

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

**nr. 93.546 van 26 februari 2001
in de zaak A. 66.952/IX-2189.**

In zake : Clara VAN DE VELDE,
die woonplaats kiest bij
advocaat A. PATYN,
kantoor houdende te EVERGEM,
Schoonstraat 64

tegen :

het openbaar centrum voor maatschappelijk
welzijn van GENT,
dat woonplaats kiest bij
advocaat T. BALTHAZAR,
kantoor houdende te GENT,
Onderbergen 57.

D E R A A D V A N S T A T E , I X e K A M E R ,

Gezien het verzoekschrift dat Clara VAN DE VELDE op 22 december 1995 heeft ingediend om de vernietiging te vorderen van het besluit genomen door het Vast Bureau van het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn van Gent op 23 oktober 1995, waarbij verzoekster van de functie van hoofdverpleegster in het Tehuis St. Jozef overgeplaatst wordt naar het Bureau Sociale Zaken (Dienstverlening Bejaarden - Dienstencentrum De Regenboog);

Gelet op het arrest nr. 59.857 van 4 juni 1996 waarbij de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van het bestreden besluit wordt verworpen;

Gezien de regelmatig gewisselde memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door eerste auditeur-afdelingshoofd R. VAN DER GUCHT;

Gelet op de beschikking van 14 februari 2000 die de neerlegging ter griffie van het verslag en van het dossier gelast;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen en gezien het verzoek tot voortzetting van de rechtspleging van verzoekster dat tevens de laatste memorie bevat, en de laatste memorie van de verwerende partij;

Gelet op de beschikking van 16 januari 2001 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 12 februari 2001;

Gehoord het verslag van kamervoorzitter J. DE BRABANDERE;

Gehoord de opmerkingen van advocaat A. PATYN, die verschijnt voor verzoekster, en van advocaat St. VAN HECKE die, loco advocaat T. BALTHAZAR verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van eerste auditeur-afdelingshoofd R. VAN DER GUCHT;

Gelet op titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;

1. Overwegende dat de gegevens van de zaak werden uiteengezet in het arrest nr. 59.857 van 4 juni 1996;

2.1.1.1. Overwegende dat verzoekster als eerste middel aanvoert dat de motieven van de bestreden beslissing niet draagkrachtig zijn; dat zij in verband met het eerste motief, namelijk dat de in het rapport

DE SERANNO vermelde belangrijke tekortkomingen in het verpleegkundig departement ressorteren onder de verantwoordelijkheid van verzoekster, stelt dat het verslag DE SERANNO veel te algemeen en te weinig onderbouwd is om daaruit te kunnen besluiten dat verzoekster onbekwaam is om de functie van hoofdverpleegster uit te oefenen, dat het tegenstrijdigheden -in verband met de "kledij" en het "toezicht op wassen, scheren en kleden"- bevat, dat het punten betreft die onvermijdelijk zijn of "niet echt een knelpunt" -te weinig personeel in de weekends, demente bejaarden op kamers temidden van niet-demente bejaarden-, dat de eenmalige en individuele fouten van sommige personeelsleden -slordigheid met betrekking tot het geven van medicatie, onvoldoende samenwerking van kinesitherapeuten en ergotherapeuten met de verpleegkundigen- niet aan verzoekster als hoofdverpleegster kunnen worden toegerekend; dat verzoekster verder stelt, wat het tweede motief betreft, te weten dat er de voorbije acht jaar wel klachten werden geuit in verband met verzoeksters werk, dat het om in totaal drie klachten gaat, dat toen zij geuit werden ze niet volstaan hebben om haar uit haar functie te ontsetten of om enige maatregel tegen haar te treffen; dat zij tenslotte aanvoert, wat het derde motief betreft, zijnde dat zij haar taak als hoofdverpleegkundige niet aankan aangezien zij de moderne aanpak van een verpleegkundige afdeling in een rustoord niet begrijpt, dat dit niet wordt gestaafd en een louter subjectief gegeven is;

2.1.1.2. Overwegende dat de verwerende partij antwoordt dat de aard en de omvang van de motiveringsplicht in verband gebracht moet worden met de aard van de genomen beslissing, dat, aangezien die beslissing een mutatie in het belang van de dienst is en geen tuchtstraf, de motieven enkel de mutatie moeten verantwoorden, dat het derhalve niet ter zake dient "of de feiten die aangevoerd worden ter verantwoording van de

genomen beslissing al dan niet dienen beschouwd te worden als ernstige tekortkomingen die toerekenbaar zijn aan de verzoekster", dat de vaststelling dat er zich in het door verzoekster beheerde departement ernstige problemen voordoen welke minstens mede veroorzaakt zijn door haar wijze van leiding geven en dat er ernstige redenen zijn om aan te nemen dat een nieuwe verantwoordelijke in staat zal zijn om deze problemen te remediëren, volstaat om de genomen maatregel te rechtvaardigen, dat verzoekster niet aantoont dat het rapport DE SERANNO onjuist of onbetrouwbaar zou zijn, dat in ieder geval haar gedetailleerde feitelijke kritiek niet "de pertinentie van het geheel van de motieven" wegneemt;

2.1.1.3. Overwegende dat verzoekster in haar memorie van wederantwoord repliceert dat, gelet op de beweerde aard van de genomen maatregel, gebaseerd op de vaststelling dat er in het departement dat verzoekster beheerde ernstige problemen zouden zijn gerezen, waarbij enkel verwezen wordt naar het verslag DE SERANNO, alleen aan de hand van dat document kan worden nagegaan of de bestreden beslissing voldoende gemotiveerd is; dat verzoekster betoogt dat zowel uit het proces-verbaal van de hoorzitting als uit de nota die haar raadsman neerlegde op de hoorzitting blijkt dat de in het verslag DE SERANNO aangehaalde knelpunten, ofwel gemotiveerd weerlegd werden, ofwel niet gestaafd zijn, ofwel niet behoren tot de bevoegdheid van verzoekster, maar wel tot die van de directeur en dat verweerster in de bestreden beslissing niet heeft geantwoord op de argumenten die zij op de hoorzitting en in de door haar raadsman neergelegde nota aangehaald heeft ter weerlegging van de belangrijkste knelpunten, bepaaldelijk, dat uit het verslag DE SERANNO niet blijkt : de frequentie van de knelpunten, wie de aangehaalde knelpunten als een probleem ervaart en wat de oorzaak van die knelpunten

is; dat verzoekster voorts aanstipt dat zij ook gewezen heeft op het probleem van de representativiteit van het onderzoek tegenover het zeer gering aantal antwoorden van residenten en familie en dat in het verslag DE SERANNO niet gesteld wordt, laat staan gestaafd, dat haar leiding niet krachtdadig genoeg is, wat verweerster niet lijkt te betwisten in het bestreden besluit, aangezien zij de beweerde problemen enkel toeschrijft aan het feit dat verzoekster de moderne aanpak van een verpleegkundige afdeling in een rustoord niet zou begrijpen en niet aan het feit dat haar leiding niet krachtdadig genoeg was; dat verzoekster hieruit afleidt dat het onderzoek dat aan de basis ligt van het verslag DE SERANNO niet grondig genoeg gevoerd werd, zodat zij dan ook terecht betwist dat genoemd verslag volstaat om aan te tonen dat de goede werking van het departement dat onder de verantwoordelijkheid van verzoekster ressorteerde verstoord was en dat de leiding van verzoekster over haar departement niet krachtdadig genoeg was; dat verzoekster besluit dat de bewering als zouden de problemen in haar departement minstens mede veroorzaakt zijn door haar wijze van leiding geven en dat een nieuwe verantwoordelijke in staat zal zijn om deze problemen te remediëren, dan ook de nodige grondslag ontbeert;

2.1.2.1. Overwegende dat in het voormelde arrest nr. 59.857 het middel niet ernstig werd bevonden om de volgende redenen :

"2.1.3.1. Overwegende dat de bestreden beslissing vertrekt van de vaststelling dat er in het Tehuis Sint-Jozef 'een aanhoudende malaise' is en in hoofdzaak steunt 'op de konklusies van het rapport DE SERANNO, meer bepaald de opmerkingen i.v.m. de leidinggevende taak van mevr. Clara VAN DE VELDE en de niet onbelangrijke negatieve opmerkingen i.v.m. het verpleegkundig departement, die onder de verantwoordelijkheid van betrokken personeelslid ressorteren'; dat de verwijzing naar zekere klachten in het verleden alleen maar een antwoord is op

verzoeksters verklaring ter zitting, volgens dewelke 'in de voorbije 8 jaar geen klachten werden geuit t.a.v. het werk van mevr. Clara VAN DE VELDE'; dat deze klachten niet als dusdanig de grondslag van de overplaatsing zijn geweest; dat in het rapport DE SERANNO vastgesteld wordt dat 'te veel kleine en grote problemen en ongemakken' te lang blijven aanslepen en dat veel personeelsleden gedemotiveerd zijn, dat dit goeddeels blijkt verbonden te zijn met een gebrek aan een krachtige leiding, dat een radicale ingreep 'de gezagssituatie' 'herstellen' moet : namelijk de vervanging van de leiding, waaronder verzoekster;

2.1.3.2. Overwegende dat de bestreden overplaatsing een ordemaatregel is en gemotiveerd wordt door een verstoring van de goede werking van de dienst, waaraan hij precies een einde wil maken; dat hierbij dient onderzocht te worden of de goede werking van de dienst inderdaad verstoord is en of de maatregel ertoe bijdraagt de verstoring op te heffen; dat uit het administratief dossier onomstootbaar blijkt dat de goede werking in het Tehuis Sint-Jozef ver te zoeken is; dat het plausibel is dat een krachtdadiger leiding de goede werking van het Tehuis in de hand kan werken; dat derhalve de motieven voor de overplaatsing wel degelijk 'draagkrachtig' zijn; dat verzoeksters eerste middel niet ernstig is";

2.1.2.2. Overwegende dat voor zoveel als nodig dient te worden herhaald dat de bestreden maatregel geen tuchtmaatregel is maar een maatregel van orde in het belang van de dienst die tot doel had "een aanhoudende malaise in het Tehuis Sint-Jozef" te verhelpen; dat de vraag wie in de tuchtrechtelijke betekenis van het woord de schuld draagt voor de stoornis daarbij niet aan de orde is; dat de vraag wie er enige verantwoordelijkheid voor draagt enkel relevant kan zijn bij het kiezen van te nemen maatregelen om aan de verstoring van de dienst een einde te maken, met andere woorden om uit te maken of het wegnemen van haar oorzaak -in casu het verwijderen van de betrokken persoon- de verstoring zal doen ophouden; dat in dezen geoordeeld werd dat verzoeksters vervanging tot die oplossing zou bijdragen; dat hieruit dan ook volgt dat verzoeksters argumenten betreffende de kwestie of het verslag DE SERANNO voldoende heeft aangetoond dat de uit de hand gelopen situatie -mede- door

haar schuld is ontstaan en of de bestreden beslissing haar kritiek van dat verslag heeft beantwoord niet of slechts in beperkte mate relevant zijn;

2.1.2.3. Overwegende dat in het voornoemde rapport wordt vastgesteld dat "te veel kleine en grote problemen en ongemakken" te lang blijven aanslepen en dat veel personeelsleden gedemotiveerd zijn, wat goeddeels verband blijkt te houden met een gebrek aan een krachtige leiding, die moet worden hersteld middels een radicale ingreep, omvattende onder meer vervanging van de leiding, waaronder verzoekster, doch niet alleen haar; dat zulks ook, rechtstreeks of onrechtstreeks, doch voldoende duidelijk blijkt uit diverse passages van dat rapport, zoals die aangaande "2.1.B. knelpunten m.b.t. de dienstverlening" en "2.2.B. knelpunten m.b.t. de samenwerking", waar onder meer slordigheid, onvriendelijkheid, eigengereidheid, onvoldoende samenwerking, machtsgreep door vakbondsafgevaardigden en dergelijke bij het verplegend personeel wordt vastgesteld, wat erop wijst dat dit personeel niet adequaat wordt geleid; dat voorts onder "2.3.B. knelpunten m.b.t. het management" er niet alleen op wordt gewezen dat verzoekster "de moderne aanpak van een verpleegkundige afdeling in een rustoord" niet begrijpt, maar de problemen afschuift op de directeur, "twee gezichten" heeft en niet in staat lijkt problemen te bespreken, zowel met de andere leden van het personeel als met de onderzoeker; dat wat een "moderne aanpak van een verpleegkundige afdeling in een rustoord" inhoudt, hetgeen verzoekster dus geacht wordt niet te begrijpen, uiteengezet wordt in dat rapport onder "3. Adviezen", zoals "systematisch verpleegkundig handelen" en "werken met aandachtspersonen"; dat ook uit wat onder "3.3. m.b.t. het management van Sint-Jozef" wordt geadviseerd in verband met de taak van de nieuwe aan te stellen hoofdverpleegkundige de nodige informatie kan worden gehaald omtrent wat verzoekster blijkbaar

niet aankan : samenwerken en overleggen met het management, het verplegend personeel, de paramedici, functies verdelen en organiseren van de dienst;

2.1.2.4. Overwegende dat verzoekster trouwens ook nadat haar vordering tot schorsing werd verworpen niet echt betwist dat de goede werking in het Tehuis Sint-Jozef grondig verstoord was; dat het niet onaanvaardig voorkomt dat een krachtdadiger leiding van aard was om de situatie te verbeteren; dat verzoekster wat dat laatste betreft ook niet weerlegt dat zij haar taak als hoofdverpleegkundige niet aankan, ofschoon zij volgens het voornoemde rapport wel over andere kwaliteiten beschikt; dat zij er zich in hoofdzaak toe beperkt heeft de grondigheid van het verslag DE SERANNO in vraag te stellen; dat dit verslag zich kon beperken tot de vaststelling, die in casu door voldoende feitelijke gegevens wordt gestaafd, dat de organisatie op de geschetste punten mank liep en diende te worden verbeterd; dat de bestreden beslissing verzoeksters kritiek dan ook niet behoefde te beantwoorden;

2.1.2.5. Overwegende, samenvattend, dat de bestreden maatregel voldoende duidelijk de met de goede werking van de dienst verband houdende redenen opgeeft waarop de overheid haar beslissing gesteund heeft, welke redenen voldoende aangetoond worden door de gegevens van het dossier; dat het middel niet gegrond is;

2.2.1.1. Overwegende dat verzoekster als tweede middel aanvoert dat de hoorplicht niet werd gerespecteerd, dat de overheid eenvoudig verwezen heeft naar het verslag DE SERANNO, zonder daarin de determinerende motieven van de overwogen verwijdering van verzoekster aan te duiden, dat aldus verzoekster zich tijdens de hoorzitting heeft moeten beperken tot een algemene bespreking van alle knelpunten met betrekking tot het

verpleegkundig departement en zij niet is overgegaan tot de bespreking en weerlegging van klachten die in het verleden tegen haar werden geformuleerd;

2.2.1.2. Overwegende dat de verwerende partij hierop antwoordt dat verzoekster zeer goed op de hoogte was van de motieven op grond waarvan de bestreden maatregel overwogen werd, dat dit blijkt uit het enkele feit dat haar raadsman in staat was om tijdens de hoorzitting een nota neer te leggen waarin getracht werd de verschillende tekortkomingen te weerleggen of te nuanceren, dat overigens verzoekster die motieven duidelijk kon afleiden uit het rapport DE SERANNO en de brief van 10 oktober 1995 waarmee ze werd uitgenodigd naar de hoorzitting;

2.2.1.3. Overwegende dat verzoekster in haar memorie van wederantwoord geen nieuwe argumenten aanbrengt; dat zij in haar laatste memorie nog aanvoert dat zij louter pro forma werd gehoord en het besluit al op voorhand vaststond, zoals blijkt uit de formulering : "Het Vast Bureau blijft bij zijn voornemen om U als Hoofd-verpleegster te verwijderen ...";

2.2.2. Overwegende dat uit de brief waarmee verzoekster uitgenodigd werd om voor het Vast Bureau te verschijnen duidelijk kon worden afgeleid dat haar onvermogen om volgens moderne principes de verpleegkundige afdeling van het rusthuis te leiden ten grondslag lag aan het voornemen haar te verwijderen uit het Tehuis Sint-Jozef en haar over te plaatsen naar een andere O.C.M.W.-dienst; dat daarbij immers verwezen werd naar de conclusies van het rapport DE SERANNO, meer bepaald naar de knelpunten inzake dienstverlening en samenwerking, waarvan verzoekster kennis heeft kunnen nemen; dat de hoorplicht, waartoe het bestuur bij het nemen van een beslissing als de thans bestredene -die,

het weze herhaald, geen tuchtbeslissing is- gehouden is, inhoudt dat de betrokkene de gelegenheid moet krijgen om, alvorens de beslissing genomen wordt, nuttig voor zijn belangen op te komen; dat ter zake aan die voorwaarde was voldaan, aangezien uit de door haar raadsman op 23 oktober 1995 neergelegde nota blijkt dat verzoekster enerzijds goed op de hoogte was van de gegevens die uiteindelijk hebben geleid tot de bestreden maatregel en zij zich anderzijds terdege heeft kunnen verdedigen ten aanzien van wat in essentie de bestreden beslissing heeft gerechtvaardigd; dat geen onregelmatigheid kan worden ontwaard in de vaststelling dat de overheid eerst een "voornemen" uitdrukt, de belanghebbende de gelegenheid geeft om dat voornemen te betwisten en, na diens uitleg te hebben gehoord en ontoereikend te hebben bevonden, toch meent haar voornemen te moeten uitvoeren; dat het middel niet gegrond is;

2.3.1.1. Overwegende dat verzoekster als derde middel aanvoert dat uit de uiteenzetting van het eerste middel is gebleken dat het bestreden besluit niet voldoet aan de materiële motiveringsvereiste en dat door enkel te steunen op kennelijk ontoereikende gegevens de verwerende partij het redelijkheidsbeginsel heeft geschonden;

2.3.1.2. Overwegende dat de verwerende partij hierop antwoordt dat uit het rapport DE SERANNO blijkt dat er zich zeer ernstige problemen voordeden in de werking van het rusthuis Sint-Jozef, dat om deze te verhelpen beslist werd niet enkel verzoekster, maar ook de twee andere verantwoordelijken van het rusthuis te muteren, dat verzoekster werd overgeplaatst naar een andere dienst waarin ze een functie dient uit te oefenen die niet als onwaardig of minderwaardig beschouwd kan worden;

2.3.1.3. Overwegende dat verzoekster in haar memorie van wederantwoord geen nieuwe argumenten aanvoert; dat zij in haar laatste memorie stelt dat het kennelijk onredelijk is haar op grond van een oppervlakkig verslag, waaruit niet blijkt dat de werking van het rusthuis "reëel" verstoord is, na twintig jaar dienst als hoofdverpleegster over te plaatsen naar een sociale dienst waar ze zelfs geen verplegend werk meer kan verrichten en een louter uitvoerende taak toebedeeld krijgt met vermindering van wedde;

2.3.2. Overwegende dat dit middel in essentie samenvalt met het eerste middel; dat hoe dan ook het niet onredelijk voorkomt de verstoorde werking in het rusthuis -waarvan de realiteit in tegenstelling met wat verzoekster beweert, wel was aangetoond- te remediëren door, onder meer, de vervanging van verzoekster; dat gelet op de vaststelling dat verzoekster niet in staat werd geacht de dienst van de verpleging naar behoren te leiden, aan het bestuur weinig meer overbleef dan haar te muteren naar een andere dienst met ofwel geen leidende ofwel geen verpleegkundige opdracht; dat, voor zover het waar zou zijn dat verzoekster werd overgeplaatst naar een betrekking waaraan een lagere wedde verbonden is, zij zulks niet ontvankelijk voor het eerst in haar laatste memorie kan aanvoeren; dat het middel niet gegrond is;

2.4.1.1. Overwegende dat verzoekster als vierde middel de schending van het zorgvuldigheidsbeginsel aanvoert; dat zij stelt dat door zijn besluit uitsluitend te steunen op een algemeen, niet in concreto gestaafd advies van een derde en op klachten uit het verleden die op het tijdstip dat zij geformuleerd werden geen aanleiding gegeven hebben tot enige maatregel ten opzichte van verzoekster, zonder zelf nog bijkomende concrete gegevens te verzamelen omtrent de wijze waarop

verzoekster haar functie als hoofdverpleegster uitoefende, het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn van Gent te kort gekomen is aan de verplichte zorgvuldigheid bij de feitenvinding;

2.4.1.2. Overwegende dat de verwerende partij hierop antwoordt dat het Vast Bureau getracht heeft om een delicate situatie op te lossen middels een grondig onderzoek, uit te voeren door een daartoe gespecialiseerd consultancybureau aangesteld door het Vormingscentrum voor openbare centra voor maatschappelijk welzijn van de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten, dat het onderzoek grondig en voorzichtig is gebeurd, met kennis van zaken en met respect voor de specificiteit van de dienst;

2.4.1.3. Overwegende dat verzoekster in haar memorie van wederantwoord stelt, zoals zij dat ook in andere middelen deed, dat het verslag DE SERANNO zeer onnauwkeurig en algemeen werd opgesteld; dat volgens haar het evident is dat verwerende partij, geconfronteerd met dergelijk verslag, hetzij voorgenoemde DE SERANNO met een bijkomende opdracht had moeten belasten, hetzij diegenen van de leidinggevende personen die niet akkoord gingen met een vrijwillige mutatie, tenminste een tweede kans geboden moest hebben om via de verdere uitoefening van hun dienst -eventueel gedurende een proefperiode- aan te tonen dat zij hun functie waard waren; dat verzoekster in haar laatste memorie preciseert dat de mening gevraagd diende te worden van de overgrote meerderheid van de residenten die niet geantwoord hadden in het kader van het onderzoek DE SERANNO;

2.4.2. Overwegende dat ook dit middel de grondigheid van het rapport DE SERANNO in vraag stelt; dat de verwerende partij redelijkerwijze de mening toegedaan kon zijn dat onmiddellijk moest worden opgetreden,

zonder nog een "proefperiode" toe te kennen; dat wat dat betreft verwezen dient te worden naar het eerste middel; dat wat meer bepaald de beweerd ontoereikende bevraging van de residenten betreft, kan worden opgemerkt dat er wel een grotere respons was vanwege de families en, vooral, het personeel, terwijl het niet als abnormaal voorkomt dat bejaarden minder goed reageren op enquêtes; dat het middel niet gegrond is,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Het beroep wordt verworpen.

Artikel 2.

De kosten van het beroep, bepaald op vierduizend frank, komen ten laste van verzoekster.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op zesentwintig februari 2000 en een, door de IXe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	J. DE BRABANDERE,	kamervoorzitter,
	L. HELLIN,	staatsraad,
	A. VANDENDRIESSCHE,	staatsraad,
Mevr.	A.-M. GOOSSENS,	toegevoegd griffier.

De griffier,

De voorzitter,

A.-M. GOOSSENS.

J. DE BRABANDERE.