

**RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK**

**IXe KAMER**

**A R R E S T**

**nr. 225.130 van 17 oktober 2013  
in de zaak A. 204.976/IX-7683**

In zake: Hugo DE KETELE  
woonplaats kiezend te 9230 Wetteren  
Blauwe Paal 21

tegen:

de VLAAMSE GEMEENSCHAP  
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 25 mei 2012, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van 29 maart 2012 van de secretaris-generaal van het departement Leefmilieu, Natuur en Energie van de Vlaamse Gemeenschap waarbij aan Hugo De Ketele de tuchtstraf van het ontslag van ambtswege wordt opgelegd.

*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.

Auditeur Marijke Van Limbergen heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 7 oktober 2013.

Kamervoorzitter Geert Van Haegendoren heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Ingrid Martens, die verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Bart Staelens, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Marijke Van Limbergen heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

### *III. Feiten*

3.1. Verzoeker is ten tijde van de bestreden beslissing technisch hoofdassistent bij de afdeling Managementondersteunende Diensten – dienst Logistiek van het departement Leefmilieu, Natuur en Energie (hierna: het departement LNE).

Op 18 oktober 2010 ondertekent hij een erewoordverklaring ‘voor personeelsleden die gebruik maken van een dienstvoertuig van het departement LNE [dat] functioneel aan hen is toegewezen’. In die verklaring erkent verzoeker dat een dienstvoertuig “functioneel aan hem [...] is toegewezen”, verklaart hij de bepalingen van het wagenreglement te kennen en te zullen naleven

en verklaart hij ervan op de hoogte te zijn dat hij de wagen enkel mag gebruiken voor dienstverplaatsingen.

3.2. Op 23 augustus 2011 heeft verzoeker een gesprek met zijn afdelingshoofd en de HR adviseur omtrent zijn motivatie om zijn functie uit te oefenen, omtrent het gebruik van de dienstwagen ‘Sprinter’, omtrent de naleving van de bepalingen uit het arbeidsreglement over de prikklokregeling en omtrent een eventuele overplaatsing naar het Vlaams Administratief Centrum Gent of Brugge.

Tijdens het gesprek bevestigt verzoeker dat hij tijdens zijn ziekteverlof het dienstvoertuig ‘Sprinter’ “heeft meegenomen naar huis en dat hij deze camionette gebruikt heeft om privé een verhuis te doen”. Ook bevestigt verzoeker “dat hij af en toe met de dienstwagen naar huis rijdt”. Het afdelingshoofd herinnert aan de regels en wijst verzoeker erop dat hij voortaan de dienstwagen in Sint-Pieters-Leeuw zal parkeren in plaats van ermee naar huis te rijden.

In het vooruitzicht wordt gesteld dat het diensthoofd van verzoeker een verslag van dit gesprek zal ontvangen.

3.3. Op 5 september 2011 wordt verzoekers diensthoofd er van in kennis gesteld dat verzoeker tijdens de uitoefening van zijn functie volgende zwaarwichtige fouten zou hebben begaan:

- (1) gebruik hebben gemaakt van de dienstwagen en van de tankkaart voor woon-werkverkeer;
- (2) gebruik hebben gemaakt van de dienstwagen en van de tankkaart voor privé-gebruik (ander dan woon-werkverkeer);
- (3) gebruik hebben gemaakt van de dienstwagen en van de tankkaart tijdens de periode van langdurige afwezigheid wegens ziekte van 4 juli 2011 tot 22 augustus 2011;
- (4) onterecht een fietsvergoeding hebben aangevraagd van 32,25 euro per maand;

- (5) zijn job (verhuizen) voor privédoeleinden uitgeoefend hebben tijdens een periode van langdurige afwezigheid wegens ziekte van 4 juli 2011 tot 22 augustus 2011;
- (6) onterecht dienstvrijstelling hebben aangevraagd voor vakbondsverlof.

Op 28 september 2011 formuleert verzoekers diensthoofd een voorstel van tuchtstraf, namelijk de terugzetting in de graad van technisch assistent.

3.4. Met een brief van 4 oktober 2011 wordt verzoeker een eerste maal opgeroepen voor een verhoor op 27 oktober 2011. Hierbij wordt melding gemaakt van de mogelijkheid om zich te laten bijstaan door een raadgever of om zich te laten vertegenwoordigen in geval van gewettigde verhindering.

Met een e-mail van 6 oktober 2011 vraagt de algemeen secretaris van ACOD-Overheidsdiensten aan verwerende partij om een aanpassing van de tuchtstraf, meer bepaald een blaam en een overplaatsing, te willen overwegen.

Op 24 oktober 2011 kijkt verzoeker zijn tuchtdossier in en krijgt hij een gratis kopie van het volledige dossier.

Op 26 oktober 2011, daags voor het geplande verhoor, meldt verzoeker zich ziek.

Op de hoorzitting van 27 oktober 2011 wordt vastgesteld dat verzoeker noch zijn eventuele raadgever verschijnt.

3.5. Met een brief van 27 oktober 2011 wordt verzoeker een tweede maal opgeroepen voor een verhoor op 14 november 2011.

Op de dag van de geplande hoorzitting meldt verzoeker zich per e-mail opnieuw ziek.

Op de hoorzitting van 14 november 2011 wordt dan ook vastgesteld dat verzoeker niet verschijnt en dat hij evenmin vertegenwoordigd wordt.

3.6. Met een derde uitnodigingsbrief van 14 november 2011 stelt verwerende partij aan verzoeker voor om het tuchtverhoor bij hem thuis te laten plaatsvinden of om hem via een schriftelijke procedure de mogelijkheid te geven zich te verdedigen. Aan verzoeker wordt tevens gevraagd uiterlijk 23 november 2011 mee te delen welke procedure hij verkiest.

Met een e-mail van 17 november 2011 deelt een stafmedewerker van ACOD-Overheidsdiensten aan verwerende partij mee dat de medische toestand van verzoeker geen verhoor bij hem thuis toelaat noch een schriftelijke procedure. Er wordt geen medisch attest voorgelegd.

3.7. Met een brief van 5 december 2011 wordt verzoeker een vierde maal uitgenodigd voor een verhoor op 22 december 2011. Ook deze brief vermeldt de mogelijkheid voor verzoeker om zich te laten bijstaan of te laten vertegenwoordigen door zijn raadgever in geval van gewettigde afwezigheid.

Met een e-mail van 8 december 2011 deelt de vakorganisatie van verzoeker mee dat de gezondheidstoestand van verzoeker geen verhoor toelaat. Daarbij wordt nog steeds geen medisch attest voorgelegd. Er wordt op gewezen dat 22 december 2011 een stakingsdag is en niet geschikt als datum voor een hoorzitting.

Op de zitting van 22 december 2011 is verzoeker noch een eventuele raadgever aanwezig.

3.8. Met een brief van 24 december 2011 wordt verzoeker voor de vijfde maal verzocht om met betrekking tot de in deze brief vermelde feiten zijn schriftelijk verweer uiterlijk tegen 13 januari 2012 mee te delen.

Verzoeker noch zijn raadgever heeft een schriftelijk verweer ingediend.

Met een brief van 17 januari 2012 wordt verzoeker in kennis gesteld van het proces-verbaal ‘houdende schriftelijk verhoor in het kader van een tuchtprocedure’ van dezelfde datum. In dezelfde brief wordt aan verzoeker de mogelijkheid geboden om schriftelijk zijn verweer tegen de in dit proces-verbaal vermelde feiten mee te delen.

Noch verzoeker noch zijn raadgever dient een schriftelijk verweer in.

3.9. Op 31 januari 2012 legt het afdelingshoofd van de afdeling Managementondersteunende Diensten van het departement LNE aan verzoeker de tuchtstraf van het ontslag van ambtswege op.

3.10. Verzoeker dient tegen deze beslissing een beroepsschrift in op 13 februari 2012.

3.11. Op 8 maart 2012 beslist de raad van beroep, de vertegenwoordiger van verzoeker gehoord, met eenparigheid van stemmen dat verzoeker in aanmerking komt voor een tuchtmaatregel en geeft hij met vier stemmen tegen drie een gunstig advies voor het opleggen van de tuchtstraf van het ‘ontslag van ambtswege’.

3.12. Op 29 maart 2012 spreekt de secretaris-generaal van het departement LNE overeenkomstig artikel VIII 8 van het Vlaams personeelsstatuut van 13 januari 2006, na het advies van de raad van beroep, definitief de tuchtstraf van het ontslag van ambtswege uit.

#### *IV. Onderzoek van de middelen*

##### *A. Eerste middel*

###### *Uiteenzetting van het middel*

4. Een eerste middel is geput uit de schending van artikel VIII 11 van het Vlaams personeelsstatuut en van de hoorplicht, waarvan voormeld artikel “een concretisering [...] inhoudt”.

Verzoeker betoogt dat zijn gezondheidstoestand op het moment van de geplande verhoren, het hem niet mogelijk maakte om daarop aanwezig te zijn noch om zijn raadslieden dusdanig te instrueren dat zij hem zouden kunnen vertegenwoordigen tijdens die zittingen. Deze gezondheidstoestand vormde dan ook een gegronde reden om uitstel te vragen en de overheid is ook tweemaal tegemoet gekomen aan dit verzoek. Het is volgens verzoeker echter “onbegrijpelijk dat de overheid de laatste keer dit verzoek om uitstel heeft afgewezen”:

“Net op dat moment hadden de raadslieden van verzoeker immers te kennen gegeven dat zij bereid waren om op het eerstvolgende verhoor aanwezig te zijn ook al konden zij het standpunt van hun cliënt niet met volle kennis van zaken naar voren brengen bij gebreke aan deugdelijk voorafgaandelijk overleg met verzoeker. Zoals zij hebben laten weten op 20 december 2011 was het voor hen echter niet mogelijk om op 22 december 2011 aanwezig te zijn aangezien die dag een algemene staking van de openbare diensten plaats vond. In hun hoedanigheid van algemeen secretaris en stafmedewerker van een representatieve vakorganisatie van de publieke sector dienden zij deze stakingsactie uiteraard mee te organiseren.”

De mogelijkheid die werd geboden om schriftelijk een verweer in te dienen kan volgens verzoeker niet worden gelijkgesteld met het “horen van de ambtenaar in zijn verdediging”. Hoe dan ook betreft het hier voor hem slechts een theoretische mogelijkheid aangezien zijn gezondheidstoestand het op dat moment niet toeliet om zijn verweer inhoudelijk voor te bereiden en inhoudelijk vorm te geven.

5. In de memorie van wederantwoord ontkent verzoeker dat hij *mordicus* wenste te zwijgen of een verhoor onmogelijk heeft gemaakt; hij had immers wél ingestemd met een vertegenwoordiging en het toekennen van een laatste uitstel zou ertoe hebben geleid dat een verhoor had kunnen plaatsvinden.

6. In zijn laatste memorie merkt verzoeker op dat het wel degelijk mogelijk ware geweest om kort na 22 december 2011 een verhoor via vertegenwoordiging te laten plaatsvinden omdat een beperkt laatste uitstel geen probleem had mogen vormen voor het verdere verloop van de tuchtprocedure. Een verhoor had verzoeker in staat gesteld om zijn standpunt reeds in een vroeger stadium dan dit van de raad van beroep naar voor te brengen. Volgens verzoeker heeft hij hierdoor minstens een kans op hervorming van het ontslag van ambtswege naar een lichtere tuchtstraf verloren.

### *Beoordeling*

7. Artikel VIII 11 VPS luidt:

“De bevoegde overheid spreekt de tuchtstraf uit binnen 20 kalenderdagen na het horen van de ambtenaar in zijn verdediging.

De tuchtstraf wordt aangezegd bij aangetekend schrijven binnen de twee werkdagen na de uitspraak en gaat in op de derde werkdag volgend op de datum van het aangetekend schrijven, behalve ingeval van afzetting en ontslag van ambtswege. Enkel in het geval van afzetting en ontslag van ambtswege schort het beroep, ingesteld door de ambtenaar tegen deze tuchtstraffen, de uitwerking ervan op. De ambtenaar wordt in deze gevallen wel van rechtswege geschorst in het belang van de dienst vanaf de derde werkdag volgend op de datum van het aangetekend schrijven waarmee hem de tuchtstraf wordt meegedeeld, tot op de dag dat de tuchtstraf definitief is geworden in toepassing van artikel VIII 12.”

8. Waar het eerste lid van het aangehaalde artikel aan de bevoegde tuchtoverheid een termijn oplegt om uitspraak te doen, blijkt uit de toelichting van het middel niet dat verzoeker zou beweren dat die termijn niet is nageleefd. Waar het verzoeker om te doen is, zo blijkt uit de adstructie van het middel, is dat

volgens hem niet is tegemoet gekomen aan de hoorplicht, waarvan hij het aangehaalde artikel ziet als de concretisering ervan in het Vlaams personeelsstatuut.

9. Verzoeker gaat eraan voorbij dat hij het administratief beroep heeft ingesteld, zoals het is georganiseerd in het Vlaams personeelsstatuut. Overeenkomstig artikel VIII 13 VPS heeft verzoeker tegen de hem in eerste instantie opgelegde tuchtsanctie een gemotiveerd beroep ingesteld bij de raad van beroep. Op gemotiveerd maar niet eenparig advies van deze raad van beroep heeft de bevoegde overheid vervolgens een definitieve uitspraak gedaan. Dit is overigens de eindbeslissing, die met het thans voorliggende beroep is aangevochten.

10. Verzoekers middel evenwel is uitsluitend gericht tegen de procedure die heeft geleid tot de uitspraak in eerste instantie. Die beslissing is echter uit het rechtsverkeer verdwenen ingevolge het beroep dat hij ertegen ingesteld heeft.

Zulk beroep strekt er toe, onder meer, om de tuchtoverheid ertoe te brengen tekortkomingen op procedureel vlak reeds op ambtelijk niveau recht te zetten. Het argument dat verzoeker een ‘kans’ op een lichtere tuchtsanctie heeft gemist ingevolge een eventueel fout gelopen eerstelijnsbeslissing gaat diametraal in tegen dit oogmerk zelf van een administratieve beroepsprocedure die hervormingsbevoegdheid verleent aan het hoger beroepsorgaan. Zoals de Raad van State nog overwoog in het arrest nr. 217.842 van 9 februari 2012 inzake de stad Torhout, “is immers het logische en inherente gevolg van het inrichten van een georganiseerd administratief beroep bij een beroepscommissie aan wie een hervormingsbevoegdheid wordt opgedragen, dat door de uitoefening van dit beroep de beslissingsmacht over de zaak naar de beroepscommissie overgaat”, waar bij de Raad specifiek als één van de in beroep herstelbare vormfouten refereert aan de verplichting “om het personeelslid en zijn raadsman vóór het opleggen van een tuchtstraf te horen in zijn middelen van verdediging over alle ten laste gelegde feiten”. De Raad ziet het te dezen niet anders.

Verzoeker gaat bijgevolg van een verkeerde rechtsopvatting uit, als hij betoogt dat het beroepsorgaan geen beslissing in de plaats mag stellen indien bij de oorspronkelijke beslissing een substantieel vormvoorschrift zoals de hoorplicht geschonden was.

11. Verzoeker uit in het besproken middel geen enkele kritiek op de in beroep gevoerde procedure. Hij betwist met andere woorden niet, wat het horen betreft, dat de tuchtoverheid die voor de einduitspraak bevoegd is, heeft gecorrigeerd wat volgens hem verkeerd is gelopen. Ten overvloede dan ook stelt de Raad van State vast dat verzoeker is ‘gehoord’ door de bevoegde tuchtoverheid overeenkomstig artikel VIII 13 VPS in zijn schriftelijk gemotiveerd beroepschrift van 13 februari 2012 en overeenkomstig artikel I 13, § 1, VPS in zijn uiteenzettingen – via zijn vertegenwoordigers – voor de raad van beroep op 8 maart 2012.

Hieruit volgt dat verzoeker geen belang heeft bij het middel, waarin hij enkel vermeende gebreken aanvoert tegen de in eerste aanleg genomen beslissing waarvan niet blijkt dat ze niet kunnen worden hersteld – en zijn hersteld – in graad van beroep.

12. Het middel is onontvankelijk.

#### *B. Tweede middel*

##### *Uiteenzetting van het middel*

13. In een tweede middel argumenteert verzoeker dat de materiële-motiveringsplicht geschonden is “doordat verschillende ten laste gelegde feiten niet afdoende bewezen of zelfs verjaard zijn en dus geen deugdelijke grondslag voor de bestreden beslissing kunnen vormen”.

Verzoeker zet het volgende uiteen:

*“16. M.b.t. het gebruik van de dienstwagen en van de tankkaart voor privégebruik (andere dan woon-werkverkeer).*

Er wordt aangehaald dat verzoeker afwezig was wegens arbeidsongeval van 10 januari 2011 tot en met 20 maart 2011.

Vervolgens wordt gesteld dat er in die periode 4674 km met beide voertuigen werd gereden en 9 keer werd getankt.

Als conclusie stelt de tuchtoverheid dat verzoeker verantwoordelijk zou zijn geweest voor deze gereden kilometers en het gebruik van de tankkaart.

Verzoeker heeft dit steeds formeel betwist.

Verzoeker wil erop wijzen dat niet alleen verzoeker met deze dienstwagens rijdt; bij elke dienstwagen horen twee sleutels en de tankkaart hoort bij de respectievelijke dienstwagen.

De tuchtoverheid levert overigens geen enkel bewijs voor de bewering dat verzoeker verantwoordelijk zou zijn geweest voor voormeld gebruik van de dienstwagens en tankkaart. Dezelfde opmerking geldt voor het vermeende gebruik van de dienstwagen door verzoeker op 10, 14 en 16 juni 2011.

Deze tenlastelegging, die door verzoeker formeel werd en wordt betwist, is dus geenszins afdoende bewezen terwijl de bewijslast ter zake nochtans bij de tuchtoverheid ligt.

17. Bijkomend wil verzoeker wijzen op de bepaling van art. VIII 22 VPS waarin staat:

‘De tuchtvordering mag alleen betrekking hebben op feiten die werden vastgesteld binnen een termijn van zes maanden voorafgaande aan de datum waarop de vordering wordt ingesteld’.

Het strafvoorstel dateert van 28 september 2011. Met feiten die dateren van vóór 28 maart 2011 – zoals de aangehaalde gebeurtenissen van 10 januari tot 20 maart 2011 – mag bijgevolg geen rekening gehouden wegens verjaring.

*18. M.b.t. het onterecht aanvragen van dienstvrijstellingen voor vakbondsverlof en/of niet toegelaten gebruik van de dienstwagen*

Het klopt dat verzoeker met vakbondsverlof was op de 12 opgegeven data in de periode van 6 januari 2011 t.e.m. 31 augustus 2011.

Het klopt echter niet dat verzoeker daarvoor gebruik heeft gemaakt van een dienstvoertuig of daarmee heeft getankt. Zoals eerder aangehaald is verzoeker niet de enige gebruiker van deze dienstwagens.

Verzoeker heeft dus noch onrechtmatig vakbondsverlof aangevraagd, noch onrechtmatig gebruik gemaakt van de dienstwagens.

Ook deze tenlastelegging is niet bewezen.”

14. In de memorie van wederantwoord repliceert verzoeker dat verwerende partij in haar memorie van antwoord ten onrechte opwerpt dat het middel onontvankelijk is omdat hij het beginsel van behoorlijk burgerschap zou

schenden door bepaalde feiten pas voor het eerst voor de Raad van State te betwisten; hij wijst erop dat hij integendeel reeds in zijn bezwaarschrift bij de raad van beroep de bedoelde tenlasteleggingen heeft betwist of ze in hun juiste context plaatste.

Verzoeker merkt voorts op dat verwerende partij geen bewijs voorlegt waaruit blijkt dat zij pas later kennis heeft gekregen van de feiten die zich voordeden in de periode van 10 januari 2011 tot 20 maart 2011, zodat moet worden aangenomen dat zij kennis had van deze feiten op het ogenblik waarop ze zich hebben voorgedaan.

15. Met betrekking tot de verjaring houdt verzoeker in zijn laatste memorie een schending staande van artikel VIII 22 VPS. De termijn begint volgens hem te lopen zodra de overheid als dusdanig – en dus niet zijn diensthoofd, zijnde de ambtenaar die het initiële strafvoorstel moet formuleren – kennis krijgt van bepaalde feiten. Volgens verzoeker moet verwerende partij reeds eerder kennis hebben gehad van de feiten waarnaar zij verwijst in de periode 10 januari - 20 maart 2011: “Het gebruik van een tankkaart [...] laat immers onmiddellijk sporen na”.

### *Beoordeling*

16.1. Luidens artikel VIII 22, eerste lid, VPS mag de tuchtvordering “alleen betrekking hebben op feiten die werden vastgesteld binnen een termijn van zes maanden voorafgaande aan de datum waarop de vordering wordt ingesteld”.

Relevant is dus, wat de verjaringstermijn betreft, niet de datum waarop de feiten zijn gepleegd, maar wel de datum waarop ze zijn vastgesteld.

Het middel, door in het inleidend verzoekschrift aan te voeren dat wegens verjaring geen rekening mag worden gehouden met feiten “die date-

ren van vóór 28 maart 2011” omdat het strafvoorstel dateert van 28 september 2011, gaat uit van een verkeerd uitgangspunt en faalt naar recht.

16.2. De Raad van State valt verzoeker evenmin bij in zijn stelling dat die verjaringstermijn start als “de overheid als dusdanig” kennis krijgt van de feiten, noch in zijn zienswijze dat die kennisneming op bijzondere wijze bewezen zou moeten worden.

Aangenomen wordt immers dat bij gebrek aan een anders luidende bepaling de verjaringstermijn in tuchtzaken aanvangt van zodra enig orgaan waaraan de regelgeving de bevoegdheid heeft opgedragen een tuchtstraf aan betrokkene op te leggen, de tuchtrechtelijk strafbare misdraging vaststelt of ervan in kennis wordt gesteld. De tuchtvordering moet voorts als ingesteld worden beschouwd op het ogenblik dat de bevoegde overheid duidelijk de intentie laat blijken dat betrokkene zich voor de tuchtoverheid moet verantwoorden met het oog op het nemen van een tuchtsanctie.

Het is niet betwist dat de tuchtvordering tegen verzoeker is ingesteld met het voorstel van tuchtstraf van 28 september 2011. Verzoekers diensthoofd vermeldt daarin dat de feiten hem ter kennis werden gebracht op 5 september 2011, zulks met het oog op de berekening van de verjaringstermijn bedoeld in artikel VIII 22 van het Vlaams personeelsstatuut. Voor die kennisneming van de feiten door de tuchtoverheid bestaan geen vormvoorschriften; ze kan steunen op geschriften, maar ook op mondelinge verklaringen. Met andere woorden, hoe de tuchtoverheid de feiten vernomen heeft, is van geen enkel belang. De vermelding van de datum van kennisneming laat verzoeker toe elementen aan te reiken dat de datum van kennisneming niet klopt.

16.3. Het gebruik van een tankkaart laat inderdaad sporen na. Enkele stukken van het tuchtdossier vormen net zulke sporen: een afdruk van de tankbeurten, met onder meer nummerplaat van het voertuig waaraan de kaart is gekoppeld, datum, plaats en bedrag van de tankbeurt. Wat dat automatisch gegene-

reerde “Transactie Rapport” van de uitgever van de tankkaart echter niet spontaan meedeelt, is de naam van de houder van de kaart en nog minder, of dat personeelslid op het bewuste ogenblik in actieve dienst is, vakantie heeft, ziekteverlof heeft of dienstvrijstelling geniet. Het is informatie waarover de verkoper van de brandstof bezwaarlijk kan beschikken. Daartoe is dan ook noodzakelijk een afzonderlijke, blijkens de stukken van het dossier manuele controle nodig. Verzoeker kan niet geloofwaardig stellen dat de overheid, die ervan mag uitgaan dat het personeel de erecode over het gebruik van dienstwagens naleeft, elke aangeboden afrekening van brandstof op het correct gebruik van de tankkaarten toch dadelijk en punctueel moet controleren.

In die omstandigheden toont verzoeker niet aan dat de misbruiken met de tankkaarten tijdens de periode van 10 januari tot 20 maart 2011 reeds vóór 28 maart 2011 aan het licht waren gekomen.

16.4. Met betrekking tot de vermeende verjaring van de feiten, wordt het middel verworpen.

17. Verzoeker stelt enkel met betrekking tot de *sub* 3.3 hiervóór opgesomde tenlastelegging (2) – en dan nog uitsluitend wat betreft de feiten die zich voordeden in de periode van 10 januari 2011 tot 20 maart 2011 en op 10, 14 en 16 juni 2011 – en de tenlastelegging (6) dat de feiten niet afdoende bewezen zouden zijn.

De overige tenlasteleggingen worden niet betwist, noch wordt gesteld, laat staan aangetoond dat de bestreden beslissing dienaangaande niet afdoende gemotiveerd zou zijn, zodat het middel met betrekking tot de bewijsvoering en de motiveringsplicht enkel betrekking kan hebben op het bewijs van het tweede en zesde tuchtfait.

Verzoeker merkt terecht op dat het tweede middel een quasi letterlijke, zij het slechts gedeeltelijke, overname is van zijn bezwaarschrift van

16 februari 2012 bij de raad van beroep. De exceptie van verwerende partij mist feitelijke grondslag.

18.1. Wat het bewezen zijn van de aan verzoeker ten laste gelegde feiten betreft, herinnert de Raad van State eraan dat het hem niet behoort om het onderzoek van die feiten over te doen en vervolgens uit te maken wat naar zijn oordeel als de juiste toedracht van de aan de bestreden beslissing ten grondslag liggende feiten moet worden beschouwd. De Raad van State vermag enkel na te gaan of de tuchtoverheid op basis van de haar voorliggende, volgens de regels der bewijsvoering vergaarde gegevens rechtmatig tot haar voorstelling van de feiten mocht besluiten.

Aan een overheidsonderzoek kleeft daarbij het vermoeden van wettigheid. Om de onwettigheid van de motieven van de tuchtbeslissing aan te tonen, kan verzoeker niet volstaan met het louter ontkennen of in vraag stellen van de feitelijke elementen waarop de beoordeling berust; het is zaak van de verzoekende partij om aanwijzingen te verschaffen die het voormelde vermoeden ontkrachten.

18.2. Wat het gebruik van de tankkaart tijdens de periode 10 januari - 20 maart 2011 en op 10, 14 en 16 juni 2011 betreft, is het enige verweer van verzoeker dat bij elke dienstwagen twee sleutels behoren.

Daartegenover staan de vaststellingen van verwerende partij dat de bedoelde dienstwagen tijdens die periode aan verzoeker was toegewezen, dat uit de logbestanden van de overheid blijkt dat verzoeker wel degelijk toegang had tot de voertuigen, dat in principe hij alleen op de bedoelde data die voertuigen mocht gebruiken voor zijn werkzaamheden en dat mogelijk misbruik door een derde al een inbreuk op zich zou vormen.

Zelfs nadat verzoeker er in het auditoraatsverslag op is gewezen dat hij “op geen enkel ogenblik enig verweer omtrent deze logbestanden

[heeft] ontwikkeld, laat staan beweerd dat deze onvoldoende de betreffende feiten zouden aantonen”, onderneemt hij daartoe zelfs in de laatste memorie geen poging. Het heet er enkel dat hij de omvang van het gebruik heeft betwist en de feiten in hun juiste context geplaatst heeft.

Aldus toont verzoeker niet aan dat de tuchtoverheid de tweede tenlastelegging onzorgvuldig heeft onderzocht en ze niet voor bewezen mocht houden.

18.3. Ook met betrekking tot de zesde tenlastelegging is het enige verweer van verzoeker dat hij niet de enige gebruiker is van de dienstwagens.

Verwezen mag dan ook worden naar de beoordeling *sub* 18.2, waar zich nog de (op foto’s vastgelegde) vaststelling aan toevoegt dat op 26 augustus 2011 één van de dienstwagens op de oprit van verzoekers huis geparkeerd stond.

18.4. Ook wat de aangevoerde schending van de motiveringsplicht betreft, is het middel ongegrond.

19. Het tweede middel wordt verworpen.

### *C. Derde middel*

#### *Uiteenzetting van het middel*

20. In een derde en laatste middel voert verzoeker de schending aan van het redelijkheidsbeginsel. Verzoeker herinnert aan de onbewezen tenlasteleggingen als uiteengezet in het tweede middel en aan de volgende verzachtende omstandigheden:

*“20. M.b.t. het gebruik van dienstwagens en tankkaart voor woon-werkverkeer*

Verzoeker heeft dienaangaande gewezen op de volgende verzachtende omstandigheden.

Verzoeker werkt zowel in het Ferraris gebouw als in het depot van LNE gelegen te Sint-Pieters-Leeuw. Wanneer hij in de namiddag naar het depot moet om materialen weg te brengen is het soms heel laat. Indien zijn collega er niet is, geraakt verzoeker niet bij het station van Sint-Pieters-Leeuw omdat de afstand te ver is. Daarom gebruikte hij af en toe de dienstwagen om naar huis te gaan. Terugrijden naar Brussel is geen optie wegens de file.

Bijkomend heeft verzoeker erop gewezen dat de Mercedes Sprinter de parking van het Ferraris gebouw niet kan binnenrijden wegens te grote afmetingen. Ook al de herstellingen, onderhoud, autoschouwingen van beide dienstwagens, Opel Combo en de Mercedes Sprinter, gebeuren in een garage te Wetteren. Ook dit verklaart waarom verzoeker in het verleden af en toe een dienstwagen mee naar huis nam.

In het verleden vormde deze handelwijze geen probleem en werd dit alleszins de facto toegelaten.

Verzoeker heeft een en ander ook toegegeven tijdens het gesprek van 23 augustus 2011.

Het klopt dat verzoeker nadien, op 25 en 26 augustus nogmaals de dienstwagen heeft gebruikt om naar huis te rijden. Opnieuw gebeurde dit om tegemoet te komen aan de moeilijkheden om via het openbaar vervoer thuis te geraken. Verzoeker beseft dat zijn handelwijze niet helemaal correct is geweest, maar betreurt tezelfdertijd de gewijzigde houding van het departement LNE en het gebrek aan begrip voor de moeilijkheden waarmee hij op bepaalde momenten wordt geconfronteerd om thuis te geraken.

*21. M.b.t. het ongeval op 25 augustus 2012*

Verzoeker heeft dienaangaande gewezen op de volgende verzachtende omstandigheden.

Dit ongeval is gebeurd op de weg van het Ferraris gebouw naar het depot in Sint-Pieters-Leeuw. De dienstwagen was geladen met oud computer-materiaal. Het ongeval gebeurde omstreeks 14h45. De politie werd verwittigd, de eerste patrouille die ter plaatse kwam, kende geen Nederlands en kon de wagenpapieren van de dienstwagen niet lezen. Bijgevolg werd een tweede Nederlandstalige patrouille opgeroepen die ter plaatse kwam. Deze procedure heeft dus meer dan 15 minuten in beslag genomen. Daarna is verzoeker verder gereden naar het depot van Sint-Pieters-Leeuw om de wagen te ontladen. De wagen werd vervolgens, volgens de gemaakte afspraken, gevuld met archiefdozen voor het depot in Vilvoorde. Gelet op het late uur en het feit dat de collega van het depot van Sint-Pieters-Leeuw niet aanwezig was (wegens opdracht voor de secretaris-generaal) kon verzoeker geen gebruik maken van het openbaar vervoer. Terugrijden naar Brussel was geen reële optie aangezien de dienstwagen het Ferraris gebouw niet binnen kan en verzoeker besloot dan ook met de dienstwagen naar huis te rijden.

*22. M.b.t. de onterechte aanvraag van een fietsvergoeding van 32,25 euro per maand en van een treinabonnement van de NMBS*

Verzoeker heeft dienaangaande gewezen op de volgende verzachtende omstandigheden.

Gezien de onregelmatige uren en de moeilijke verbindingen met het openbaar vervoer gebeurde het inderdaad dat verzoeker 's morgens met de fiets naar het station reed en 's avonds met de dienstwagen terugkeerde. Het is echter niet zo dat hij systematisch dubbel gebruik maakte van én fietsvergoeding én treinabonnement én dienstwagen. Dit occasionele dubbele gebruik was zeker niet bedoeld om misbruik te maken; het was bedoeld om de problemen inzake openbaar vervoer te omzeilen.”

21. In zijn memorie van wederantwoord repliceert verzoeker dat verwerende partij alweer ten onrechte het beginsel van behoorlijk burgerschap aanhaalt aangezien hij zijn kritiek ook reeds ontwikkelde in zijn bezwaarschrift voor de raad van beroep (meer bepaald onder punt III.2).

In het licht van de aangehaalde verzachtende omstandigheden en het gegeven dat meerdere essentiële tenlasteleggingen niet bewezen zijn, is de opgelegde tuchtstraf volgens verzoeker kennelijk onredelijk. Dit wordt volgens hem ook bevestigd door het gegeven dat in het oorspronkelijke tuchtvoorstel van 24 september 2011 van zijn dienstoverste de lichtere tuchtstraf van de terugzetting in graad naar technisch assistent werd voorgesteld.

*Beoordeling*

22. Verzoeker merkt terecht op dat door hem reeds voor de tucht-overheid een beroep op verzachtende omstandigheden is gedaan en aan het evenredigheidsbeginsel is geappelleerd zodat er, anders dan verwerende partij opwerpt, hoe dan ook geen reden is om hem te verbieden de schending van het redelijkheidsbeginsel voor de Raad van State aan te voeren.

23. Over de verhouding tussen de tuchtfeiten en de tuchtstraf wordt door de tuchtoverheid discretionair geoordeeld. Voor de wettige uitoefening van deze beoordelingsvrijheid is onder meer vereist dat de opgelegde sanctie in een redelijke verhouding van evenredigheid staat tot de in aanmerking genomen fei-

ten. Het evenredigheidsbeginsel in tuchtzaken is geschonden wanneer tussen de in aanmerking genomen feiten en de opgelegde sanctie geen redelijk verband van evenredigheid zou bestaan.

De Raad van State herinnert er in dat verband aan geen beroepsinstantie te zijn die, opnieuw oordelend in de plaats van het bestuur, de naar zijn oordeel meest passende tuchtsanctie oplegt.

Als wettigheidsrechter mag de Raad van State zelfs niet de door het bestuur opgelegde straf toetsen aan zijn eigen opvattingen ter zake. Dat zou de Raad doen als hij de opgelegde tuchtstraf zou afmeten aan wat hij zelf als de ene meest evenredige straf beschouwt en ze zou vernietigen indien ze daarvan afwijkt.

Enkel mag de Raad van State in het kader van zijn wettigheidscontrole nagaan of het oordeel van de verwerende partij binnen de grenzen is gebleven van wat nog als redelijk kan worden aangezien. Er kan dan slechts sprake zijn van schending van het evenredigheidsbeginsel, wanneer de beslissing, waarvan vastgesteld wordt dat ze op deugdelijke grondslagen berust, inhoudelijk dermate van het normale beslissingspatroon afwijkt dat het ondenkbaar is dat enig ander naar kennis en kunde redelijk bekwaam en naar feitelijk optreden redelijk handelend bestuur in dezelfde omstandigheden die beslissing zou nemen.

24. Of de vaststelling van de feiten op deugdelijke grondslagen berust is een vraag die vreemd is aan de toetsing van het evenredigheidsbeginsel en die aan bod is gekomen in het eerder besproken tweede middel.

25. Weliswaar is de opgelegde tuchtstraf een maximumstraf, doch de aan verzoeker ten laste gelegde feiten hebben eveneens een zwaarwichtig karakter. De bestreden beslissing zelf motiveert de keuze van de tuchtoverheid voor de tuchtmaatregel van het ontslag en uit die motieven blijkt op afdoende wijze dat aan verzoeker het ontslag niet wordt opgelegd voor een eenmalig of mineur feit:

“Overwegende dat Hugo De Ketele tijdens de uitoefening van zijn functie als technisch hoofdassistent voor de dienst Logistiek van de MOD zwaarwichtige fouten heeft begaan; [...] dat deze zwaarwichtige fouten geen eenmalig feit of toestand zijn, maar er sprake is van herhaling, van ‘een gewoonte’; [...]

dat het feit van 26 augustus 2011 aantoonde dat het gebruiken van dienstwagens voor woon-werkverkeer voor Hugo De Ketele een gewoonte was die hij herhaaldelijk bleef uitvoeren en dat zelfs na de verwittiging en de duidelijke afspraken op 23 augustus 2011 Hugo De Ketele het wagenreglement naast zich bleef neerleggen; [...]

Overwegende dat Hugo De Ketele op grond van bovengenoemde feiten bij herhaling de deontologische code niet heeft nageleefd;

dat Hugo De Ketele op grond van bovengenoemde feiten bij herhaling het Wagenreglement van het departement Leefmilieu, Natuur en Energie niet heeft nageleefd;

dat Hugo De Ketele op grond van bovengenoemde feiten bij herhaling het Arbeidsreglement van het departement Leefmilieu, Natuur en Energie niet heeft nageleefd;

dat Hugo De Ketele op grond van bovengenoemde feiten bij herhaling Deel II, Deel VII, Titel 4 en Deel X, Titel 13 van het besluit van de Vlaamse regering van 13 januari 2006 houdende vaststelling van de rechtspositie van het personeel van de diensten van de Vlaamse overheid niet heeft nageleefd;

Overwegende dat de afwezigheid van tuchtmaatregelen, de aanwezigheid van gunstige evaluaties in de loopbaan van Hugo De Ketele, noch het gedoogbeleid bij zijn vorige werkgever, noch zijn leeftijd als verzachtende omstandigheid kunnen worden aangenomen voor de gepleegde feiten; te meer gelet op de zwaarwichtigheid ervan, de frequentie alsook op de herhaling op korte termijn van de feiten ná de opstart van de procedure alsook op de door betrokkene verklaarde erewoordverklaring met betrekking tot het gebruik van dienstvoertuigen;

Overwegende dat zijn gezondheidstoestand Hugo De Ketele er zich niet van heeft weerhouden om tijdens zijn ziekteverlof voor privédoeleinden ongeoorloofd gebruik te maken van een dienstvoertuig én dit op kosten en risico van zijn werkgever;

Overwegende dat uit voorgaande blijkt dat de vele verscheidene geciteerde feiten zich niet eenmalig manifesteerden, maar zich herhaaldelijk en veelvuldig hebben voorgedaan bij betrokkene; dat deze feiten een langere of minder lange voorgeschiedenis kenden;

dat Hugo De Ketele zijn gedrag niet aanpaste nadat hij daarop werd gewezen door zijn leidinggevende, getuige daarvan de gedane vaststellingen in augustus 2011 waaruit blijkt dat Hugo De Ketele ook na het gesprek van 23 augustus 2011 met zijn evaluator, tevens afdelingshoofd, waarbij de niet-toegelaten inbreuken werden aangekaart en afspraken werden gemaakt, de gemaakte afspraken zonder meer naast zich neerlegde;

Overwegende dat met de raad van beroep moet worden vastgesteld dat de feiten van dien aard zijn dat zij al het tanende vertrouwen van de burger in

de overheidsinstelling verder af te kalven en het gevoel van straffeloosheid bij de overheidsinstellingen in het geval van misbruiken door hun ambtenaren verder voeding te geven; dat de raad van beroep vaststelt dat betrokken[e] de ernst niet inziet van de feiten op zich noch van de gevolgen ervan op het imago van de overheidsinstellingen en het vertrouwen in die overheidsinstellingen door de burger;

Overwegende dat de cumulatie aan feiten alsook de feiten op zich zodanig ernstig zijn dat er zich een onherstelbare vertrouwensbreuk heeft voorgedaan tussen Hugo De Ketele en zijn leidinggevenden, dat bijgevolg de tuchtstraf ‘terugzetting in graad naar technisch assistent’ niet als gepast en voldoende voorkomt en bijgevolg moet besloten worden dat de tuchtstraf ‘ontslag van ambtswege’ de enige correcte maatregel in deze is.”

26. Hieruit blijkt dat het tuchtfeit met betrekking tot de fietsvergoeding en het treinabonnement slechts een afgeleide vormt van het misbruik van de dienstwagen voor woon-werkverkeer en als zodanig geen doorslaggevende rol heeft gespeeld in de straftoemeting, zodat de door verzoeker ingeroepen verzachtende omstandigheid dat het misbruik slechts occasioneel gebeurde hoe dan ook niet vermag de onredelijkheid van de tuchtstraf aan te tonen.

Op het “rijkelijk gebruik” van de tankkaarten op kosten van de werkgever en het misbruik van de dienstwagens voor ander privégebruik tijdens periodes waarin verzoeker afwezig was wegens vakantie, arbeidsongeval, hij met ziekteverlof was of dienstvrijstelling genoot en niet geacht werd de wagens bij zich te hebben, laat staan ze te gebruiken, gaat verzoeker in het middel opvallend niet in. Evenmin op het verwijt tijdens zijn ziekteverlof prestaties te hebben geleverd die hij precies werd geacht niet te kunnen presteren wegens zijn ziekte.

Zijn verweer betreft in essentie enkel het gebruik van de wagens voor woon-werkverkeer en de beweerd praktische moeilijkheden om “op bepaalde momenten [...] thuis te geraken”. Welnu, uitgesproken die moeilijkheden heeft verzoeker kunnen aankaarten op 23 augustus 2011 en ze waren voor het bestuur alleszins geen reden om verzoeker van de naleving van de erecode vrij te stellen of om hem onder bepaalde voorwaarden toelating te geven de dienstwagen te gebruiken voor woon-werkverkeer.

Verzoeker gaat voorts geheel voorbij aan de specifieke vaststellingen van verwerende partij:

- dat hij een aanzienlijk aantal zwaarwichtige fouten heeft begaan;
- dat deze zwaarwichtige fouten geen eenmalig feit of toestand zijn, maar er sprake is van herhaling, van “een gewoonte”;
- dat zelfs na de verwittiging op 23 augustus 2011, waarbij de niet-toegelaten inbreuken werden aangekaart en afspraken werden gemaakt, hij zijn gedrag niet aanpaste en het wagenreglement naast zich bleef neerleggen;
- dat verzoeker de ernst niet inziet van de feiten.

Verwerende partij wijst op “de zwaarwichtigheid [...], de frequentie alsook op de herhaling op korte termijn van de feiten ná de opstart van de procedure alsook op de door betrokkene verklaarde erewoordverklaring met betrekking tot het gebruik van dienstvoertuigen”.

27. Verzoeker kan de Raad van State niet ervan overtuigen om te concluderen dat de tuchtoverheid tot haar besluit zou zijn gekomen zonder een behoorlijke afweging van alle betrokken gegevens en belangen. De geschetste omstandigheden in rekening brengend en de fouten stellende tegenover de sanctie, stelt de Raad van State niet vast dat verwerende partij bij het opleggen van de sanctie van het ontslag de grenzen van haar beoordelingsbevoegdheid te buiten is gegaan en een beslissing heeft genomen die dermate van het normale beslissingspatroon afwijkt dat geen andere zorgvuldig oordelende overheid in dezelfde omstandigheden er toe zou kunnen komen om tegenover die gedragingen alzo op te treden zoals de verwerende partij het heeft gedaan.

28. Daarmee wil niet gezegd zijn dat het bestuur, conform het oorspronkelijke tuchtvoorstel of zoals ook drie leden van de raad van beroep adviseerden, voor de bedoelde tenlasteleggingen geen lichtere straf had mogen opleggen die evengoed binnen de grenzen van zijn beoordelingsvrijheid lag. Het is immers nu eenmaal eigen aan de uitoefening van discretionaire bevoegdheid, zoals de tuchtbevoegdheid, dat uiteenlopende beslissingen denkbaar zijn die

nochtans elk de toets aan het evenredigheidsbeginsel doorstaan; evenwel blijkt niet dat te dezen de opgelegde sanctie niet in een evenredige verhouding staat tot de feiten die er aanleiding toe gaven.

29. Het middel is ongegrond.

## **BESLISSING**

**1. De Raad van State verwierpt het beroep.**

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

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 17 oktober 2013, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

|                        |                  |
|------------------------|------------------|
| Geert Van Haegendoren, | kamervoorzitter, |
| Bruno Seutin,          | staatsraad,      |
| Bert Thys,             | staatsraad,      |
| bijgestaan door        |                  |
| Vera Wauters,          | griffier.        |

**De griffier**

**De voorzitter**

**Vera Wauters**

**Geert Van Haegendoren**