

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 243.002 van 20 november 2018
in de zaak A. 217.463/X-16.399.**

In zake : XXXX
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Bart Van Baeveghem
 kantoor houdend te 9200 Dendermonde
 Brusselsestraat 108
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

1. het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering en door de beroepscommissie voor tuchtzaken
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Koen Geelen en Wouter Moonen
 kantoor houdend te 3500 Hasselt
 Gouverneur Roppesingel 131
 bij wie woonplaats wordt gekozen
2. de GEMEENTE XXXX
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Willy Van Der Gucht
 kantoor houdend te 9000 Gent
 Voskenslaan 34
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 2 november 2015, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van de tuchtcommissie van de gemeenteraad van de gemeente XXXX van 2 maart 2015 om XXXX de tuchtstraf van het ontslag van ambtswege op te leggen, evenals van het besluit van de beroepscommissie voor tuchtzaken van 31 augustus 2015 om de eerste beslissing niet te vernietigen.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 234.634 van 3 mei 2016 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing ingewilligd.

De verwerende partijen hebben een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

De verwerende partijen hebben een memorie van antwoord ingediend en verzoeker heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Auditeur Sofie De Doncker heeft een verslag opgesteld.

De verwerende partijen hebben een laatste memorie ingediend. Verzoeker heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 26 oktober 2018.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Bart Van Baeveghem, die verschijnt voor verzoeker, advocaat Wouter Moonen, die verschijnt voor de eerste verwerende partij, en advocaat Willy Van Der Gucht, die verschijnt voor de tweede verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Sofie De Doncker 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. Wat de uiteenzetting van de feiten betreft, wordt verwezen naar 's Raads arrest nr. 234.634 van 3 mei 2016.

IV. Regelmatigheid van de procedure

4. Met een op 17 september 2018 gedateerd verzoekschrift is namens de tweede verwerende partij een verzoek tot wraking ingediend. Aangezien het zonder voorwerp is geworden, behoeft er geen uitspraak meer over te worden gedaan.

V. Onderzoek van het derde, vierde en vijfde middel

Standpunt van de partijen

5.1. Verzoeker voert in zijn verzoekschrift een *derde middel* aan: “schending van de artikelen 2 en 3, Wet 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen, artikel 142, Gemeentedecreet, de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, meer bepaald het materieel motiveringsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel, gebrek aan bewijskracht van de verklaringen en getuigenissen van de leden van het college van burgemeester en schepenen en de heer [F. V.] (financieel beheerder) wegens vooringenomenheid en vijandigheid ten aanzien van de verzoekende partij”.

Het middel verwijt de verklaringen en getuigenissen van de leden van het schepencollege en van de financieel beheerder gebrek aan bewijskracht “wegens vooringenomenheid en vijandigheid ten aanzien van de persoon van de verzoekende partij (partijdigheid)”. In dat verband merkt verzoeker onder andere op dat er in de gemeente sinds het najaar van 2013 wordt gewerkt met “schaduwcolleges” waarbij verzoeker niet aanwezig is, dat de leden van het college een “ongekende verbetering” aan de dag leggen om hem “gratuit te beschuldigen van talrijke mogelijke tuchtfacten”, en dat schepenen E. L. de

zienswijze van verzoeker uitdrukkelijk heeft bevestigd tijdens zijn getuigenverhoor van 15 december 2014.

In deze context, aldus verzoeker, is het voor de tuchtcommissie relevant om elementen aangebracht door buitenstaanders te betrekken in haar beoordeling. Meer bepaald verwijst verzoeker naar de verklaring van G. B., die als enige externe persoon door de tuchtcommissie is gehoord, en naar de resultaten van een conflictanalyse door de externe dienst Securex, beëindigd op 11 september 2014, die de bevoegde schepen “halsstarrig” weigert ter beschikking te stellen. Volgens verzoeker doet de bestreden tuchtbeslissing “deze elementen geheel ten onrechte eenvoudigweg af als irrelevant zonder er op in te gaan”.

5.2. In een *vierde middel* doet verzoeker de schending gelden “van de artikelen 2 en 3, Wet 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen, artikel 142, Gemeentedecreet, de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, meer bepaald het materieel motiveringsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel, ongegrondheid van de weerhouden tenlasteleggingen”.

Hij betoogt dat de tuchtfeiten die de eerste bestreden beslissing in aanmerking neemt, niet voor bewezen kunnen worden gehouden:

- Obstructie bij het opstellen en de implementatie van de beleids- en beheerscyclus (hierna: BBC) (derde tenlastelegging). De tuchtcommissie verwijst uitsluitend naar het gevoerde tuchtonderzoek en sluit zich daarbij aan; het verweer van verzoeker wordt zelfs niet betrokken bij de beoordeling. “Obstructie” houdt een bewust tegenwerken in; het vermeend gebrek aan initiatief van verzoeker is niet relevant voor het bewezen zijn van de tenlastelegging. Als verzoeker sinds 2012 niet zou meewerken aan de BBC, dan is het opmerkelijk dat hierover nooit een tuchtprocedure is gevoerd en is de tenlastelegging verjaard. Verzoeker “heeft wel degelijk een bijdrage geleverd voor zover dit hem is toegelaten”. Hij heeft daaromtrent stukken bijgebracht. Daaruit blijkt formeel dat hij zijn medewerking heeft verleend aan de aanpassing van het meerjarenplan en de budgetwijzigingen, evenals aan de werking van het

managementteam. Evenwel hebben schepen J. J. en de financieel beheerder bewust de hele meerjarenplanning-BBC naar zich toegetrokken en stonden zij niet open voor suggesties, laat staan voor andere inzichten.

- Moedwillig blijven weigeren van de betaling van zitpenningen van eerdere tuchtcommissies (vierde tenlastelegging). De tuchtbeslissing citeert het standpunt van de tuchtonderzoeker en verwijst slechts selectief naar verzoekers verweer. Verzoeker heeft inderdaad geweigerd om op 7 februari 2013 de presentiegelden te betalen, om te vermijden dat hij in tegenspraak zou handelen met het verweer dat hij ter gelegenheid van een voorgaande tuchtprocedure heeft gevoerd en waarbij hij steeds heeft betoogd dat de tuchtcommissie onwettig was samengesteld. Vervolgens heeft het college van burgemeester en schepenen maar liefst vier maanden gewacht om die beslissing te *overrulen* en nog eens een maand om de provinciegouverneur de gevraagde bijkomende informatie te verschaffen. Voor het overige is het de financieel beheerder die bepaalt wanneer en hoe een uitgave ter betaling wordt aangeboden, die de betaalopdrachten op een betaallijst van Belfius zet en die de betalingen aanmaakt. Het tuchtfeit is verjaard, minstens niet bewezen.

- Moedwillig vertragen van de eigen evaluatieprocedure (vijfde tenlastelegging). De tuchtcommissie heeft de tenlastelegging beperkt tot het moedwillig vertragen van de evaluatieprocedure op het niveau van de overheidsopdracht in de periode tussen 12 december 2013 en 20 januari 2014. De tenlastelegging is een “klassieker”; in elk van de drie voorgaande tuchtdossiers is een tuchtfeit in die zin opgenomen. De tuchtcommissie laat na de correcte context te schetsen en die, tezamen met verzoekers standpunt, bij haar beoordeling te betrekken. Vanwege de voorgeschiedenis heeft verzoeker voorbehoud gemaakt ten aanzien van CPM (*Consultants in Personnel Management*) Gent. Voorts moesten de brieven nogmaals worden uitgeprint omdat vanaf 1 januari 2014 het briefpapier van de gemeente gewijzigd was. Ook mag verzoekers vakantieverlof van 23 december 2013 tot en met 1 januari 2014 niet vergeten worden. Uiteindelijk is de opening van de offertes met slechts één week verschoven, naar 18 februari 2014. Een en ander “staat overigens in schril contrast met de maanden en jaren die het bestuur heeft laten voorbijgaan in het kader van de evaluatieprocedure”.

- Obstructie bij de organisatie van bewonersvergaderingen (zesde tenlastelegging). Volgens verzoeker wordt hem in essentie het gebrek aan communicatie verweten over het terugkomen op een bestaande afspraak in verband met het digitaal ondertekenen van briefwisseling. Er mag hieruit niet worden geoordeeld dat hij bewust beoogd zou hebben om de organisatie van de betrokken bewonersvergaderingen te belemmeren. Verzoeker heeft zijns inziens aan de tuchtcommissie bewezen dat er geen vaste lijn zit in de ondertekening van de bewonersbrieven “waardoor niet kan worden gesproken van een vaste regeling/werkwijze dan [...] wel het terugkomen op deze vaste regeling/werkwijze”. In 2014 zijn de bewonersbrieven “nagenoeg allemaal door iedereen origineel ondertekend op een enkele uitzondering na”. Indien de schepenen B. V. en P. R. erop staan dat zij op bewonersbrieven worden vermeld en dat hun handtekening mee wordt opgenomen, moeten zij zich naar de toepasselijke regels gedragen. De enige wettige wijze van ondertekenen vereist de originele handtekening.

- Moedwillig foute informatie over beslissingen van het college van burgemeester en schepenen verspreiden (zevende tenlastelegging). Over het plaatsen van een groot scherm voor de WK-wedstrijden van de Rode Duivels was er van meet af aan de grootste spraakverwarring. Schepen P. R. heeft op 26 november 2013 voor zijn beurt gesproken; dit wordt bevestigd door de getuigenverklaring van schepen B. V. die zelf verwijst naar de bespreking in de schoot van het schepencollege in januari of februari 2014. Het klopt niet dat er onmiddellijk een consensus bestond binnen het college en al zeker niet op het ogenblik dat schepen P. R. beweert.

Wat de invulling van blok C van het gemeentehuis betreft, doet verzoeker gelden meermaals aan schepen E. L. te hebben uitgelegd dat de tweede verdieping niet geschikt is voor een dienstverlening als het Sociaal Huis. Inderdaad heeft verzoeker er naar gestreefd om het oorspronkelijke plan uit te voeren dat door de toenmalige stuurgroep en het toenmalige schepencollege “gevalideerd” was. Slechts op 15 mei 2014 heeft het schepencollege de principebeslissing genomen om de lokalen op de tweede verdieping toe te voegen aan het Sociaal Huis, nadat de nodige ingrepen zijn gebeurd. Die ingrepen werden nog niet uitgevoerd.

Het schepencollege is bevoegd om de openingsuren voor de diensten Sociale Zaken en Huisvesting vast te stellen en te wijzigen, maar de gemeenteraad heeft

de uurroosters voor de verschillende diensten bepaald als bijlage bij het arbeidsreglement. Weliswaar is de avonddienst op woensdagnamiddag niet populair bij de dienst Sociale Zaken en Huisvesting sinds die in het Sociaal Huis gehuisvest is, maar de gemeentesecretaris moet zich houden aan wat de gemeenteraad heeft vastgesteld.

- Moedwillig wijzigen van de authentieke akte in dossier Graalridders Gudrun (achtste tenlastelegging). Volgens de bestreden tuchtbeslissing blijkt uit de stukken dat de gemeentesecretaris de instrumenterende notaris zonder voorafgaand overleg met de burgemeester zou hebben gevraagd om wijzigingen aan te brengen in de authentieke akte. Evenwel heeft verzoeker alleen, en in alle openheid, in een e-mail van 13 december 2013 aan de burgemeester, met de notaris in cc, een verwijzing gesuggereerd naar de ingekomen brief van de toezichthoudende overheid van 12 december 2013. Die suggestie is niet gelijk te stellen met het wijzigen van een authentieke akte en de burgemeester is van de suggestie uitdrukkelijk in kennis gesteld. Het is de notaris die beslist heeft de brief in de ontwerpakte van de notariële akte op te nemen. Dat is ook het geval voor de vermelding van de voorzitter van de gemeenteraad in de ontwerpakte. De notaris is daar blijkbaar toe gekomen omdat de gemeenteraadsbeslissing is ondertekend door de voorzitter van de gemeenteraad en medeondertekend door de gemeentesecretaris.

5.3. Een *vijfde middel* voert de schending aan “van de artikelen 2 en 3, Wet 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen, artikel 142, Gemeentedecreet, de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, meer bepaald het materieel motiveringsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel, het evenredigheidsbeginsel”.

Toegelicht wordt dat er blijkens de tuchtbeslissing sprake zou zijn van “blijvende onwil” in hoofde van verzoeker om zijn houding en gedrag te corrigeren. Die blijvende onwil kan naar de mening van verzoeker echter niet worden verantwoord door de in aanmerking genomen tenlasteleggingen. Evenmin wordt verantwoord dat de vertrouwensbreuk “uitsluitend” te wijten zou zijn aan de houding van verzoeker. Er wordt geheel voorbijgegaan aan verzoekers

verweer over de context waarbinnen moet worden gewerkt. De gebreken in de samenwerking worden gemakshalve en ten onrechte volledig toegerekend aan verzoeker. Op basis van enkele tenlasteleggingen kan geen algemene houding worden aangenomen dat de gemeentesecretaris zich niet loyaal zou gedragen. De tuchtstraf van ontslag van ambtswege staat ook in schrill contrast met de termijnen die zijn verstreken, de duur van het tuchtonderzoek en de duur van de tuchtprocedure.

6.1. Met betrekking tot het derde middel werpt de gemeente als tweede verwerende partij in haar memorie van antwoord tegen dat niet aannemelijk wordt gemaakt dat er in hoofde van verschillende getuigen effectief sprake was van vooringenomenheid of een persoonlijke vijandigheid. De diverse getuigenverklaringen stemmen dermate met elkaar overeen dat het “absoluut niet onredelijk” is er grote bewijswaarde aan toe te kennen. Uit het feit dat een professionele relatie niet van een leien dakje loopt, kan niet worden afgeleid dat er ongeloofwaardige verklaringen worden afgelegd.

Wat de conflictanalyse door Securex betreft, ziet de tweede verwerende partij niet wat verzoeker concreet wil aantonen. Verzoeker “toont ook niet aan dat de mogelijkheid bestond om de conflictanalyse bij te brengen in het tuchtonderzoek”, noch “dat het bijbrengen ervan enige inhoudelijke relevantie zou hebben voor de beoordeling van de tuchtfeiten”. De conflictanalyse staat *de iure* volledig los van een tuchtrechtelijk gebeuren en betreft een vertrouwelijk stuk dat “louter bestemd was voor de bevoegde schepen van personeel”. De tuchtcommissie had er geen kennis van, zodat zij er ook geen rekening mee kon houden. Het staat niet aan de Raad van State om met dit stuk, waarvan de tuchtoverheid zelf geen kennis had of kon hebben, rekening te houden.

6.2. Aangaande het vierde middel meent de tweede verwerende partij in haar memorie van antwoord dat verzoeker niet aannemelijk maakt “dat de tuchtoverheid bij zijn beoordeling van het bewezen zijn van de ten laste gelegde feiten, tot een conclusie is gekomen die de grenzen van de redelijkheid te buiten zou gaan”.

- Inzake “Obstructie bij het opstellen en de implementatie van de BBC” (derde tenlastelegging) hebben schepen J. J. en de financieel beheerder zich in ondubbelzinnige bewoordingen uitgesproken. Naast hun verklaringen is er ook de bevestiging van F. D. De tuchtrechtelijk bevoegde overheid is met een brief van het schepencollege van 13 februari 2014 op de hoogte gesteld van de ten laste gelegde feiten en op 12 maart 2014 besliste de tuchtcommissie om een tuchtprocedure te starten. De tenlastelegging is bijgevolg niet verjaard. De Raad van State kan “de bewezenverklaring van deze tenlastelegging bezwaarlijk [...] beoordelen in het licht van de conflictanalyse” waarvan de tuchtoverheid niet eens kennis had. Daarenboven doen de resultaten van die analyse geen afbreuk “aan het tuchtrechtelijk karakter van de bewezen verklaarde feiten”.

- Ook de tenlastelegging “Moedwillig blijven weigeren van de betaling van zitpenningen van eerdere tuchtcommissies” (vierde tenlastelegging) is niet verjaard. De tenlastelegging is niet beperkt tot het weigeren op 7 februari 2013, maar betreft het “blijven” weigeren. De presentiegelden zijn uiteindelijk maar op 21 januari 2014 betaald; pas van dan af kan de verjaringstermijn lopen. De weigering was volkomen ten onrechte, zoals genoegzaam blijkt uit de brief van de provinciegouverneur van 19 december 2013. Er was bovendien belangenvermenging, doordat verzoeker “in deze zijn eigen belang heeft laten primeren boven het rechtmatig belang van de leden van de tuchtcommissie”. Er mag geen abstractie worden gemaakt van “de dreigende toon” waarin de brief van 7 februari 2013 is opgesteld.

- Wat de vijfde tenlastelegging, “Moedwillig vertragen van de eigen evaluatieprocedure”, betreft, betwist de tweede verwerende partij dat verzoeker zich niet mengde in de overheidsopdracht met betrekking tot zijn eigen evaluatie. Verwezen wordt naar de e-mails die in dat verband worden voorgelegd. De tenlastelegging is niet beperkt “tot hetgeen zich afspeelde in de periode van 13 januari 2014 t.e.m. 18 februari 2014, maar heeft ook betrekking op het gedrag van de verzoekende partij in de daaraan voorafgaande periode”. Zo wordt in de bestreden beslissing uitdrukkelijk verwezen naar de “deconstructieve houding van de verzoekende partij ten aanzien van de destijds aangeduide externe dienstverlener CPM”.

- Volgens de gemeente is ook terecht “[o]bstructie bij de organisatie van bewonersvergaderingen” (zesde tenlastelegging) voor bewezen gehouden. De praktijk waarbij schepen P. R. en B. V. eerst hun digitale handtekening plaatsten en de burgemeester en de gemeentesecretaris vervolgens hun echte handtekening, werd effectief toegepast. Plots, op een gegeven moment, achtte verzoeker die praktijk niet meer toelaatbaar, zonder de schepenen hierover in te lichten. Het louter doorstrepen van de brief en het niet verzenden ervan zonder daarover te communiceren met de bevoegde schepen, getuigt van een deloyale houding.

- Met betrekking tot de zevende tenlastelegging, en meer bepaald de organisatie van het WK voetbal op een groot scherm, blijkt uit getuigenissen dat verzoeker zijn eigen wil wou doordrijven (organisatie in de sporthal) en de voorkeur van het college niet wou uitvoeren. Het loutere feit dat de eensgezindheid binnen het schepencollege omtrent de organisatie van het WK voetbal op groot scherm niet in een formele beslissing was gegoten, doet daaraan geen afbreuk.

Ook in zijn verzoekschrift erkent verzoeker, wat de invulling van blok C van het gemeentehuis betreft, dat hij er inderdaad naar gestreefd heeft het oorspronkelijke plan uit te voeren. Als gemeentesecretaris moet hij zich echter houden aan de onderrichtingen die hem door het college van burgemeester en schepenen gegeven worden.

Aangaande het sluitingsuur van het Sociaal Huis houdt de secretaris klaarblijkelijk geen rekening met het feit dat door de beperking van het openingsuur tot 17.00 u een tewerkstelling aan het onthaal “compleet zinloos” was geworden.

Bij de invulling van Blok C van het Sociaal Huis en bij de organisatie van het WK voetbal handelde de verzoekende partij doelbewust in strijd met de plannen van het schepencollege.

- In verband met het “Moedwillig wijzigen van de authentieke akte in dossier Graalridders Gudrun” (achtste tenlastelegging) is het naar de mening van de tweede verwerende partij in de eerste plaats merkwaardig dat de gemeentesecretaris buiten het medeweten van de gemeenteraad en het schepencollege een adviesaanvraag tot de diensten van de gouverneur heeft gericht. Door verzoekers toedoen week de akte die de gemeenteraad had goedgekeurd af van de akte die op 19 december 2013 ter ondertekening werd

voorgelegd. De notaris handelde op instructie van de gemeentesecretaris. Het blijkt niet dat de notaris de gewijzigde ontwerpakte voorafgaandelijk aan de burgemeester zou hebben doorgemaild. De burgemeester heeft op geen enkel moment expliciet ingestemd met de voorgestelde wijzigingen in de notariële akte.

6.3. Ten aanzien van het vijfde middel stelt de tweede verwerende partij in haar memorie van antwoord hoofdzakelijk dat zij bij het bepalen van de strafmaat over een bijzonder ruime appreciatiebevoegdheid beschikt en dat de bestreden tuchtfeiten, samengenomen, bijzonder ernstig zijn. Ze doen er ook van blijken dat verzoeker zijn professioneel gedrag niet wil verbeteren. De vertrouwensbreuk is volledig en de tuchtsanctie van het ontslag van ambtswege is allerminst onredelijk. Verzoeker maakt niet aannemelijk dat de tuchtoverheid bij het bepalen van de tuchtstraf tot een conclusie is gekomen die de grenzen van de redelijkheid te buiten gaat.

7.1. De eerste verwerende partij voegt daar in haar memorie van antwoord, wat het derde middel betreft, onder meer nog aan toe dat de conflictanalyse een vertrouwelijk document betreft dat “niet gericht is op het bewijs van de tuchtfeiten”. De resultaten ervan doen volgens de eerste verwerende partij ook “geen afbreuk aan de tuchtfeiten die de verzoekende partij beging”.

7.2. Wat de in het vierde middel bekritiseerde derde tenlastelegging (obstructie bij het opstellen en de implementatie van de BBC) betreft, voegt zij nog toe dat de verklaring op basis waarvan de tenlastelegging bewezen wordt geacht “niet alleen voortkomen van personen met wie de verzoekende partij een conflict zou hebben [gehad]”. Ten aanzien van de vierde tenlastelegging (moedwillig blijven weigeren van de betaling van zitpenningen van eerdere tuchtcommissies) stelt de eerste verwerende partij dat verzoeker in het schrijven van 7 februari 2013 “minstens impliciet te kennen [geeft] dat [hij] er geenszins op aanstuurt dat het [college van burgemeester en schepenen] toepassing zou maken van art. 163 Gemeentedecreet”. Met betrekking tot de vijfde tenlastelegging (moedwillig vertragen van de eigen evaluatieprocedure) betoogt zij net als de

tweede verwerende partij dat het “niet alleen om de periode tussen 13 januari 2014 en 18 februari 2014 [gaat], maar ook de periode die hieraan voorafging”.

7.3. Wat het vijfde middel aangaat, betoogt de eerste verwerende partij nog bijkomend dat de bestreden beslissingen “zijn voorafgegaan door een zorgvuldig onderzoek van de feiten en in redelijkheid zijn genomen”.

8.1. Verzoeker stelt in zijn memorie van wederantwoord, wat het derde middel betreft, dat het bewust achterhouden van de conflictanalyse van Securex “voldoende [zegt]” en dat deze analyse bovendien bevestigt wat hij steeds heeft aangevoerd, “namelijk het gebrek aan objectiviteit ten aanzien van zijn persoon”. De tuchtcommissie “kan haar verantwoordelijkheid niet afwentelen”, zij had “de voorlegging van de conflictanalyse moeten eisen en zelf uitmaken of het stuk relevant was of niet”.

8.2. Wat het vierde middel aangaat, blijft verzoeker met betrekking tot de derde tenlastelegging (obstructie bij het opstellen en de implementatie van de BBC) “ten zeerste betwisten dat een enkele afgelasting zou moeten worden begrepen als een geheel eigen manier van tegenwerken”. Wat de vijfde tenlastelegging (moedwillig vertragen van de eigen evaluatieprocedure) betreft, betoogt verzoeker dat “[u]it de bewust achtergehouden conflictanalyse van Securex [des te meer] blijkt dat [hij] met enige argwaan naar de initiatieven van het college kijkt” en dat hem niets ten laste kan worden gelegd. Met betrekking tot de zesde tenlastelegging (obstructie bij de organisatie van de bewonersvergaderingen) en zevende tenlastelegging (moedwillig foutieve informatie over beslissingen van het college van burgemeester en schepenen verspreiden) stelt verzoeker dat hem geen enkel tuchtrechtelijk feit kan worden verweten.

8.3. Ten aanzien van het vijfde middel betoogt verzoeker in zijn memorie van wederantwoord nog dat de “[i]n de bestreden tuchtbeslissing” aangenomen “blijvende onwil [niet] kan [...] worden verantwoord door de weerhouden tenlasteleggingen in de voorliggende tuchtprocedure”.

9.1. In haar laatste memorie doet de tweede verwerende partij, wat het derde middel en in het bijzonder de conflictanalyse betreft, nog gelden dat de vertrouwelijkheid van dit document niet zomaar terzijde kan worden geschoven om te worden aangewend in het kader van een tuchtprocedure, “[m]instens dient daarvoor de toestemming te worden verleend door de instantie die het rapport als vertrouwelijk heeft aangemerkt (*in casu* Securex)”. Zij stelt voorts dat uit de conflictanalyse duidelijk blijkt dat “de moeizame werking van de gemeente voornamelijk aan de verzoekende partij te wijten is”, “dat deze nauwelijks relevante informatie bevat”, en dat “[a]an verzoeker [...] ook niet in algemene termen [wordt] verweten dat hij als enige verantwoordelijk zou zijn voor de moeilijke samenwerking”.

9.2. Wat het vierde middel betreft, stelt de tweede verwerende partij, aangaande de derde tenlastelegging (obstructie bij het opstellen en de implementatie van de BBC) dat de tuchtcommissie in de eerste bestreden beslissing terecht heeft verwezen naar het verslag van de tuchtonderzoeker “die expliciet bevestigde ‘dat de respectievelijke verklaringen van [F.V.], [J.J.] en [F.D.] weinig aan duidelijkheid te wensen overlaten’”. De tuchtcommissie stelde in de eerste bestreden beslissing “ook terecht vast dat [F.V.] in zijn getuigenverklaring melding maakt van ‘tegenwerking’ door de verzoekende partij”. Wat de vierde tenlastelegging (moedwillig blijven weigeren van de betaling van zitpenningen van eerdere tuchtcommissies) betreft, betoogt zij dat het in de specifieke context “niet de minste twijfel [lijdt] dat het moedwillig blijven weigeren van een bepaalde betalingsopdracht als een tuchtrechtelijk vergrijp dient te worden aanzien”. Ten aanzien van de vijfde tenlastelegging (moedwillig vertragen van de eigen evaluatieprocedure) herhaalt de tweede verwerende partij dat deze tenlastelegging ook betrekking heeft op de periode die aan de periode van 13 januari tot en met 18 februari 2014 voorafgaat, en tevens “verband [houdt] met de beweegredenen van de verzoekende partij”. De reden waarom verzoeker dwarslag “is andermaal gelegen in het feit dat het een dossier betrof dat rechtstreeks op hemzelf betrekking had”. Dat verzoeker zich effectief mengde in de overheidsopdracht blijkt afdoende uit de e-mails die daaromtrent worden voorgelegd. Ter zake van de achtste tenlastelegging (moedwillig wijzigen van

een authentieke akte) stelt de tweede verwerende partij dat deze tenlastelegging ook betrekking heeft op het feit dat verzoeker achter de rug van de gemeenteraad en het college van burgemeester en schepenen om “een adviesaanvraag heeft gericht naar de diensten van de gouverneur omtrent een ontwerpakte die reeds was goedgekeurd”, dat het “louter door toedoen” van verzoeker is dat de akte die op 19 december 2013 ter ondertekening werd voorgelegd afweek van de goedgekeurde akte, en dat de burgemeester “op geen enkel moment expliciet zijn akkoord [heeft] betuigd met de door [verzoeker] gevraagde adviezen, en evenmin met de door [hem] voorgestelde wijzigingen in de notariële akte”.

10. De eerste verwerende partij stelt in haar laatste memorie niet in te zien hoe zonder de analyse van Securex niet tot een juiste voorstelling van de feiten zou zijn gekomen. Zij meent dat niet is aangetoond dat er een mogelijkheid bestond om de conflictanalyse bij te brengen in het tuchtonderzoek en betwist dat “het bijbrengen ervan enige inhoudelijke relevantie zou hebben voor de beoordeling van de tuchtfeiten”. Uit de conflictanalyse blijkt volgens haar “een coherentie en gelijkkluidendheid in de diverse verklaringen”.

Beoordeling

11. Verzoeker herneemt – in zijn vierde middel – goeddeels het verweer dat hij voor de tuchtcommissie voerde. Het komt de Raad van State evenwel niet toe om zijn oordeel over de tegen verzoeker in aanmerking genomen tuchtfeiten in de plaats te stellen van dat van de tuchtoverheid. In het kader van zijn wettigheidsstoezicht behoort het de Raad van State, desgevraagd, alleen na te gaan of de overheid binnen de grenzen van het recht tot haar oordeel is gekomen. Inzonderheid gaat hij na of de tuchtoverheid de feiten rechtmatig voor voldoende vaststaand kon houden, of zij ze terecht als een disciplinaire tekortkoming kon beschouwen en of de opgelegde straf niet onevenredig is.

Ook gaat de Raad van State na of de tuchtbeslissing naar behoren met formele motieven is omkleed. Die formelemotiveringsvereiste reikt echter niet zover dat het bestuur verplicht is elk onderdeel van het verweer

afzonderlijk te beantwoorden. Het volstaat dat de beslissing afdoende veruitwendigt om welke redenen de tuchtoverheid, niettegenstaande het verweer, tot haar beoordeling van de feiten is gekomen.

12.1. De tuchtcommissie acht de derde tenlastelegging, obstructie bij het opstellen en de implementatie van de BBC, bewezen, gelet op de gelijkkluidende verklaringen van de financieel beheerder en schepen J. J., alsmede van mevrouw F. D.

Meer bepaald verwijst de tuchtcommissie naar verklaringen van de financieel beheerder die “een waslijst van problemen opsomt” en gewaagt van “constante tegenwerking” door de gemeentesecretaris, onder meer door “gebrek aan eigen initiatief, door vergaderingen tegen te houden, agenda’s en verslagen te manipuleren en tegen te houden”. Ook schepen J. J. meent dat verzoeker bij het opstellen van de BBC geen enkel initiatief heeft genomen en geen bijdragen heeft geleverd. Zowel de financieel beheerder als de schepen voert als bewijs van de tegenwerking aan, onder meer de afgelasting door verzoeker van een vergadering van de BBC-werkgroep op 11 september 2013 en van een opleiding voor het personeel, waarvoor de personeelsdienst de betrokkenen eind december 2013 met een e-mail had aangeschreven.

12.2. Zoals in de omzendbrief BB 2013/4, waarnaar in de beslissing van de tuchtcommissie wordt verwezen, ter sprake komt, beoogt de BBC een nieuwe wijze van plannen, waarbij een integrale strategische meerjarenplanning in de plaats komt van een loutere opsomming van geraamde ontvangsten en uitgaven. Aangezien daarbij de beleidsdoelstellingen van het bestuur centraal staan is, nog volgens de omzendbrief, een grote rol weggelegd voor het managementteam en “is het nodig dat de uitwerking van de BBC gecoördineerd wordt door de secretaris [...], in nauwe samenwerking met de financieel beheerder”.

12.3. Ten onrechte meent verzoeker dat het feit dat hij maar weinig initiatief betoonde en maar een geringe bijdrage aan de BBC leverde, niet

relevant zou zijn omdat het niet onder de noemer “obstructie” zou vallen. De Raad van State neemt immers aan dat ook de belemmering die wordt veroorzaakt doordat niet de medewerking wordt verleend die mag worden verwacht en moet worden gegeven, als een vorm van obstructie bestempeld kan worden.

12.4. De afgelastingen die verzoeker verweten worden, verantwoordt hij respectievelijk door de noodzaak om eerst tot betere afspraken te komen en doordat men hem niet “de gebruikelijke/vereiste formele vormingsbeslissing” had laten nemen, beslissing die hij vervolgens een paar dagen later neemt.

Als zodanig blijken de demarches te passen binnen wat F. D. in haar verklaring de “geheel eigen manier” van tegenwerken door de gemeentesecretaris noemt “hoewel hij de indruk wou wekken dat hij wou meewerken”.

12.5. In zoverre verzoeker doet gelden “dat hij steevast zoveel als mogelijk [werd] weggehouden van de voorbereiding van de BBC en dit werd afgeschermd door [schepen J. J. en de financieel beheerder]”, is het antwoord daarop, in de beslissing van de tuchtcommissie, niet vrij van dubbelzinnigheid: zowel volgens de financieel beheerder als de schepen is verzoeker geenszins “moedwillig” buiten de BBC gehouden.

Het belet immers niet dat verzoeker, zoals hij betoogt, toch van een en ander onkundig zou zijn gelaten, al was dat dan beweerdelijk niet de bedoeling.

Om die reden en gelet op wat hierna, *sub* randnummer 19, aan bod komt in verband met de conflictsituatie tussen verzoeker, langs de ene kant, en de financieel beheerder en (de) leden van het schepencollege, zoals schepen J. J., langs de andere kant, komt het de Raad van State voor dat de feiten die ten grondslag liggen aan de derde tenlastelegging in verband met de gebrekkige medewerking aan de BBC, niet álle voldoende zorgvuldig onderzocht zijn en op goede grond voor bewezen worden gehouden.

13.1. Wat het moedwillig blijven weigeren van de betaling van zitpenningen van eerdere tuchtcommissies (vierde tenlastelegging) betreft, stelt de tuchtcommissie vast dat verzoeker bij schrijven van 7 februari 2013 weigerde de zitpenningen te betalen om reden van “een persoonlijk belang” en dat hij, na het *overrulings*besluit van het schepencollege, de betaling van de presentiegelden langer opschortte dan nodig.

13.2. Gelet op artikel 163 van het gemeentedecreet mag de financieel beheerder geen betalingen ter uitvoering van uitgaven verrichten zonder een uitdrukkelijke betalingsopdracht van de gemeentesecretaris. Die opdracht blijkt uit een eerste handtekening van de gemeentesecretaris op de betalingsopdracht aan de financiële instelling; daarmee bevestigt de gemeentesecretaris dat de uitgave wettig en regelmatig is. Weigert de gemeentesecretaris een betalingsopdracht te ondertekenen, dan kan het college op eigen verantwoordelijkheid bevelen de betaling uit te voeren. In dat geval moet een afschrift van de collegebeslissing aan de provinciegouverneur worden bezorgd. De beslissing van het college van burgemeester en schepenen is uitvoerbaar zodra de toezichttermijn verstreken is.

13.3. Op 16 januari 2013 is aan de gemeentesecretaris de uitgave inzake presentiegelden van de gemeenteraadscommissie “tucht decretale graden”, waarover het in de vierde tenlastelegging gaat, ter ondertekening aangeboden. In een brief van 7 februari 2013 – waarvan de Raad van State de “toon”, anders dan de gemeente, niet als “dreigend” beoordeelt – deelt verzoeker aan het schepencollege mee niet zonder meer te kunnen bevestigen dat de uitgave wettig en regelmatig is en derhalve de betalingsopdracht te weigeren. Hij acht de samenstelling van de gemeenteraadscommissie om meerdere redenen onregelmatig en wil niet inconsequent handelen met het verweer dat hij als tuchtrechtelijk vervolgde voert in een voorgaande tuchtprocedure. Niettegenstaande het voormelde en zijn opmerking dat de beroepscommissie voor tuchtzaken en gebeurlijk de Raad van State zich over de rechtsgeldigheid van de samenstelling van de gemeenteraadscommissie zal dienen uit te spreken, wijst verzoeker in zijn brief van 7 februari 2013 ook uitdrukkelijk op wat volgt:

“Het komt het college van burgemeester en schepenen in toepassing van artikel 163 van het gemeentedecreet van 15 juli 2005 (en latere wijzigingen) toe om, onder zijn eigen verantwoordelijkheid en middels behoorlijk gemotiveerd besluit, te bevelen de betaling uit te voeren, een ‘*overruling*’. In voorkomend geval, zal het college van burgemeester en schepenen een afschrift van zijn beslissing (en het volledige dossier) aan de provinciegouverneur moeten zenden. [...] Als toezichthoudende overheid kan de provinciegouverneur [...] geen uitspraak doen over de weigering van de betaalopdracht door de gemeentesecretaris en het in voorkomend geval geen verantwoordelijkheid te kunnen/willen dragen.”

13.4. Anders dan de gemeente laat verstaan, doet de provinciegouverneur effectief ook geen uitspraak over de wettigheid van verzoekers weigering. In zijn brief van 19 december 2013, waarin de provinciegouverneur antwoordt op het besluit tot *overruling* van de weigering van de gemeentesecretaris dat het college (pas) op 6 juni 2013 nam, schrijft hij dat het *overrulings*besluit uitvoerbaar wordt, maar ook dat de beoordeling van de wettigheid van de samenstelling van de gemeenteraadscommissie enkel nog kan gebeuren door de rechtbank naar aanleiding van een eventuele procedure.

Nochtans noemt de beslissing van de tuchtcommissie verzoekers weigering om de presentiegelden te betalen zonder verdere argumentatie “onterecht”.

13.5. De tuchtcommissie noemt de weigering eveneens “volgehouden”. Niettemin liet verzoeker gelden dat het in elk geval “de financieel beheerder is die bepaalt wat wanneer en hoe een uitgave ter betaling wordt aangeboden”, dat “de bewuste betaling in elk geval op een gegeven moment opnieuw door de financieel beheerder moest worden aangemaakt op de betaallijst van Belfiusweb” en dat “[s]lechts als een betaallijst op Belfiusweb is aangemaakt [...] de gemeentesecretaris tot het geven van de betaalopdracht (‘eerste handtekening’) [kan] overgaan”. Door de tuchtcommissie wordt tegen die argumentatie niets ingebracht.

Een “blijven weigeren”, zoals tegen verzoeker in aanmerking genomen, is in de gegeven omstandigheden niet bewezen.

14.1. De vijfde tenlastelegging, het moedwillig vertragen van de eigen evaluatieprocedure, verklaarde de tuchtcommissie, anders dan de verwerende partijen dit blijkbaar zien, alleen bewezen in zoverre de vertraging betrekking heeft op de overheidsopdracht met betrekking tot de “Evaluatie van de decretale graden van het gemeentebestuur XXXX”: het op 12 december 2013 goedgekeurde bestek was op 20 januari 2014 nog altijd niet verstuurd; dit wordt “blijkbaar afgeblokt” door verzoeker, door wiens houding “de opening van de offertes alsmaar uitgesteld [werd]”.

14.2. Het feitelijk substraat van deze tenlastelegging blijkt ertoe beperkt dat verzoeker op 13 januari 2014 via F. G. vragen en een opmerking formuleerde met betrekking tot de selectie door G. V., personeelsconsulent, van de aan te schrijven dienstverleners. Dit bracht F. G. tot een wedervraag aan verzoeker per e-mail van 14 januari 2014, waarop verzoeker op 20 januari 2014 antwoordde. De opening van de offertes werd van 29 januari 2014 uitgesteld naar 18 februari 2014.

14.3. In het licht van het voorgaande gewagen van “afblokken” en “alsmaar uitstellen” komt de Raad van State als feitelijk onjuist voor. Aan deze vaststelling wordt geen afbreuk gedaan door het betoog in de laatste memorie van de gemeente dat de besproken tenlastelegging “ook verband [houdt] met de beweegredenen van de verzoekende partij”, te weten “belangenvermenging”.

15.1. De obstructie bij de organisatie van bewonersvergaderingen die verzoeker in een zesde tenlastelegging ten laste wordt gelegd, slaat hierop dat hij “tegen de gemaakte afspraken in, op eigen houtje besliste dat op de uitgaande bewonersbrieven tóch de originele handtekeningen van de bevoegde schepenen dienden te staan, waardoor een bewonersbrief betreffende werken aan de Gontrode Heirweg niet tijdig dreigde te worden bedeed” en waardoor een andere bewonersbrief (Hof Ter Wallenlaan) vertraging opliep. Inzonderheid wordt hem kwalijk genomen dat hij op een bestaande praktijk terugkomt zonder overleg met het college van burgemeester en schepenen of minstens zonder de betrokken schepenen hiervan voorafgaandelijk op de hoogte te brengen.

15.2. Het blijkt dat verzoeker niet werkelijk betwist dat hij in het verleden inderdaad, zoals de tuchtcommissie aanneemt, brieven mee heeft ondertekend niettegenstaande ze een ingescande handtekening van de betrokken schepen(en) droegen. Toen vormde artikel 182 van het gemeentedecreet, waarvan verzoeker thans zegt dat hij het ten volle gerespecteerd wil zien, blijkbaar geen probleem en was de naleving ervan minder dwingend.

Zonder zijn wijziging in die houding op te nemen met het schepencollege of de betrokken schepenen, volstaat verzoeker ermee de brieven waarover het in de tenlastelegging gaat “gewoon” terug te bezorgen “aan de diensten”.

De betrokken tenlastelegging blijkt niet zonder feitelijke grond.

16.1. In verband met de zevende tenlastelegging, “Moedwillige foute informatie over beslissingen van het CBS verspreiden”, wordt verzoeker in de eerste plaats kwalijk genomen dat hij opzettelijk is ingegaan tegen het schepencollege waarbinnen er “overeenstemming bestond” dat het WK voetbal op groot scherm in openlucht te zien zou zijn.

Verzoeker had tegen dat plan “vele ‘bedenkingen’” en was van mening dat de organisatie moest plaatshebben in de sporthal en door de sportdienst moest gebeuren. Het dossier wijst uit dat hij daar nog begin februari 2014 op doorging niettegenstaande – zoals op het eerste gezicht uit zijn verzoekschrift kan worden opgemaakt – de leden van het college van burgemeester en schepenen in januari 2014 “groen licht” aan de uitzending in openlucht hadden gegeven.

De tenlastelegging blijkt niet feitelijk onjuist.

16.2. Een tweede tekortkoming in verband met het moedwillig naast zich neerleggen van een collegebeslissing, die verzoeker wordt aangewreven, heeft hierop betrekking:

“Uit de stukken blijkt dat het schepencollege op een bepaald moment besliste om blok C van het Sociaal Huis (de 1ste en de 2de verdieping) voorlopig niet in te vullen en *on hold* te zetten. De gemeentesecretaris was van deze beslissing op de hoogte. Desondanks gaf [hij] aan de dienst ICT de opdracht om de desbetreffende ruimtes te vullen met allerlei multimediamateriaal.”

Verzoeker reageert in zijn verzoekschrift onder meer:

“De gemeentesecretaris heeft er inderdaad naar gestreefd om het oorspronkelijke – door de toenmalige stuurgroep en het toenmalige college van burgemeester en schepenen ‘gevalideerde’ – plan uit te voeren.”

De Raad van State leidt eruit af dat verzoeker effectief doelbewust getracht heeft uitvoering te geven aan – aldus de beslissing van de tuchtcommissie – “een bepaalde invulling van blok C”, hoewel hij wist dat dit plan achterhaald was en inging tegen de zienswijze van het actuele college van burgemeester en schepenen.

De tenlastelegging blijkt niet zonder feitelijke grond.

16.3. Een derde tekortkoming met betrekking tot de besproken zevende tenlastelegging betreft het Sociaal Huis, een initiatief van de gemeente in samenwerking met het OCMW. Ofschoon het schepencollege besliste om het spreekuur op woensdagavond te beperken en het sluitingsuur te vervroegen naar 17.00 u, eiste verzoeker dat het betrokken personeelslid voort bleef werken tot 19.30 u.

Verzoeker betwist niet dat het college de openingsuren van het Sociaal Huis mag vaststellen, maar werpt tegen – ook al vóór de tuchtcommissie – dat dit zonder gevolgen is voor de uurroosters bij het arbeidsreglement die de gemeenteraad heeft vastgesteld en voor de “avonddienst” tot 19.30 u waarin de gemeenteraad “over de hele organisatie” heeft voorzien op woensdag.

Waarom de tuchtcommissie het argument verwierpt, maakt zij niet duidelijk.

Weliswaar laat, van zijn kant, schepen E. L. tijdens zijn getuigenis voor de tuchtcommissie uitschijnen dat de regeling die geldt voor de gemeentelijke diensten niet van toepassing zou zijn op het Sociaal Huis, maar voor de Raad van State is niet de juistheid daarvan gebleken.

16.4. Anders dan de tweede verwerende partij in haar laatste memorie voorhoudt, is deze laatste vaststelling wel degelijk “relevant” voor de vraag of de tenlastelegging al dan niet bewezen is, meer bepaald met betrekking tot de vraag of verzoeker, zoals aangenomen in de eerste bestreden tuchtbeslissing, “op eigen houtje” is ingegaan tegen een beslissing van het schepencollege, dan wel voor die beslissing steun vindt in een door de gemeenteraad vastgestelde regeling.

17.1. De laatste, achtste tenlastelegging die de tuchtcommissie bewezen acht is het “Moedwillig wijzigen van een authentieke akte in dossier Graalridders Gudrun”. Verzoeker zou op eigen initiatief wijzigingen hebben laten aanbrengen in een notariële ontwerpakte. Namelijk zou de ontwerpakte die op 19 december 2013 ter ondertekening werd voorgelegd op twee punten afwijken van de akte die door de gemeenteraad was goedgekeurd op 22 oktober 2013: “(i) ook de voorzitter van de gemeenteraad werd vermeld als medeondertekenaar, en (ii) de brief van het Agentschap Binnenlands Bestuur [werd] letterlijk in de akte [...] opgenomen”. Hierover was er geen voorafgaand overleg met de burgemeester en evenmin blijkt dat de instrumenterende notaris de gewijzigde ontwerpakte voorafgaandelijk aan de burgemeester heeft gemaild.

17.2. Verzoeker bracht daar voor de tuchtcommissie tegen in dat hij de notaris alleen maar informatie heeft doorgegeven, dat de burgemeester volledig op de hoogte was van de werkwijze, dat verzoeker enkel de brief van de toezichthoudende overheid aan de instrumenterende notaris heeft bezorgd en dat het dienovereenkomstig geredigeerde ontwerp op 13 december 2013 aan onder anderen de burgemeester is doorgemaild met de vermelding “U kan mij steeds contacteren voor verdere vragen of opmerkingen”.

De tuchtcommissie verwerpt dit verweer ten onrechte.

17.3. De secretaris heeft de binnengekomen brief van de toezichthoudende overheid van 2 december 2013 aan de instrumenterende notaris bezorgd. Zoals hij stelt, heeft hij daaromtrent “in alle openheid” in een e-mail van 13 december 2013 (om “9:39”), gericht aan onder meer de burgemeester, geschreven:

“Het lijkt mij absoluut wenselijk – zoals gebruikelijk in dergelijke gevallen – om in de akte expliciet melding te maken van de brief van de toezichthoudende overheid en het feit dat geen toezichtsmaatregel wordt getroffen.”

Later op 13 december 2013 (om “17:10”) heeft dan nog de notaris “de documenten betreffende de akte erfpacht” aan onder anderen de burgemeester doorgemailed. Het gaat kennelijk om de ontwerpakte die op 19 december 2013 moest worden ondertekend en waarin de notaris de inhoud van de brief van de toezichthoudende overheid weergeeft én ook gewaagt van de voorzitter van de gemeenteraad als mogelijke medeondertekenaar. Niet zonder overtuigingskracht ziet verzoeker voor dit laatste als verklaring dat de notaris “blijkbaar” in verwarring is geraakt doordat “de gemeenteraadsbeslissing [van 22 oktober 2013] – uiteraard – is ondertekend door de voorzitter van de gemeenteraad en medeondertekend door de gemeentesecretaris”.

17.4. De verwerende partijen doen ten slotte niet aannemen dat de adviesvraag die verzoeker op 19 november 2013 “achter de rug van de gemeenteraad en het college van burgemeester en schepenen om” aan de diensten van de gouverneur heeft gericht, en waarvan uitdrukkelijk wordt aangegeven dat zij “mede om de beginselen van behoorlijk bestuur van de voorzichtigheid en de zorgvuldigheid ten volle te laten spelen” wordt gesteld, onrechtmatig zou zijn.

De tenlastelegging berust niet op deugdelijke, feitelijke grond.

18. Reeds uit het voorgaande volgt dat de tuchtcommissie niet met betrekking tot elke in aanmerking genomen tenlastelegging terecht tot haar voorstelling en dus ook beoordeling van de feiten is gekomen.

19.1. Bovendien blijkt een correcte vaststelling en, vervolgens, appreciatie van de feiten in deze zaak, inbegrepen wat de op te leggen tuchtstraf betreft, te vereisen dat niet zonder meer mocht zijn voorbijgegaan aan de sinds jaren gegroeide conflictsituatie tussen verzoeker, enerzijds, en de financieel beheerder en (de) leden van het schepencollege, zoals schepen J. J., anderzijds.

19.2. Juist die conflictueuze, gespannen situatie, tast volgens verzoeker – in het derde middel – de bewijskracht van de verklaringen van de financieel beheerder en (de) leden van het schepencollege aan. Met het oog op “meer objectiviteit” moest eveneens rekening zijn gehouden met bijvoorbeeld de resultaten van de conflictanalyse die de externe dienst Securex uitvoerde.

Eenzelfde kritiek bracht verzoeker tevergeefs ook bij de tuchtcommissie uit.

19.3. De tuchtcommissie wijst de kritiek af, in de eerste plaats omdat het feit dat bepaalde personen negatieve verklaringen afleggen, niet impliceert dat deze verklaringen worden ingegeven door een persoonlijke vijandigheid.

Zo het inderdaad waar is dat een negatieve verklaring niet *per se* uit persoonlijke vijandigheid voortkomt, is dat evenmin *a priori* uit te sluiten.

19.4. In de tweede plaats zegt de tuchtcommissie “niet meteen” in te zien wat de relevantie is van de bedoelde conflictanalyse:

“Het is de tuchtcommissie onduidelijk waarop deze conflictanalyse betrekking heeft, noch heeft zij kennis van de resultaten ervan.

Uit het gegeven dat er klaarblijkelijk een conflictanalyse werd georganiseerd, kan de tuchtcommissie enkel maar afleiden dat de samenwerking tussen [verzoeker] en de financieel beheerder of leden van het college van burgemeester en schepenen veeleer gebrekkig verloopt. Zoniet zou geen conflictanalyse noodzakelijk zijn. De voorlegging van de

resultaten van deze conflictanalyse lijkt evenwel niet relevant, nu het ook zonder de resultaten ervan voor de tuchtcommissie duidelijk is dat er een en ander schort aan de samenwerking.”

Die zienswijze kan niet overtuigen.

19.5. De conflictanalyse is er gekomen nadat eerst het college van burgemeester en schepenen op 17 oktober 2013 had besloten aan Securex de opdracht te geven tot het doorlopen van een bemiddelingstraject met verzoeker en de financieel beheerder. De financieel beheerder verkoos evenwel een conflictanalyse omdat er volgens hem sprake was van een “ruimer” conflict dan alleen tussen verzoeker en hemzelf en omdat “alle grond zeker weg was voor een bemiddelingstraject”. Het college volgde hem daarin en wijzigde op 20 februari 2014 de opdracht aan Securex naar het uitvoeren van een conflictanalyse, gericht op het vaststellen van inhoud, achtergrond, aard en omvang van het conflict “zodat een helder beeld kan worden verkregen waar het over gaat en welke oorzaken aan de grondslag liggen van het conflict”.

19.6. Ofschoon het verslag van Securex inzake de conflictanalyse werd afgerond in juli 2014 en aan de bevoegde schepen-contactpersoon werd bezorgd, blijkt het stuk voor verzoeker en de tuchtcommissie geheim te zijn gehouden. De verwerende partijen overtuigen er niet van dat de tuchtoverheid, “gelet op het vertrouwelijk karakter van de [...] conflictanalyse”, geen inzage van dit document zou hebben kunnen krijgen en er geen rekening zou hebben kunnen mee houden. Dat daartoe “[m]instens [...] de toestemming [van] de instantie die het rapport als vertrouwelijk heeft aangemerkt (*in casu* Securex)” was vereist, zoals de tweede verwerende partij in haar laatste memorie voorhoudt, toont dit nog niet aan. Minstens blijkt immers niet dat de tuchtoverheid om die toestemming zou hebben verzocht.

19.7. Nu het stuk op instigatie van de Raad van State uiteindelijk toch is meegedeeld, blijkt eruit dat volgens de preventieadviseur die het opstelde, de samenwerkingsmoeilijkheden en vertrouwensbreuk geenszins uitsluitend aan verzoeker zijn toe te schrijven.

De oorzaken van het conflict zijn blijkbaar op individueel én op organisatieniveau te zoeken.

Op individueel niveau hebben gedragsaspecten in hoofdte van zowel verzoeker als de financieel beheerder tot de conflictsituatie bijgedragen, met deze kanttekening “dat de omstandigheden hen ook een stuk gevormd hebben”.

Op organisatieniveau wordt vastgesteld dat het met het “vertrouwen” op alle niveaus in het gemeentebestuur beter kan. Er is sprake van “een conflicterende dynamiek tussen 3 betrokken partijen”: “Er bestaat niet alleen een spanningsrelatie tussen de secretaris en de financieel beheerder maar tevens tussen de secretaris en het bestuur”. Samenwerking tussen de financieel beheerder en de secretaris zou “niet voldoende gefaciliteerd” worden; er is “onvoldoende aansturend leiderschap”. Geoordeeld wordt voorts onder meer dat historiek, cultuur en politiek in de conflictsituatie “een duidelijke rol” spelen.

19.8. Dat er, zoals de tuchtcommissie overweegt, “een en ander schort aan de samenwerking” mag beslist waar zijn, het is onvoldoende om de conflictanalyse elke relevantie te onzeggen, bijvoorbeeld ook in de mate waarin ze aangeeft dat niet alleen verzoeker, maar tevens de financieel beheerder en “het college als 3de partij” schuld hebben aan de gebrekkige samenwerking. Anders dan de verwerende partijen dit blijkbaar zien, zijn de resultaten van de conflictanalyse wel degelijk relevant voor de beoordeling van de aan verzoeker ten laste gelegde tuchtfeiten.

20. Uit al wat voorafgaat concludeert de Raad van State wat volgt.

Er heeft zich kennelijk in de gemeente XXXX doorheen de jaren een conflict ontwikkeld waarin verzoeker, de financieel beheerder en (de) schepenen betrokken zijn en dat zeer belastend is voor de werking van de gemeente. Voor dit conflict, en voor het gebrek aan onderling vertrouwen dat

ermee samenhangt, kan verzoeker niet alléén verantwoordelijk worden gesteld, maar hij heeft er door zijn stugge eigengereidheid wel een stevig aandeel in.

Het is geenszins ondenkbaar dat naar omstandigheden een onbuigzame eigenzinnigheid – ook al zou die houding alleen tot uiting komen in voorvallen die louter op zich tamelijk onbetekenend zijn – rechtmatig als een disciplinaire tekortkoming wordt gekwalificeerd en ultiem zelfs een tuchtrechtelijk ontslag kan verantwoorden. Wel moeten in voorkomend geval de concrete elementen en gegevens die dat moeten staven, voldoende zorgvuldig onderzocht en vaststaand zijn.

De voorgaande bespreking wijst uit dat daar te dezen, bij het opleggen door de tuchtcommissie van het ontslag van ambtswege, niet aan voldaan is. Niet alle in aanmerking genomen tuchtfeiten blijken voldoende vast te staan en bovendien wordt bij de beoordeling onterecht geheel abstractie gemaakt van de context en het ter zake niet onbelangrijk verslag van Securex over de conflictanalyse.

21. Het derde, vierde en vijfde middel zijn in de besproken mate gegrond.

22. Uit wat voorafgaat volgt dat het eerste bestreden besluit van de tuchtcommissie onwettig is en dat er reden is om het te vernietigen.

23. De onwettigheid van de eerste bestreden beslissing wijst tevens de onwettigheid uit van de tweede bestreden beslissing waarbij de beroepscommissie voor tuchtzaken de motivatie van de beroepen beslissing “volledig [onderschrijft]”, zij “tot dezelfde vaststelling [komt] als de initiële tuchtoverheid”, en dienvolgens de eerste bestreden beslissing “[b]evestigt”. Er is reden toe om ook de tweede bestreden beslissing te vernietigen.

24. Ter terechtzitting stelt de gemeente zich naar de wijsheid van de Raad van State te gedragen voor wat verzoekers betoog betreft dat het

vernietigingsarrest voor gevolg heeft dat zijn loopbaan integraal moet worden gereconstrueerd, met inbegrip van een aanstelling van rechtswege met ingang van 1 augustus 2018 als waarnemend algemeen directeur. De Raad van State valt dit standpunt van verzoeker bij.

VI. Anonimisering

25. Met toepassing van artikel 2 van het koninklijk besluit van 7 juli 1997 ‘betreffende de publicatie van de arresten en de beschikkingen van niet-toelaatbaarheid van de Raad van State’ vraagt verzoeker dat bij de publicatie van het arrest zijn identiteit niet wordt opgenomen, noch de naam van de gemeente, zijnde de tweede verwerende partij.

26. Dit verzoek wordt ingewilligd.

BESLISSING

1. De Raad van State beveelt de vernietiging van de beslissing van de tuchtcommissie van de gemeenteraad van de gemeente XXXX van 2 maart 2015 om verzoeker de tuchtstraf van het ontslag van ambtswege op te leggen, evenals van het besluit van de beroepscommissie voor tuchtzaken van 31 augustus 2015 om de eerste beslissing niet te vernietigen.

2. De verwerende partijen worden, elk voor de helft, verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing en het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 400 euro en op een rechtsplegingsvergoeding van 840 euro die verschuldigd is aan verzoeker.

2. Bij de publicatie van dit arrest door de Raad van State wordt de identiteit van verzoeker, noch de naam van de tweede verwerende partij (XXXX) bekendgemaakt.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van twintig november 2018, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Jan Clement,	wnd. kamervoorzitter, staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
Kaat Leus,	staatsraad,
bijgestaan door	
Silvan De Clercq,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Silvan De Clercq

Jan Clement