

**RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK**

**Xe KAMER**

**A R R E S T**

**nr. 251.886 van 19 oktober 2021  
in de zaak A. 228.835/X-17.556**

In zake :        Luc DERUDDER  
                      bijgestaan en vertegenwoordigd door  
                      advocaat Pieter Sichien  
                      kantoor houdend te 9000 Gent  
                      Kortrijksesteenweg 1007  
                      bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

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

---

*I. Voorwerp van het beroep*

1.                Het beroep, ingesteld op 14 augustus 2019, strekt tot de  
nietigverklaring van:

“- het Besluit van de Deputatie van de Provincie Oost-Vlaanderen van 13 juni 2019 betreffende de optimalisatie-oefening directie Recreatiedomeinen, bezorgd per gewone brief van 20 juni 2019, ontvangen op 26 juni 2019 alsook van de ‘princiëpsbeslissing’ van de deputatie van 6 juni 2019 om voor de directie Recreatiedomeinen een arbeidsorganisatie te ontwikkelen zonder directeur Luc Derudder, ‘princiëpsbeslissing’ die echter nooit ter kennis werd gebracht van de verzoeker maar waarnaar wel wordt verwezen in de beslissing van 13 juni 2019.

- Het Besluit van de Deputatie van de Provincie Oost-Vlaanderen van 4 juli 2019 betreffende de andere taakaanwijzing (artikel 237 rechtspositieregeling), bezorgd per aangetekende brief van 4 juli 2019, ontvangen op 10 juli 2019.”

## *II. Verloop van de rechtspleging*

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

Eerste auditeur-afdelingshoofd Marijke Sterck heeft een verslag opgesteld.

De verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend. Verzoeker heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 28 mei 2021.

Kamervoorzitter Johan Lust heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Pieter Sichien, die verschijnt voor verzoeker, en advocaat Tom De Sutter, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Marijke Sterck 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. De deputatie van de provincieraad van de provincie Oost-Vlaanderen beslist op 12 juli 2018 een tuchtprocedure te starten tegen verzoeker, in dienst als directeur bij de directie Recreatiedomeinen. De deputatie neemt op 27 september 2018 kennis van het tuchtverslag van 19 september 2018, en straft verzoeker op 15 november 2018 met de tuchtstraf 'blaam' en de teruggave van 100 flexuren.

4.1. Met een nota van 21 september 2018 vraagt het departement Personeel aan de deputatie om een begeleidingstraject voor de directie Recreatiedomeinen. De verantwoording luidt: “Reden daartoe is de nood aan een heldere definiëring van de identiteit van de directie met zijn vele domeinen. Op korte termijn is er namelijk veel veranderd bv. de inkanteling van domeinen Brielmeersen en de Ster in 2015, en de uitkanteling van de Sportdienst (S01) eind 2017.”

De deputatie stemt op 27 september 2018 met het voorstel in en geeft de opdracht aan een externe consultant (G. Boven).

4.2. De externe consultant brengt op 28 februari 2019 een tussentijds rapport uit “i.f.v. het nemen van een beslissing voor het nemen van vervolgstappen”. Deelnemers aan de “informatiesessie” zijn twee gedeputeerden, de provinciegriffier, en iemand van het departement Personeel. In de tussentijdse rapportage komen drie opties ter sprake: “een arbeidsorganisatie ontwikkelen o.l.v. Luc Derudder”, “een arbeidsorganisatie ontwikkelen die niet o.l.v. Luc Derudder staat” en “voorlopig geen verdere acties ondernemen en alles bij het oude laten”.

Op 14 maart 2019 wordt door de deputatie, minstens de bevoegde gedeputeerde, verzocht “één van de voorstellen uit de rapportage te concretiseren”. Het gaat om de tweede optie.

4.3. Op 24 april 2019 wordt over het tussentijdse rapport een “informatiesessie” met verzoeker georganiseerd. Naast verzoeker en de externe consultant, zijn ook nog de bevoegde gedeputeerde, de provinciegriffier en de directeur van het departement Personeel aanwezig.

Meer bepaald geeft de externe consultant de informatie aan de hand van een *powerpoint*presentatie. Daarin wordt gewag gemaakt van allerlei vaststellingen, onder andere:

- “geen coherent beeld op de verschillende domeinen. Dit uit zich o.a. in het gebrek aan transparantie rond ingezette middelen (financieel/personeel) zowel operationeel als op investeringen”; “onduidelijkheid over de prioriteiten die

worden gelegd in de ontwikkeling van domeinen op korte en lange termijn”; “[l]ange proceslijnen alvorens iets wordt beslist”; “[g]een omkadering bij het inkantelen van nieuwe domeinen”; het tijdig werven van medewerkers is problematisch; “[e]r heerst onduidelijkheid op het vlak van investeringen (timing, prioriteiten, ...)”;

- “de interne relaties binnen het directieteam & de directiemedewerkers staan zwaar onder druk”; “verschillende medewerkers geven aan dat zij – indien de directeur blijft zitten – andere oorden zullen opzoeken”; “[h]et beeld dat uit de interviews naar voren komt, is het beeld van een departement waar het leiderschap afwezig is”, “[v]erschillende gesprekspartners geven aan dat dit het onderzoek van de laatste kans is”;

- “In het algemeen is de vaststelling dat er een scherpe breuklijn ligt tussen: De directeur van het departement in relatie met: Medewerkers op de centrale zetel én de Directieleden van de verschillende domeinen”; “Belangrijk is de onderliggende vaststelling dat de medewerkers op het terrein de directeur van het departement niet ernstig nemen, mijden, ...”

Een “scherpe vertrouwensbreuklijn” tussen de directeur en zijn team vaststellend, oppert de externe consultant in de *powerpoint*presentatie dat er concreet drie opties zijn die de verdere stappen bepalen: “een arbeidsorganisatie ontwikkelen o.l.v. Luc Derudder”, “een arbeidsorganisatie ontwikkelen die niet o.l.v. Luc Derudder staat” en “voorlopig geen verdere acties ondernemen en alles bij het oude laten”.

Vervolgens wordt in de *powerpoint*presentatie nadere toelichting verstrekt bij de tweede optie, zijnde de optie die de deputatie “[o]p basis van een eerste informatieve bespreking” wenste verder verkend te zien. Volgens die toelichting betekent de optie dat voor verzoeker een nieuwe opdracht moet worden gezocht buiten het departement. Vanuit het departement Personeel wordt voorgesteld om samen met verzoeker een loopbaantraject uit te werken om tot een passende opdracht of project te komen.

4.4. Op voorstel van de bevoegde gedeputeerde wordt op 20 mei 2019 een “afrondend gesprek” gevoerd tussen de externe adviseur en

verzoeker. Zoals gevraagd door de bevoegde gedeputeerde “is het opzet om vanuit een helikopter perspectief naar het rapport te kijken en in een gesprek [verzoekers] kijk in een vaststellingsrapportage toe te voegen”.

Verzoeker geeft ter gelegenheid van het gesprek een uitgebreide schriftelijke nota af, waarin hij onder meer betoogt dat hij al sinds bijna 20 jaar de functie van directeur Recreatiedomeinen uitoefent, dat hij zeer regelmatig is geëvalueerd en dat die evaluaties altijd gunstig waren, dat gunstige evaluaties niet zomaar genegeerd kunnen worden, dat hij om de twee jaar functionerings- en evaluatiegesprekken met elk van de diensthoofden hield en dat hem nooit noemenswaardige problemen gesignaleerd zijn, “zodat ik het erg betreurt dat er nu voor het eerst in een eenzijdig verslag gewag wordt gemaakt van zogenaamde problemen die voorheen met mij nooit zijn besproken”, dat uit een recent gehouden tevredenheidsenquête bij alle personeelsleden blijkt dat de tevredenheid van de personeelsleden in zijn directie hoger is dan de gemiddelde tevredenheid van alle personeelsleden van de provincie, waarbij dan nog “de provincie op zich reeds significant beter scoort dan het Belgisch gemiddelde”.

Aansluitend op de bedenkingen van verzoeker, stelt de externe consultant tot besluit een paar “verduidelijkende vragen”.

4.5. Op 6 juni 2019 beslist de deputatie om voor de directie Recreatiedomeinen een arbeidsorganisatie te ontwikkelen zonder verzoeker. Dat gebeurt op basis van een nota van het departement Personeel van 8 maart 2019, die “de voornaamste opmerkingen” uit de tussentijdse rapportering van 28 februari 2019 bevat. Dit is de tweede bestreden beslissing.

4.6. Onder verwijzing naar, onder meer, die beslissing van 6 juni 2019 besluit de deputatie op 13 juni 2019 – met de eerste bestreden beslissing – dat verzoeker een nieuwe opdracht krijgt in het provinciebestuur, buiten de directie Recreatiedomeinen. In de motivering wordt vermeld:

“Op 24 april 2019 vond een bespreking plaats van de tussentijdse rapportering in aanwezigheid van [...]”.

Op 20 mei 2019 vond een aanvullend gesprek plaats tussen Luc Derudder en Gui Boven, om op een gestructureerde manier een vaststellingsrapportage op te maken over het beeld van Luc Derudder op het rapport.

In zitting van 6 juni 2019 werd de deputatie in kennis gesteld van het gesprek van 20 mei 2019 onder de vorm van een vaststellingsrapportage.

In zitting van 6 juni werd op basis van bovenstaande stappen beslist een arbeidsorganisatie te ontwikkelen niet onder leiding van Luc Derudder wat betekent dat er een nieuwe opdracht gezocht moet worden.”

4.7. Na een loopbaangesprek op 21 juni 2019 tussen verzoeker, de provinciegriffier en iemand van het departement Personeel en nadat de deputatie verzoeker op 4 juli 2019 heeft gehoord “ikv andere taakaanwijzing”, beslist de deputatie nog dezelfde dag verzoeker met onmiddellijke ingang te belasten met “algemene coördinatie-opdrachten in opdracht van de provinciegriffier”. Dit is de derde bestreden beslissing.

#### *IV. Ontvankelijkheid*

5. Onder de rubriek “ontvankelijkheid *ratione materiae*” weidt de verwerende partij uit over het onderscheid tussen verschillende soorten beslissingen in het kader van het personeelsbeleid en argumenteert zij dat de bestreden beslissingen genomen zijn in het belang van de dienst zonder een schuldige of zondebok te willen aanduiden of zoeken.

De Raad van State kan in de uitweiding geen exceptie bespeuren.

#### *V. Onderzoek van het tweede middel*

##### *Standpunt van de partijen*

6. Een tweede middel wordt afgeleid uit de schending van de hoorplicht.

Verzoeker zet uiteen dat hij door de bestreden beslissingen met onmiddellijke ingang wordt ontheven uit zijn ambt van directeur van de directie Recreatiedomeinen, dat hij reeds meer dan twintig jaar uitoefende, dat de maatregel duidelijk berust op gedrag dat hem als een tekortkoming wordt aangerekend en hem op meer dan geringe wijze nadelig in zijn belangen raakt.

Wat de eerste en de tweede bestreden beslissing betreft, werd hij eind maart 2019 uitgenodigd om op 24 april 2019 de bevindingen in het rapport van de externe consultant te bespreken. Spijts zijn inspanningen om vooraf inzage in het rapport te verkrijgen, moest hij uiteindelijk naar de vergadering gaan “zonder goed te weten wat er zou besproken worden en welke zaken hem mogelijks verweten konden worden”. Doordat hij zich niet had kunnen voorbereiden en ook helemaal niet had zien aankomen dat hij geconfronteerd zou worden met een aantal ernstige aantijgingen over zijn functioneren als directeur – “m.u.v. de tuchtprocedure had de verzoeker immers nooit eerder (noch van bovenaf, noch van onderuit) negatieve opmerkingen omtrent zijn functioneren als directeur opgevangen” – werd hij op de vergadering “compleet verrast en kon hij zich niet naar behoren verweren”.

In mei 2019 vond er nog een vergadering plaats, maar enkel met de externe consultant en niet in aanwezigheid van de bevoegde gedeputeerde of de provinciegriffier. Van het gesprek werd een “vaststellingsrapportage” opgesteld en uit de beslissing van 13 juni 2019 valt af te leiden dat de deputatie daarvan op 6 juni 2019 in kennis werd gesteld, “maar uit niets blijkt dat de Deputatie de gefundeerde opmerkingen van de verzoeker ook maar enigszins ter harte heeft genomen of zich de moeite heeft getroost om een grondige afweging te maken tussen het standpunt of perceptie van enkele collega’s van de verzoeker enerzijds (want dat is waar de analyse van de optimalisatie-oefening in wezen op neerkomt en waar vervolgens de bestreden beslissingen op gesteund lijken te zijn) en dat van de verzoeker anderzijds”.

Dat de gesprekken van 24 april 2019 en 20 mei 2019 “in feite een maat voor niets” waren, kan volgens verzoeker ook worden afgeleid uit de *powerpoint*presentatie van 24 april 2019. Op *slide* 28 wordt expliciet vermeld dat

de deputatie op basis van een eerste informatieve bespreking de tweede optie wenst verder te verkennen. Over de andere twee opties werd met geen woord meer gesproken.

7.1. De verwerende partij repliceert in de memorie van antwoord dat verzoeker meermaals de gelegenheid heeft gekregen tijdens de optimalisatieoefening en voor de deputatie om zijn standpunt op een nuttige wijze uiteen te zetten. De voorliggende zaak is geen tuchtprocedure waarbij hij zich moet verantwoorden voor schuldige tekortkomingen. De optimalisatieoefening is gericht op een verbetering van de goede werking van de diensten. Er wordt een oplossing gezocht voor verzoeker, zonder dat hem verwijten worden gemaakt. Hij blijft ook in gebreke concreet aannemelijk te maken welke bijkomende elementen hij zou hebben kunnen laten gelden ten aanzien van de taakwijziging wanneer hij een ruimere inzage had gekregen en de anonimiteit van de geïnterviewde personeelsleden zou zijn opgeheven.

7.2. In de laatste memorie voegt de verwerende partij daar nog aan toe dat verzoeker niet wordt gemuteerd om reden van zijn persoonlijke gedragingen, maar op grond van de “ernstige samenwerkings- en vertrouwensproblemen” en de “scherpe vertrouwensbreuklijn”, bestaande uit verschillende nuances. Er worden verzoeker daarbij geen persoonlijke tekortkomingen verweten.

Voorts wordt betoogd dat verzoeker tijdens de *powerpoint*presentatie van het tussentijdse rapport op 24 april 2019 in kennis werd gesteld van de maatregel die de deputatie overwoog te nemen, van de motieven en van wat de maatregel concreet inhield. Benadrukt wordt dat er op dat moment nog geen beslissing was genomen door de deputatie. Na 24 april 2019 kreeg verzoeker expliciet de mogelijkheid om zijn visie op het rapport en dus op de overwogen maatregel te geven. Hij werd uitgenodigd om op 20 mei 2019 zijn bedenkingen bij het tussentijdse rapport uiteen te zetten. Van dit gesprek, van liefst drie uur, werd een vaststellingsrapportage opgesteld, “met als doel deze over te maken aan de deputatie en toe te voegen aan de agenda van de deputatie”. Er is dan ook absoluut geen sprake van een “schijnvertoning”. Het is pas na kennisneming van de

vaststellingsrapportage van het gesprek van 20 mei 2019 dat de deputatie de beslissingen van 6 juni 2019 en van 13 juni 2019 heeft genomen.

### *Beoordeling*

8. Krachtens de hoorplicht als beginsel van behoorlijk bestuur mag tegen niemand een maatregel worden genomen die van aard is zijn belangen ernstig 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.

De verwijdering van verzoeker uit de functie van directeur bij de directie Recreatiedomeinen, die hij jarenlang bekleedde, is zo een maatregel.

9. In zoverre de verwerende partij doet gelden dat de verwijdering van verzoeker uit de functie van directeur niet om reden van zijn persoonlijk gedrag gebeurde, volstaat het te verwijzen naar de overweging *sub* 4.3 en de vaststellingen in de *powerpoint*presentatie van het tussentijdse rapport van de externe consultant, om het tegendeel te staven.

10. Dat verzoeker “meermaals” de gelegenheid zou hebben gehad “tijdens de optimalisatie-oefening en voor de deputatie” om zijn standpunt uiteen te zetten, valt de Raad van State niet bij.

Eén keer heeft verzoeker zich met kennis van het rapport van de externe consultant, over de bevindingen erin kunnen uitspreken. Dat was in het gesprek van 20 mei 2019 met de externe consultant, waarover een zogenaamde “vaststellingsrapportage” is opgesteld.

Uit niets in de bestreden beslissing van 6 juni 2019 om de arbeidsorganisatie niet onder zijn leiding te ontwikkelen, blijkt dat de deputatie voordien die “vaststellingsrapportage” onder ogen heeft gekregen, laat staan nog dat de deputatie er ook maar enige concrete aandacht aan gegeven zou hebben. De “vaststellingsrapportage”, en verzoekers zienswijze daarin, komen in de beslissing van 6 juni 2019 volstrekt niet aan bod.

Ook blijkt niet dat de deputatie tenminste voorafgaand aan, en met het oog op, de beslissing van 13 juni 2019 om verzoeker als gevolg van de beslissing van 6 juni 2019 een nieuwe opdracht te geven, speciaal acht heeft geslagen op de “vaststellingsrapportage”. In de beslissing wordt ter zake alleen beweerd dat de deputatie in haar eerdere zitting van 6 juni 2019 van de vaststellingsrapportage “in kennis gesteld” is. Maar waarom de deputatie daar dan niet al in haar beslissing van 6 juni 2019 melding van maakte, wordt door de verwerende partij niet uitgelegd. En nog minder legt zij uit waaruit mag blijken dat de deputatie bij het nemen van die beslissing van 6 juni 2019 de meegedeelde “vaststellingsrapportage”, en verzoekers verklaringen daarin, effectief in overweging heeft genomen.

11. De hoorplicht is meer dan een loutere plichtpleging die een overheid moet afvinken vooraleer dat zij een beslissing neemt. De hoorplicht wil ertoe bijdragen dat een zorgvuldige beslissing wordt genomen, met volledige kennis van zaken, inbegrepen van de zienswijze van wie door de voorgenomen beslissing speciaal ongunstig geraakt dreigt te worden.

Dat het niet zomaar een af te strepen vormelijkheid is, brengt mee dat de hoorplicht op een nuttige wijze dient te kunnen worden uitgeoefend en dat de overheid het standpunt van de gehoorde bij haar besluitvorming moet betrekken, wat overigens niet betekent dat zij alle argumenten van de betrokkene uitgebreid zou moeten beantwoorden.

12. In de voorliggende zaak blijkt niet dat verzoeker nuttig zijn standpunt heeft kunnen doen gelden. Meer bepaald blijkt niet dat de zienswijze die hij op 20 mei 2019 tegenover de externe consultant uitte, bijtijds – dit is: vooraleer de verwerende partij besloot om voor de directie Recreatiedomeinen een arbeidsorganisatie te ontwikkelen zonder verzoeker en om verzoeker een opdracht buiten de directie Recreatiedomeinen te geven – aan de deputatie is voorgelegd opdat zij er metterdaad rekening mee kon houden.

Voorts kan uit volstrekt niets in de beslissingen van 6 en 13 juni 2019, of in het administratief dossier, worden opgemaakt dat de deputatie aan

verzoekers zienswijze ook maar enige daadwerkelijke aandacht en overweging heeft geschonken.

13. Het middel is gegrond. Het verantwoordt de vernietiging van de eerste twee bestreden beslissingen, en daardoor ook van de derde bestreden beslissing – de toewijzing aan verzoeker van de taak om algemene coördinatieopdrachten uit te voeren bij de provinciegriffier – die immers op de eerste twee bestreden beslissingen voortbouwt.

### **BESLISSING**

**1. De Raad van State vernietigt 1° de beslissing van de deputatie van de provincieraad van de provincie Oost-Vlaanderen van 6 juni 2019 om voor de directie Recreatiedomeinen een arbeidsorganisatie te ontwikkelen zonder Luc Derudder, 2° de beslissing van dezelfde deputatie van 13 juni 2019 om Luc Derudder een nieuwe opdracht in het provinciebestuur te geven, buiten de directie Recreatiedomeinen, en 3° de beslissing van dezelfde deputatie van 4 juli 2019 om Luc Derudder de taak toe te wijzen van “algemene coördinatie-opdrachten in opdracht van de provinciegriffier”.**

**2. De Raad van State verwijst de verwerende partij in de kosten van het beroep, begroot op het rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 20 euro en een aan verzoeker verschuldigde rechtsplegingsvergoeding van 700 euro.**

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van negentien oktober tweeduizend eenentwintig, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

|                   |                  |
|-------------------|------------------|
| Johan Lust,       | kamervoorzitter, |
| Jan Clement,      | staatsraad,      |
| Stephan De Taeye, | staatsraad,      |
| bijgestaan door   |                  |
| Silvan De Clercq, | griffier.        |

**De griffier**

**De voorzitter**

**Silvan De Clercq**

**Johan Lust**