussen regering en regeringscommissaris, irrelevant zijn.

1.2.3.10

[...] Rik Haekens geeft aan dat hij steeds bekommerd is geweest om de werking van zijn mandaat en om de gehele Vlaamse Overheid.

Deze overweging is niet meteen relevant. De essentie is dat de door hem ingeroepen bekommernis ertoe heeft geleid dat hij obstructie pleegt en tegen de Vlaamse Regering ingaat, die hem net moet kunnen vertrouwen om erop toe te zien dat de nv BAM werkt overeenkomstig hun inzichten. Als [...] Rik Haekens nog eens bevestigt dat het erom te doen was om tegen deze beleidsmatige opties in te gaan, dan vormt dit alleen de bevestiging van een schending van het vertrouwen.

1.2.3.11

[...] Rik Haekens wijst ook op zijn recht om een geding te voeren.

Zijn vordering voor de Raad van State kon hij uiteraard inleiden en die werd niet gefnuikt door een of andere onontvankelijkheid.

Het recht waarop [...] Rik Haekens een beroep doet om het beleid van de Vlaamse Regering te betwisten bij de Raad van State, impliceert echter dat de rechtsverhouding tussen de Vlaamse Regering en [...] Rik Haekens een rechtsverhouding wordt van juridische tegenstanders, dan nog net met betrekking tot de organisatie van het regeringscommissariaat zelf. Dit is volstrekt onverenigbaar met de vertrouwensrelatie die dient te bestaan, waarbij [...] Rik Haekens alle mogelijke inzichten van de Vlaamse Regering moet kennen, alle mogelijke stukken moet kunnen inzien, alle mogelijke pro en contra's moet kunnen afwegen.

De Vlaamse Regering kan onmogelijk het vertrouwen handhaven in een dergelijke regeringscommissaris.

[...] Rik Haekens mag ook niet uit het oog verliezen dat de Vlaamse Regering geen tuchtvordering tegen hem heeft ingesteld en dat hij niet ter verantwoording wordt geroepen voor een tuchtfeit. De vrijheid om in rechte te vorderen zou in dat geval effectief op een andere wijze moeten benaderd worden. Er bestaat natuurlijk een groot verschil tussen een bestuur dat zou overwegen tuchtrechtelijk te sanctioneren, wat in casu net niet aan de orde is enerzijds, en een bestuur dat moet nagaan of het in vertrouwen, een specifiek vertrouwen dat in een regeringscommissaris moet bestaan, kan verder werken anderzijds. [...] Rik Haekens verwacht de twee noties.

1.2.3.12

Onder randnummer 38 van zijn verweernota wordt door [...] Rik Haekens aangegeven dat gezien er geen sprake zou zijn van een vertrouwensbreuk, ook het onpartijdigheidsbeginsel zou geschonden zijn.

Dit is natuurlijk een cirkelredenering die niet gevolgd kan worden. Het feit dat [...] Rik Haekens niet akkoord gaat met een bepaalde beleidsvisie, houdt

uiteraard niet in dat de Vlaamse Regering dan maar partijdig zou zijn of dat er sprake zou zijn van een schending van het gelijkheidsbeginsel.

Er wordt nu met respect voor alle procedurele regels die voortvloeien uit de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, na [...] Rik Haekens te hebben gehoord, geconcludeerd dat er hoe dan ook geen vertrouwen meer kan bestaan in [...] Rik Haekens.

Van schending van partijdigheid, van gelijkheid of rechtszekerheid kan er dus geen sprake zijn.

Ook een verwijzing naar het auditoraatsverslag van 30 maart 2016 doet daar geen afbreuk aan. Er is enkel aangegeven dat uit de eenvoudige constatering van de procedure tot nietigverklaring, zonder dat [...] Rik Haekens daarover gehoord werd, niet evident een vertrouwensbreuk kan worden afgeleid.

[...] Rik Haekens is nu gehoord en hij heeft geen enkel gegrond argument aangereikt om te weerleggen dat de Vlaamse Regering, waartegen hij heeft geprocedeerd, geen vertrouwen kan behouden. Integendeel, hij heeft nog eens aangegeven dat hij precies uit een echte bekommernis het beleid van de Vlaamse Regering heeft betwist.

Ook de argumentatie dat [...] Rik Haekens nog steeds niet begrijpt hoe een schending van het vertrouwen kan gevonden worden in zijn openlijke rechtsstrijd met degene die hem volledig moet vertrouwen, toont enkel aan dat hij niet echt goed weet wat vertrouwen inhoudt en toont helemaal niet aan dat de hoorplicht niet naar behoren zou zijn gerespecteerd. Integendeel, uit het horen blijkt overduidelijk dat [...] Rik Haekens eigenlijk nog steeds niet goed beseft in welke mate hij het vertrouwen heeft geschaad ten aanzien van de Vlaamse Regering, en dit uitsluitend door zijn handelen. In welke mate zijn actie een zeer discretionair oordelend bestuur ertoe kan brengen niet meer met hem te willen werken. Ook de stelling dat hij niet goed weet welk stuk hij zelf heeft ingeroepen voor de Raad van State, is ter zake volstrekt ongegrond.

1.2.3.13

[...] Rik Haekens beklemtoont onder randnummer 42 van zijn verweernota nog eens zijn fundamenteel recht op toegang tot de bestuursrechter. Hij benadrukt nogmaals dat in zijn visie de Vlaamse Regering in eerste instantie onwettig heeft gehandeld.

Het staat [...] Rik Haekens uiteraard intellectueel vrij om zijn eigen visie op regelgeving, op de organisatie van de nv BAM en het regeringscommissariaat te hebben. Het staat hem tevens vrij om die eigen visie nog eens te herhalen en te beklemtonen als hij gehoord wordt.

[...] Rik Haekens dient echter te begrijpen dat de Vlaamse Regering beleidsmatige opties kan en moet nemen en dat de Vlaamse Regering bij de implementatie van de eigen beleidsmatige opties 100% moet kunnen vertrouwen op de eigen regeringscommissaris.

Het is helemaal niet mogelijk om te vertrouwen op een regeringscommissaris die zijn eigen contradictorische visies niet alleen intern aankaart en bespreekt, maar die ze ook extern aankaart en zelfs voorwerp laat worden van een rechtsstrijd tussen hemzelf en de Vlaamse Regering, die hem nochtans ten volle zou moeten kunnen vertrouwen. Het lijnrecht tegenover elkaar staan in een procedure voor 's lands hoogste administratieve rechtscollege, wordt door de

Vlaamse Regering niet bestaanbaar geacht met het noodzakelijke in volstrekt vertrouwen schouder aan schouder staan bij de nv BAM.

Op basis van de redenen uiteengezet in onderhavige nota aan de Vlaamse Regering, kan niet anders besloten te worden dan dat het mandaat van [...] Rik Haekens bij de nv BAM dient te worden beëindigd bij ontstentenis van de vereiste vertrouwensrelatie met de Vlaamse Regering.”

IV. Onderzoek van het tweede middel

Standpunt van de partijen

4. Verzoeker voert in een tweede middel de schending aan van artikel 16 van het decreet van 22 november 2013 ‘betreffende deugdelijk bestuur in de Vlaamse publieke sector’ (hierna ook: het decreet van 22 november 2013), de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ en “de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, inzonderheid het formeel motiveringsbeginsel en het onpartijdigheidsbeginsel, het vertrouwensbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel”.

Hij stelt dat het bestreden besluit “kennelijk onredelijk” is, aangezien in de nota aan de Vlaamse Regering die daarbij is gevoegd, een “geheel onwettige invulling” wordt gegeven aan het begrip ‘vertrouwensbreuk’ zoals bedoeld in artikel 16 van het decreet van 22 november 2013. Hij voegt eraan toe dat in het bestreden besluit “op geen enkele wijze een motivering wordt opgenomen die aantoont dat aan de voorwaarden van artikel 16 van voornoemd decreet is voldaan”.

Verzoeker licht onder meer toe dat uit artikel 16 van het decreet van 22 november 2013 volgt dat het mandaat van regeringscommissaris een vertrouwensrelatie met de Vlaamse Regering vereist en dat bij ontstentenis daarvan het mandaat te allen tijde kan worden beëindigd. Hij betoogt dat de beoordeling van een vertrouwensbreuk door de Vlaamse Regering evenwel beperkt is tot de gevallen die in de parlementaire voorbereiding van die bepaling zijn opgesomd. Minstens kan een vertrouwensbreuk slechts worden aangenomen in gevallen “die

even zwaarwichtig zijn”. Volgens hem doet het bestreden besluit niet de minste moeite om uit te leggen waarom de juridische discussie die hij voor de Raad van State heeft gevoerd om de wettigheid te herstellen, zou kunnen worden gelijkgesteld met de gevallen die in de parlementaire voorbereiding zijn vermeld. Hij benadrukt dat hij, anders dan het bestreden besluit doet veronderstellen, op geen enkel ogenblik welk beleid dan ook van de Vlaamse Regering heeft bekritiseerd.

Verzoeker betoogt met betrekking tot het beroep tot nietigverklaring dat hij bij de Raad van State heeft ingesteld tegen het besluit van de Vlaamse Regering van 9 maart 2012 waarbij Y.V.R. wordt benoemd tot regeringscommissaris bij de nv BAM met een opdracht van 30%:

“Dat het instellen van een annulatieberoep bij de Raad van State volgens de wettelijk voorziene voorschriften en termijnen op geen enkele wijze kan worden gelijkgesteld met een rechtvaardiging tot het beëindigen van het mandaat; dat de z gezegde vertrouwensbreuk waarvan sprake in de nota aan de Vlaamse Regering dd. 30 juli 2014 dan ook niet kan gesteund zijn op dergelijk argument; dat artikel 16 van het Decreet Deugdelijk Bestuur bijgevolg werd geschonden;

Dat [verzoeker] integendeel met voormeld verzoekschrift bij [de Raad van State] slechts beoogd heeft zijn functie op volwaardige en correcte wijze uit te oefenen; dat hij met dit verzoekschrift slechts een voltijdse benoeming van een collega-regeringscommissaris trachtte te bekomen, wat op dat ogenblik in de toenmalige stand van de organieke wetgeving een decretale vereiste was; [...]

Dat het annulatieberoep dat door [verzoeker] werd ingediend bij [de Raad van State] bijgevolg niet kan worden begrepen als een vertrouwensbreuk, daar het geenszins een ernstige tekortkoming van de uitvoering van zijn functie uitmaakt, maar integendeel des te meer wijst op de loyaliteit en gedrevenheid waarmee [verzoeker] steeds zijn functie als regeringscommissaris heeft uitgeoefend;

[...]

Dat de Vlaamse Regering beweert dat [verzoeker] moet ‘begrijpen dat de Vlaamse Regering beleidsmatige opties kan en moet nemen en dat de Vlaamse Regering bij de implementatie van de eigen beleidsmatige opties 100% moet kunnen vertrouwen op de eigen regeringscommissaris’ [...]; dat zulke bewering geheel onzinnig is; dat het de Vlaamse Regering helemaal niet is toegestaan een beleid te voeren dat rechtstreeks indruist tegen de uitdrukkelijke teksten van de regelgeving; dat een regeringscommissaris dan ook niet moet dulden dat zulk onwettig beleid wordt gevoerd, en al zeker niet wanneer dat beleid een rechtstreekse invloed uitoefent op zijn eigen positie;

[...]

Dat, waar de Vlaamse Regering melding maakt van het gegeven dat [verzoeker] een procedure heeft opgestart bij de Raad van State tegen de hervorming naar een deeltijds statuut van de Regeringscommissaris en daarbij ook zou

hebben aangedrongen dat een procedure bij het Grondwettelijk Hof niet uitgesloten was, zulks op geen enkele manier kan duiden op het daadwerkelijk of moedwillig verbreken van het vertrouwen met de Vlaamse Regering;

Dat de loutere omstandigheid dat [verzoeker] de mogelijkheid had om deze decreetswijziging aan te vechten voor het Grondwettelijk Hof (maar deze mogelijkheid niet heeft aangewend) niets verandert aan het fundamenteel (grond)recht op toegang tot de rechter in de zin van artikel 6 EVRM.”

En voorts overweegt verzoeker:

“dat de Vlaamse Regering er klaarblijkelijk ook aanstoot aan neemt dat [hij] een nota zou hebben aangewend van het kantoor [S.] die hij in de uitoefening van zijn mandaat zou hebben verkregen [...]; dat het de essentiële taak is van een regeringscommissaris om toe te zien op een correcte naleving van de regelgeving [...]; dat hij in die hoedanigheid moet kennis nemen van alle (juridische) nota's inzake die regelgeving, die binnen de nv BAM worden gehanteerd; dat wanneer zulke nota betrekking heeft op een situatie die de regeringscommissaris in strijd acht met de regelgeving, dan is het hem vanzelfsprekend toegestaan deze nota aan te wenden; dat deze nota, die de Vlaamse Regering zelf niet bijbrengt als stuk bij de bestreden beslissing, overigens nergens vermeldt dat het zou gaan om strikt vertrouwelijke informatie die niet zou mogen worden aangewend.”

Verzoeker vervolgt dat de beëindiging van zijn mandaat niets te maken heeft met een vermeende vertrouwensbreuk, maar “alles met het loutere feit van de gewijzigde politieke samenstelling van de Vlaamse Regering”. In dit verband wijst hij erop dat hij zijn beroep bij de Raad van State heeft ingesteld op 7 mei 2012 en dat pas twee en een half jaar later, bij het aantreden van een nieuwe regering, een vertrouwensbreuk werd vastgesteld. Hij voegt eraan toe dat die regering zich op geen enkele wijze gekrenkt kan hebben gevoeld, aangezien hij geen wettigheidskritiek heeft geformuleerd op haar beleid.

Aangezien er op geen enkele wijze sprake is van een vertrouwensbreuk, zijn volgens verzoeker ook het onpartijdigheidsbeginsel, het gelijkheidsbeginsel, het vertrouwensbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel geschonden.

5. De verwerende partij werpt in haar memorie van antwoord vooreerst op dat er “geen algemeen formeel motiveringsbeginsel [bestaat]” en dat het middel, voor zover het naar dat vermeende beginsel verwijst, derhalve niet ontvankelijk is.

Voorts doet zij gelden dat verzoeker in elk geval de motieven kent die aan het bestreden besluit ten grondslag liggen, zodat er geen sprake is van “enige belangenschade” en het middel voor zover het is gesteund op de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’, “per definitie als ongegrond [dient] te worden verworpen”. Gelet op de nota aan de Vlaamse Regering waarnaar het bestreden besluit verwijst, is er volgens de verwerende partij “zeer uitvoerig gemotiveerd”.

De verwerende partij vervolgt dat verzoeker moet beseffen dat hij “een pure vertrouwensfunctie uitoefende”, zodat er geen onderscheid mag worden gemaakt tussen de visie van de regering, de visie van de minister en de visie van verzoeker. Volgens haar volhardt verzoeker in zijn verzoekschrift in zijn eigen visie, die ingaat tegen de visie van de minister, waardoor hij bevestigt dat het vertrouwen in hem niet kan worden gehandhaafd.

Verzoeker poogt artikel 16 van het decreet van 22 november 2013 uit te hollen, zo stelt de verwerende partij. Die bepaling verleent haar evenwel de meest ruime discretionaire bevoegdheid om het mandaat te beëindigen wanneer er geen vertrouwensrelatie meer is, zoals die ook bestaat tussen een advocaat en zijn cliënt. De vereiste vertrouwensrelatie impliceert de opzegbaarheid *ad nutum*, waarvoor geen bijkomende voorwaarden gelden. Verzoekers verwijzing naar de parlementaire voorbereiding van het decreet van 22 november 2013, waarin alleen drie niet-limitatieve voorbeelden worden aangehaald, spreekt dat niet tegen.

De verwerende partij benadrukt dat de Raad van State enkel vermag te oordelen over de kennelijke onredelijkheid van het genomen besluit,

maar dat verzoeker er niet in slaagt aan te tonen dat de beëindiging van zijn mandaat *in casu* kennelijk onredelijk zou zijn. Voor zover verzoeker wijst op zijn fundamenteel recht op toegang tot de bestuursrechter, stelt zij dat op dit argument reeds afdoende is geantwoord in de nota aan de Vlaamse Regering waarnaar het bestreden besluit verwijst. Haar oordeel dat geen vertrouwen meer kan worden gesteld in een regeringscommissaris die zijn volstrekt eigen visie blijft verdedigen tegen het standpunt van de Vlaamse Regering in, die dreigt met een procedure voor het Grondwettelijk Hof en die interne stukken aanwendt in rechte, is volgens haar niet kennelijk onredelijk.

Volgens de verwerende partij valt ook niet in te zien dat de vertrouwensrelatie met verzoeker al eerder had moeten worden beëindigd. Het is, zo stelt zij, “inherent [...] aan de ad nutum beëindigbaarheid van de opdracht [...] dat het besluit kan getroffen worden op de datum die degene die ad nutum kan opzeggen, zelf aangewezen acht”. Daarbij mag ook niet uit het oog worden verloren dat de nieuwe Vlaamse Regering op het ogenblik van het nemen van het bestreden besluit pas was aangetreden en dat, nadat de nieuwe minister werd geconfronteerd met de situatie, onmiddellijk negatief werd gereageerd.

De verwerende partij spreekt ten slotte ook de aangevoerde schending van het onpartijdigheidsbeginsel, het gelijkheidsbeginsel, het vertrouwens- en het rechtszekerheidsbeginsel tegen.

6. In haar laatste memorie stelt de verwerende partij dat “naadloos de vergelijking gemaakt [kan] worden” met de rechtsfiguur van de lastgeving, waaraan luidens artikel 2004 van het Burgerlijk Wetboek door de lastgever naar eigen goeddunken een einde kan worden gemaakt. Zij verwijst naar rechtspraak en rechtsleer in verband met die rechtsfiguur en zij leidt eruit af, evenals uit de parlementaire voorbereiding van het decreet van 22 november 2013, dat er geen motivering voor de beëindiging van het mandaat van regeringscommissaris moet worden gegeven, maar dat er *in casu* wel één is gegeven en dat verzoeker erover is gehoord. Volgens haar is de wezenlijke vraag of in de omstandigheden die zijn

geschetst in de nota aan de Vlaamse Regering, “het [...] werkelijk ondenkbaar [is] dat een vertrouwend bestuur aangeeft [...] niet meer over vertrouwen te beschikken”. Volgens haar is dat niet het geval. Zij betoogt:

“In een nutshell komt het er natuurlijk op neer dat de vertrouwende bestuurder, de lastgever, moet constateren dat de vertrouwenspersoon bij uitstek, de lasthebber, de rechtsstrijd is aangegaan met het vertrouwend bestuur, met de lastgever, nopens de lastgeving zelve. De rechtsstrijd is aangegaan omdat er een andere lasthebber, een andere commissaris, werd aangesteld, in omstandigheden die verzoeker niet zinnen. En daarbij is zelfs aangegeven [...] dat [verzoeker] zich het recht voorbeheld om het Grondwettelijk Hof te vatten. En daarbij is ook gebruik gemaakt van een stuk dat de vertrouwenspersoon in handen kreeg, precies vanuit zijn vertrouwensrelatie met de lastgever.”

Volgens de verwerende partij wordt het recht van verzoeker op toegang tot de rechter aldus niet uitgehouden:

“Hij kan zijn eigen rechtspositie in rechte verdedigen. Maar als verzoeker meent naar de Rechter te moeten stappen om de eigen lastgever te bestrijden nopens de omvang van de lastgeving, nopens de lastgeving aan een andere lasthebber, dan dient hij daar uiteraard de consequentie uit te trekken dat degene die in hem een blindelings vertrouwen had, poneert dit blindelingse vertrouwen niet meer te hebben. Het is helemaal niet absurd dat het bestuur oordeelt geen vertrouwen meer te kunnen hebben in iemand die tegenpartij is voor een geding, dan nog nopens de modulering van het mandaat krachtens het vertrouwen zelve ...”

De verwerende partij betwist dat verzoeker zijn kritiek niet publiekelijk zou hebben geuit. Zij wijst er in dit verband op dat verzoeker de rechtsstrijd voor de Raad van State heeft gevoerd zonder om de anonimisering te verzoeken, zodat “iedere geïnteresseerde [...] de website van [de Raad van State] [kan] consulteren [en] dus perfect de openlijke juridische strijd [kan] volgen”.

Wat de door verzoeker in zijn annulatieberoep voor de Raad van State aangewende nota van advocatenkantoor S. betreft, doet de verwerende partij nog gelden dat op een regeringscommissaris “[n]iet alleen [...] een beroepsgeheim en een discretieplicht” rusten, maar dat het bovendien “evident [is] dat [hij] wat hij in discretie en onder dekking van het beroepsgeheim heeft bekomen, niet kan

aanwenden om degene die in hem een vertrouwen [h]eeft, te gaan bestrijden voor [de Raad van State]”.

Beoordeling

a) Decretaal en reglementair kader

7. Artikel 23 van het decreet van 13 december 2002 ‘houdende de oprichting van de naamloze vennootschap van publiek recht Beheersmaatschappij Antwerpen Mobiel (BAM)’ voorziet in de aanwijzing, door de Vlaamse Regering, van twee commissarissen bij de nv BAM, thans met een deeltijdse opdracht (§ 1).

Deze regeringscommissarissen dienen erop toe te zien dat de decretaal bepaalde opdrachten door de nv BAM worden uitgeoefend conform de wetten, decreten, hun uitvoeringsbesluiten, de statuten en het algemeen belang (§ 3).

Zij kunnen tegen beslissingen van de nv BAM een gemotiveerd beroep instellen bij de Vlaamse Regering, die het beroep kan inwilligen en de betwiste beslissing vernietigen of het beroep kan verwerpen (§ 6).

8. Bij besluit van 20 juni 2003 heeft de Vlaamse Regering het statuut van de regeringscommissarissen bij de nv BAM vastgesteld.

Artikel 1 van dit besluit voorziet in de tijdelijke aanstelling van de regeringscommissarissen. Zij worden aangesteld totdat de projecten van het Masterplan Antwerpen, zoals goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 15 december 2000, gerealiseerd zijn. De aanstellingen kunnen voor een periode van telkens zes jaar worden verlengd, indien de vennootschap niet wordt ontbonden na de realisatie van het Masterplan Antwerpen. Op eenvoudig verzoek van een commissaris kan zijn aanstelling voortijdig worden beëindigd. De aanstellingen nemen steeds een einde bij ontbinding van de vennootschap.

9. Artikel 16 van het decreet van 22 november 2013 ‘betreffende deugdelijk bestuur in de Vlaamse publieke sector’, dat op het ogenblik van het nemen van het bestreden besluit van toepassing was, bepaalt:

“Het mandaat van regeringscommissaris vereist een vertrouwensrelatie met de Vlaamse Regering. Bij ontstentenis van deze vertrouwensrelatie kan de Vlaamse Regering het mandaat te allen tijde beëindigen.”

De memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet dat het decreet van 22 november 2013 is geworden, verduidelijkt (*Parl.St.* VI.Parl. 2012-13, nr. 2166/1, 23):

“Bij de uitwerking van generieke regels voor de aanstelling, aanwervings- en selectievoorwaarden moet er rekening mee worden gehouden dat een regeringscommissaris een vertrouwenspersoon is die wordt aangesteld door de Vlaamse Regering. Hij is ad nutum afzetbaar, hetgeen tot gevolg heeft dat indien er een breuk komt in deze vertrouwensrelatie deze regeringscommissaris kan worden afgezet en dat daarvoor geen bijkomende motivatie moet worden aangebracht. Dit heeft ook tot gevolg dat er voor de aanstelling van een regeringscommissaris geen open oproep en selectieprocedure moet worden gevolgd met vergelijking van kandidaten. In die zin is deze functie vergelijkbaar met deze van gouverneur.”

Specifiek wat de voormelde vertrouwensrelatie betreft, stelt de memorie van toelichting (*Parl.St.* VI.Parl. 2012-13, nr. 2166/1, 26):

“Aangezien het een vertrouwensfunctie betreft komt het aan de bevoegde minister toe om te oordelen of de regeringscommissaris zijn toezichtsfunctie naar behoren vervult.

De Vlaamse Regering kan te allen tijde de aanstelling van de regeringscommissaris beëindigen. Zoals de traditie het wil volstaat het wegvalen van de vertrouwensband om een einde te stellen aan de aanstelling van de regeringscommissaris.

In volgende gevallen is het evident dat de vertrouwensrelatie wordt beëindigd:

- als de regeringscommissaris bewust een handeling heeft gepleegd die onverenigbaar is met de opdracht of het maatschappelijk doel van de entiteit;
- als hij een fout of een ernstige nalatigheid begaan heeft in de uitoefening van zijn opdrachten;
- als hij in de loop van eenzelfde jaar zonder verantwoording afwezig is gebleven van meer dan drie regelmatig bijeengeroepen vergaderingen en waarop

zijn afwezigheid vereist is krachtens de wet of het decreet tot oprichting van de entiteit.”

b) Inhoudelijke beoordeling

10. De verwerende partij werpt terecht op dat er “geen algemeen formeel motiveringsbeginsel [bestaat]” en dat het middel voor zover het naar dat vermeende beginsel verwijst, niet ontvankelijk is.

11. Uit het hiervóór vermelde decretaal en reglementair kader blijkt dat een regeringscommissaris bij de nv BAM wordt aangesteld met een tijdelijke opdracht. In principe eindigt het mandaat na de realisatie van de projecten van het Masterplan Antwerpen of bij de ontbinding van de nv BAM.

Het wettelijk kader voorziet in de mogelijkheid tot voortijdige beëindiging van het mandaat. Dit is, bijvoorbeeld, het geval op verzoek van de regeringscommissaris zelf of wanneer de noodzakelijke vertrouwensrelatie tussen de commissaris en de Vlaamse Regering niet langer aanwezig is.

Tijdens de parlementaire werkzaamheden zijn enkele voorbeelden gegeven van “evidente” gevallen waarin de vertrouwensrelatie wordt beëindigd. Bij afwezigheid van een nadere concretisering in het decreet kan met de verwerende partij worden aangenomen dat de vermelde voorbeelden niet-limitatief zijn en dat de Vlaamse Regering over een zeer ruime discretionaire bevoegdheid beschikt wanneer zij moet oordelen over de aanwezigheid van de vereiste vertrouwensrelatie.

De afwezigheid van wettelijke criteria is evenwel geen vrijbrief voor willekeurige beslissingen. Juist wanneer de overheid over een ruime discretionaire bevoegdheid beschikt, moet zij precieze en concrete feitelijke motieven aangeven op grond waarvan zij een voor de betrokken regeringscommissaris negatieve beslissing neemt.

De bijzondere situatie waarin het bestuur zich bevindt – het moet immers steeds het algemeen belang behartigen en zich bij het nemen van zijn beslissingen laten leiden door de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, waaronder het vereiste dat elke overheidsbeslissing moet steunen op deugdelijke motieven – impliceert in dit geval dat de verwerende partij zich niet zonder meer vermag te steunen op een vergelijking met de privaatrechtelijke rechtsfiguur van de lastgeving om een handelen “naar goeddunken” te verantwoorden.

Wat de wijze betreft waarop de overheid haar discretionaire bevoegdheid heeft uitgeoefend, komt het de Raad van State weliswaar niet toe zijn beoordeling in de plaats te stellen van die van de bevoegde administratieve overheid, maar hij is in de uitoefening van zijn wettigheidsstoezicht wel bevoegd om, desgevraagd, na te gaan of de administratieve overheid op grond van juiste en correct beoordeelde feitelijke gegevens, in redelijkheid tot haar beslissing is kunnen komen.

12. Verzoeker voert aan, in hoofdzaak, dat het bestreden besluit onredelijk is, doordat het een geheel onwettige invulling geeft aan het begrip ‘vertrouwensbreuk’ zoals bedoeld in artikel 16 van het decreet van 22 november 2013.

Het bestreden besluit en de hiervóór *sub* 3.11 aangehaalde nota aan de Vlaamse Regering waarop het mede steunt, motiveren de beëindiging van het mandaat van verzoeker door het teloorgaan van de voormelde vertrouwensrelatie. Ter staving van de ingeroepen vertrouwensbreuk wordt, in essentie, het volgende gesteld: vooreerst heeft verzoeker in het kader van een annulatieberoep dat hij heeft ingesteld tegen de benoeming van Y.V.R. tot deeltijds regeringscommissaris bij de nv BAM, scherpe kritiek geuit op het beleid van de Vlaamse Regering inzake de organisatie van het regeringscommissariaat, in het bijzonder op de mogelijkheid om het mandaat van regeringscommissaris deeltijds uit te oefenen; voorts liet verzoeker in het kader van die procedure de mogelijkheid open om bij het Grondwettelijk Hof een beroep in te stellen tegen het decreet van

13 juli 2012 ‘tot wijziging van diverse bepalingen van het decreet van 13 december 2002 houdende de oprichting van de naamloze vennootschap van publiekrecht Beheersmaatschappij Antwerpen Mobiel (BAM)’ dat de deeltijdse tewerkstelling van de regeringscommissarissen bij de nv BAM mogelijk maakte; ten slotte maakte verzoeker bij het uiten van zijn kritiek gebruik van een document waarover hij beschikte in het kader van zijn hoedanigheid van regeringscommissaris.

13. Het bestreden besluit en de nota aan de Vlaamse Regering waaraan het refereert, vermelden aldus duidelijk en uitvoerig de motieven waarop de vaststelling van de vertrouwensbreuk en dienvolgens de beëindiging van verzoekers mandaat worden gesteund.

Met de verwerende partij kan dan ook worden aangenomen dat het bestreden besluit afdoende formeel is gemotiveerd, zoals opgelegd door de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’.

14. Anders dan de verwerende partij het ziet, kan uit artikel 16 van het decreet van 22 november 2013 en de parlementaire voorbereiding daarvan niet worden afgeleid dat een vertrouwensbreuk tussen de Vlaamse Regering en de regeringscommissaris zelfs geen motivering behoeft. Een vertrouwensbreuk kan weliswaar volstaan, zodat geen “bijkomende motivatie” vereist is – zoals bijvoorbeeld een negatieve evaluatie of een tuchtfeit. Die vertrouwensbreuk dient echter wel een aantoonbare en in rechte aanvaardbare grondslag te hebben, die objectief gezien een vertrouwensbreuk kan staven.

In dit geval steunt het bestreden besluit, genomen op 23 december 2016, in de eerste plaats op de vaststelling dat verzoeker op 7 mei 2012 bij de Raad van State een annulatieberoep heeft ingesteld tegen de deeltijdse aanstelling van Y.V.R. tot regeringscommissaris. Zelfs buiten beschouwing gelaten dat alleen al het tijdsverloop tussen het instellen van dat beroep eensdeels en het vaststellen van de vertrouwensbreuk die daaruit zou voortvloeien anderdeels, het desbetreffende motief niet erg geloofwaardig maakt, moet hoe dan ook worden

opgemerkt dat dit motief in rechte niet deugdelijk is. Het doet immers afbreuk aan het recht van verzoeker om toegang te krijgen tot de rechter wanneer hij zich door een handeling van de overheid geschaad ziet – een recht dat hem onder meer wordt gewaarborgd door de artikelen 6, lid 1, en 13 van het Europees Verdrag over de rechten van de mens en artikel 13 van de Grondwet. Het louter instellen van dat beroep en de argumentatie die er eigen aan is, kunnen derhalve geen in rechte aanvaardbare grondslag vormen van de ingeroepen vertrouwensbreuk. Dit is des te meer het geval nu het desbetreffende beroep slechts de organisatie van het regeringscommissariaat betrof – de deeltijdse aanstelling van een regeringscommissaris – en niet de uitvoering van de beleidsopties van de Vlaamse Regering die rechtstreeks de nv BAM betreffen.

Uit niets blijkt en de verwerende partij toont ook niet aan dat verzoeker zijn voornoemde recht zou hebben misbruikt en aldus het vertrouwen van de Vlaamse Regering zou hebben ondermijnd. Evenmin toont de verwerende partij aan dat verzoeker de kritiek die hij tijdens de behandeling van zijn beroep voor de Raad van State op de toen bestreden beslissing van de Vlaamse Regering zou hebben geformuleerd, ook maar op enigerlei wijze heeft laten doorwerken in de uitoefening van zijn functie van regeringscommissaris, namelijk bij de uitoefening van het toezicht, namens diezelfde regering, op de wettigheid en de conformiteit met het algemeen belang van de uitvoering van de opdrachten van de nv BAM.

Hetzelfde bezwaar geldt voor het tweede motief van het bestreden besluit, namelijk dat verzoeker in zijn procedure voor de Raad van State zou hebben gewezen op de mogelijkheid om bij het Grondwettelijk Hof een beroep in te stellen tegen het ondertussen uitgevaardigde decreet van 13 juli 2012 dat voorzag in de mogelijkheid van een deeltijdse aanstelling van de regeringscommissarissen bij de nv BAM.

Vanzelfsprekend heeft verzoeker het recht de beschikbare rechtsmiddelen aan te wenden tegen de overheidshandelingen die hij onwettig acht

en waardoor hij zich gegriefd acht. De verwerende partij kan in de aanwending van dat recht geen deugdelijke en in rechte aanvaardbare grondslag vinden voor de vaststelling van een vertrouwensbreuk die een beëindiging van het mandaat zou rechtvaardigen.

Wat ten slotte het motief betreft dat verzoeker in het kader van zijn annulatieberoep bij de Raad van State een stuk zou hebben gebruikt waarover hij enkel kon beschikken dankzij zijn mandaat van regeringscommissaris, moet worden opgemerkt dat het bestreden besluit nalaat te verduidelijken hoe dit gegeven, op zich, tot een vertrouwensbreuk leidt.

De nota aan de Vlaamse Regering waarnaar het bestreden besluit verwijst, vermeldt dat dit stuk een nota van een advocatenkantoor betreft, gericht aan de nv BAM. Deze nota wekt alvast de indruk dat het desbetreffende motief niet op zich staat, aangezien het volgens haar slechts het argument “versterkt” dat een regeringscommissaris zich niet tegen zijn eigen regering zou mogen richten. Zoals hiervóór uiteengezet, doet dat argument evenwel afbreuk aan het recht van verzoeker op toegang tot de rechter.

Bovendien laat de verwerende partij na de rechtsregel of het rechtsbeginsel aan te wijzen dat verzoeker zou schenden door die welbepaalde nota aan te wenden in een rechtsgeding.

Uit wat voorafgaat volgt dat het tweede middel alvast gegrond is voor zover erin wordt aangevoerd dat het bestreden besluit geen deugdelijke invulling geeft aan de vertrouwensbreuk, zoals bedoeld in artikel 16 van het decreet van 22 november 2013, die een beëindiging van het mandaat kan verantwoorden. Derhalve dient het middel te leiden tot de nietigverklaring van het bestreden besluit.

15. Of uit wat voorafgaat ook volgt dat het onpartijdigheidsbeginsel, het gelijkheidsbeginsel, het vertrouwensbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel

geschonden zijn, zoals verzoeker eveneens in het tweede middel aanvoert, behoeft dan geen nader onderzoek.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van de Vlaamse Regering van 23 december 2016 waarbij het mandaat van Rik Haekens als regeringscommissaris bij de nv BAM wordt beëindigd.

2. Dit arrest dient bij uittreksel te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het vernietigde besluit.

3. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro, die verschuldigd is aan de verzoekende partij.

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

Geert Van Haegendoren,	kamervoorzitter,
Bruno Seutin,	staatsraad,
Bert Thys,	staatsraad,
bijgestaan door	
Tiny Temmerman,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Tiny Temmerman

Geert Van Haegendoren