

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

ARREST

**nr. 243.979 van 19 maart 2019
in de zaak A. 217.505/IX-8748**

In zake: Stijn EECKHAUT
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Gitte Laenen
kantoor houdend te 2800 Mechelen
Antwerpsesteenweg 16-18
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

de VLAAMSE GEMEENSCHAP
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Aube Wirtgen en Toon Moonen
kantoor houdend te 1050 Brussel
Louizalaan 99
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 6 november 2015, strekt tot de nietigverklaring van:

“- [h]et besluit van de secretaris-generaal van het Departement Economie, Wetenschap en Innovatie van 23 juli 2015 waarin het voorstel tot tuchtstraf ‘tuchtschorsing met salarisinhouding voor drie maanden’ van 8 april 2015 werd opgelegd; [...]

- [h]et besluit van de raad van beroep dd. 8 september 2015 waarin met eenparige stemmen wordt beslist dat [...] Stijn Eeckhaut in aanmerking komt voor de tuchtstraf ‘tuchtschorsing met salarisinhouding voor drie maand’ overeenkomstig de eerste bestreden beslissing [en waarin] [m]et zelfde eenparigheid [...] de salarisinhouding [wordt] bepaald op één vijfde van de netto bezoldiging.”

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.

Eerste 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 25 februari 2019.

Staatsraad Bert Thys heeft verslag uitgebracht.

De verzoekende partij en advocaat Toon Moonen, die tevens *loco* advocaat Aube Wirtgen verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste 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 vanaf 1 augustus 2007 als statutair ambtenaar met de graad van adjunct van de directeur werkzaam bij de afdeling Onderzoek van het departement Economie, Wetenschap en Innovatie (hierna: het departement EWI) van de Vlaamse overheid.

3.2. Medio 2014 dient verzoeker een klacht in bij de Vlaamse ombudsman met betrekking tot de behandeling van subsidiedossiers op zijn afdeling en de druk die hij ervaart op de werkvloer, waardoor hij overeenkomstig artikel 17bis van het decreet van 7 juli 1998 ‘houdende instelling van de Vlaamse ombudsdienst’ onder de bescherming van deze ombudsman wordt geplaatst.

3.3. Op 23 februari 2015 heeft verzoeker met zijn afdelingshoofd, die zijn eerste evaluator is, een evaluatiegesprek met betrekking tot zijn functioneren tijdens het werkjaar 2014.

Op 3 maart 2015 wordt verzoeker ervan in kennis gesteld dat hem voor het werkjaar 2014 de evaluatie ‘onvoldoende’ wordt toegekend.

Verzoeker stelt op 17 maart 2015 een beroep in tegen deze beslissing bij de raad van beroep voor de diensten van de Vlaamse overheid (hierna: de raad van beroep).

Op 20 april 2015 verklaart de raad van beroep dat beroep ontvankelijk en adviseert hij aan de directieraad van het departement EWI, met zes stemmen voor en één stem tegen, dat de evaluatie ‘onvoldoende’ voor het werkjaar 2014 gegrond is.

Op 27 april 2015 spreekt de directieraad van het departement EWI zich definitief uit over de evaluatie van verzoeker voor het werkjaar 2014. Hij beslist, met unanimiteit, dat de evaluatie ‘onvoldoende’ behouden blijft.

Verzoeker vecht onder meer deze beslissing aan met een beroep tot nietigverklaring bij de Raad van State (rolnummer A. 216.358/IX-8679). Bij arrest nr. 241.982 van 28 juni 2018 is dit beroep verworpen.

3.4. Op 8 april 2015 formuleert het afdelingshoofd van verzoeker het voorstel om aan verzoeker de tuchtstraf “[t]uchtschorsing [mét] salarisinhouding

voor een periode van 3 maanden, in overeenstemming met artikel VIII.4 VPS” op te leggen. Hij doet dit op grond van de volgende “[v]aststellingen”:

“Het voorstel tot tuchtstraf heeft betrekking op de wijze waarop inhoudelijke dossiers (niet meer) worden verwerkt én op de werkhouding van betrokkene die tevens een overtreding van beroepsplichten loyaliteit en klantgerichtheid inhoudt.

De werkhouding met [...] Stijn Eeckhout is gedurende het laatste halfjaar systematisch verslechterd, en betekent ook een verderzetting van de slechte prestaties in 2014 waarvoor hem een negatieve evaluatie werd gegeven. Deze negatieve evaluatie is vooral gebaseerd op het weigeren van overleg, het niet uitvoeren van afspraken en taken, het niet informeren van zijn afdelingshoofd over met het kabinet gemaakte afspraken:

‘Er is van een normale werkhouding geen sprake meer, noch met de directe chef, noch met de adviseur hr & vorming of het management. Verder is het duidelijk dat Stijn in 2014 onvoldoende zijn verantwoordelijkheid heeft opgenomen; geen klantvriendelijkheid heeft getoond; maar vooral zijn werk niet heeft uitgevoerd waardoor het tijdig betalen van gesubsidieerden zelfs in het gedrang kwam. Het is derhalve duidelijk dat dit herhaaldelijk en volgehouden gedrag totaal onacceptabel is ...’

In het kader van de evaluatie en planning, die op zelfde moment werd gehouden – met name op 23 februari 2015, werden de verwachtingen van het management naar de functiehouder zowel inhoudelijk als naar competenties en attitudes bevestigd. Zo blijven de resultaatsgebieden en competenties nagenoeg ongewijzigd, en blijven dus o.a. klantgerichtheid, samenwerking, betrouwbaarheid en initiatief nemen belangrijke aandachtspunten voor de betrokkene. Het planningsdocument is tot op heden echter nog steeds niet ondertekend.

Desondanks dat, de herhaalde verwittigingen, en het maken van duidelijke werkafspraken gedurende de eerste weken en maanden van 2015, wordt er door betrokkene nagenoeg geen enkele output meer geleverd.

Hierdoor komen meerdere dossiers in het gedrang, met negatieve gevolgen (stijging van de werkdruk) voor meerdere collega’s en vaak met financiële implicaties voor de gesubsidieerden.

Betrokkene weigert opgelegde taken uit te voeren, zowel naar inhoud toe, als wat communicatie en rapportering met derden (zowel klanten, collega’s als de politieke overheid) betreft. Niet alleen zijn opdrachten binnen de afdeling worden genegeerd maar ook zijn taken als vertegenwoordiger van de afdeling in algemene vergaderingen worden verwaarloosd of genegeerd.”

Het afdelingshoofd licht voorts uitvoerig de feiten toe die tot deze vaststellingen hebben geleid. Het gaat om feiten die worden gekwalificeerd als “[w]eigering taken uit te voeren”, “[w]eigering tot overleg”, “[w]eigering om documenten te ondertekenen” en “[w]eigering deelname aan vervanging apparatuur en opleiding”.

Het afdelingshoofd beschouwt de vermelde feiten als een inbreuk op de gehoorzaamheidsplicht en de loyauteitsplicht van personeelsleden, alsook op de richtlijnen van de deontologische code met betrekking tot klantgerichtheid.

3.5. Met een aangetekende brief van 16 april 2015 nodigt de secretaris-generaal van het departement EWI verzoeker uit om te worden gehoord over het voormelde tuchtvoorstel.

3.6. Op 6 mei 2015 vraagt de Vlaamse ombudsdienst aan de verweerende partij om “het bewijs te leveren dat er geen verband bestaat tussen de tuchtprocedure en de melding van de onregelmatigheid” (zie hiervóór *sub* 3.2).

In afwachting wordt op initiatief van de secretaris-generaal van het departement EWI de tuchtprocedure ten laste van verzoeker geschorst en diens verhoor uitgesteld naar een latere datum.

3.7. Op 8 mei 2015 bezorgt het afdelingshoofd van verzoeker aan de Vlaamse ombudsdienst zijn argumenten “die moeten aantonen dat noch de negatieve evaluatie, noch de voorgestelde tuchtstraf in enig verband staan met de [...] gemelde onregelmatigheid”.

3.8. Op 11 mei 2015 heeft een gesprek plaats tussen de Vlaamse ombudsman en verzoeker.

3.9. Op 20 mei 2015 stelt de Vlaamse ombudsman het afdelingshoofd van verzoeker ervan in kennis dat hij na onderzoek “geen verband [kan] vaststellen tussen de negatieve evaluatie en de voorgestelde tuchtstraf en de melding van de onregelmatigheid”.

3.10. Op 22 mei 2015 wordt verzoeker opnieuw uitgenodigd om te worden gehoord in het kader van de tuchtprocedure.

Dat verhoor heeft plaats op 7 juli 2015.

3.11. Op 20 juli 2015 dient verzoeker, “in aanvulling op de [...] aangehaalde verweermiddelen tijdens de hoorzitting”, een verweernota in tegen het tuchtvoorstel.

3.12. Op 23 juli 2015 beslist de secretaris-generaal dat aan verzoeker de tuchtstraf ‘tuchtschorsing met salarisinhouding voor een periode van 3 maanden’ wordt opgelegd.

Deze beslissing van de secretaris-generaal steunt op de volgende overwegingen:

“Overwegende dat de inhoudelijke dossiers door [...] Stijn Eeckhaut sinds oktober 2014 niet of nauwelijks worden verwerkt en dat er sinds het nieuwe werkjaar nog geen enkele output werd geleverd, zelfs na herhaalde afspraken erover te hebben gemaakt; dat hierdoor meerdere dossiers in het gedrang komen, met vaak financiële implicaties voor gesubsidieerden en als bijkomend effect dat de werkdruk voor collega’s stijgt;

Overwegende dat [...] Stijn Eeckhaut elke vorm van overleg met [zijn afdelingshoofd] weigert; dat hij ook overleg met andere personeelsleden weigert en geregeld niet deelneemt aan vergaderingen;

Overwegende dat betrokkene eveneens weigert te communiceren of te rapporteren aan derden; dat hij niet alleen zijn opdrachten binnen de afdeling negeert maar dat hij ook zijn taken als vertegenwoordiger van de afdeling in algemene vergaderingen niet meer opneemt;

Overwegende dat [...] Stijn Eeckhaut ook overleg met externen weigert en tot tweemaal toe niet is ingegaan op een verplichte oproep van de bedrijfsarts, zonder enige motivering;

Overwegende dat [...] Stijn Eeckhaut weigert om persoonlijke nota’s en evaluatie- en planningsdocumenten voor kennisname te ondertekenen;

Overwegende dat [...] Stijn Eeckhaut weigert deel te nemen aan de vervangingsoperatie van PC’s die is ingevoerd voor het hele kerndepartement en waarbij een nieuw besturingssysteem wordt voorzien;

Overwegende dat deze feiten getuigen van een inbreuk op de gehoorzaamheidsplicht van personeelsleden en dat de vastgestelde werkattitude niet in overeenstemming is met de loyaleitplicht, de plicht tot samenwerken en de richtlijnen inzake klantgerichtheid;

Overwegende dat het verweerschrift van betrokkene – in aanvulling op de tijdens de hoorzitting in het kader van de tuchtprocedure dd. 7 juli 2015 aangehaalde verweermiddelen – suggereert dat de tuchtstraf onbillijk en minstens gedeeltelijk onjuist geargumenteed zou zijn en een uiting van machtsafwen-

ding zou vormen; dat de Ombudsman evenwel aantoonde dat er geen enkel verband bestaat tussen het dossier waarvoor de betrokkene het statuut van klokkenluider heeft verkregen en deze tuchtzaak; dat de onmogelijkheid om ‘normaal te werken’ zijn wortels heeft in de manifeste en herhaalde weigering van betrokkene om constructief te communiceren en output te leveren; dat de aanmelding bij en de procedure via Werkwijzer die betrokkene een carrièrewending binnen de Vlaamse Overheid kan bieden, strikt volgens de regels en afspraken en in een geest van transparantie is verlopen en nog steeds verloopt; dat betrokkene er zelf voor heeft gezorgd dat zijn planningsdocument voor 2015 niet formeel is ondertekend en dat hij de formele werkplanning derhalve zelf heeft onmogelijk gemaakt; dat het afdelingshoofd als geen ander zicht heeft op het gedrag en functioneren van betrokkene en het kan beoordelen, en dat hij deze taak met een grote integriteit opneemt; dat de ‘feitelijke onjuistheden’ die worden opgesomd elementen betreffen die hetzij uit hun context worden gehaald, hetzij manifest onwaar zijn; dat diverse leidinggevendenden van het departement EWI het dysfunctioneren van [...] Stijn Eeckhaut hebben betreurd en betreuren, en dat zij betrokkene meerdere kansen hebben geboden zijn gedrag en functioneren weer op de rails te krijgen; dat de ontoelaatbare houding van betrokkene een zware hypotheek legt op het imago van de afdeling enerzijds en op de werkdruk van zijn collega’s in de afdeling anderzijds; dat een dergelijke houding om alle hoger aangegeven redenen ingrijpend dient gesanctioneerd te worden;

Overwegende dat om voormelde redenen, het voorstel van tuchtstraf ‘tuchtschorsing met salarisinhouding voor een periode van 3 maanden’ als passend en proportioneel beoordeeld wordt.”

Dit is de eerste bestreden beslissing.

3.13. Na beroep van verzoeker beslist de raad van beroep op 8 september 2015, met eenparigheid van stemmen, dat verzoeker in aanmerking komt voor de tuchtstraf ‘tuchtschorsing met salarisinhouding voor drie maand’ en dat de salarisinhouding wordt bepaald op één vijfde van de nettobezoldiging.

Dit is de tweede bestreden beslissing.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

A. Eerste exceptie

Uiteenzetting van de exceptie

4. In haar laatste memorie werpt de verwerende partij op dat zij niet inziet welk belang verzoeker nog heeft bij het voorliggende beroep, nu hij op 6 april 2016 door de verwerende partij definitief beroepsongeschikt werd verklaard, waardoor een einde werd gesteld aan zijn hoedanigheid van ambtenaar, en zijn beroep tegen die beslissing werd verworpen bij arrest nr. 241.984 van 28 juni 2018 van de Raad van State.

Beoordeling

5. De thans door verzoeker bestreden beslissingen betreffen een tuchtmaatregel die ten aanzien van hem werd genomen, bovendien met geldelijke gevolgen gelet op de salarisinhouding die eraan verbonden was. Het mag vaste rechtspraak van de Raad van State heten dat de tuchtrechtelijk vervolgde ambtenaar alleszins een voldoende moreel belang behoudt bij een nietigverklaring van een dergelijke maatregel, ook wanneer aan zijn dienstverband ondertussen een einde is gesteld en hij niet langer de hoedanigheid van ambtenaar heeft. *In casu* kan een eventuele nietigverklaring van de bestreden tuchtmaatregel er bovendien toe leiden dat verzoeker nog een materieel voordeel geniet, doordat het bestuur in het kader van het dan verschuldigde rechtsherstel de salarisinhouding die aan de tuchtmaatregel was verbonden, ongedaan zou moeten maken.

Verzoeker heeft derhalve voorzeker nog een actueel belang bij zijn beroep.

6. De eerste exceptie is niet gegrond.

B. Tweede exceptie

Standpunt van de partijen

7. De verwerende partij werpt in haar memorie van antwoord op dat het beroep niet ontvankelijk is gericht tegen de eerste bestreden beslissing omdat er een georganiseerd administratief beroep tegen openstaat, dat door verzoeker ook is ingesteld en waarover de raad van beroep op 8 september 2015 uitspraak heeft gedaan. Volgens de verwerende partij is slechts de in beroep genomen beslissing, die in de plaats is gekomen van de oorspronkelijke tuchtbeslissing, “de uiteindelijk voor de Raad van State aanvechtbare eindbeslissing”.

8. Verzoeker repliceert in zijn memorie van wederantwoord dat de eerste bestreden beslissing pas ten gevolge van de beslissing van de raad van beroep van 8 september 2015 definitief is geworden en dat hij er bovendien belang bij heeft dat alle geviseerde rechtshandelingen uit de rechtsorde worden verwijderd.

9. In zijn laatste memorie stelt verzoeker dat hij, wat de ontvankelijkheid van het verzoekschrift betreft, zich gedraagt naar de wijsheid van de Raad van State.

Beoordeling

10. Artikel I 9, § 1, 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’ (hierna: het Vlaams personeelsstatuut) luidt als volgt:

“Voor de diensten van de Vlaamse overheid wordt een adviserende beroepscommissie opgericht, hierna te noemen raad van beroep.

In afwijking van het eerste lid wordt aan de raad van beroep, in geval van eenparigheid, een beslissende bevoegdheid toegekend.”

Bij de in deze bepaling bedoelde raad van beroep kan het betrokken personeelslid krachtens de artikelen I 9, § 2, en VIII 13 van het Vlaams personeelsstatuut een gemotiveerd beroep instellen tegen een uitgesproken tuchtstraf.

Verzoeker heeft in dit geval een dergelijk beroep ingesteld.

Uit de voormelde bepaling blijkt dat de raad van beroep in beginsel een adviserende bevoegdheid heeft, maar dat hij “[i]n afwijking [daar]van” een beslissende bevoegdheid heeft wanneer hij met eenparigheid van stemmen uitspraak doet.

In dit geval heeft de raad van beroep op 8 september 2015 uitspraak gedaan over verzoekers beroep tegen de tuchtbeslissing van de secretaris-generaal van 23 juli 2015. Hij heeft daarbij met eenparigheid van stemmen beslist dat verzoeker in aanmerking komt voor de tuchtstraf ‘tuchtschorsing met salarisinhouding voor drie maand’ en dat de salarisinhouding wordt bepaald op één vijfde van de nettobezoldiging. Gelet op de eenparigheid van stemmen waarmee ze is genomen, is deze beslissing van de raad van beroep een definitieve eindbeslissing die in de plaats komt van de eerste bestreden beslissing.

Alleen deze eindbeslissing is een voor de Raad van State aanvechtbare handeling. De tuchtbeslissing van de secretaris-generaal van 23 juli 2015 is ingevolge de devolutieve werking van het georganiseerd administratief beroep erdoor opgeslorpt en kan niet ontvankelijk met een beroep tot nietigverklaring bij de Raad van State worden bestreden.

11. De tweede exceptie is gegrond.

12. Verzoekers beroep wordt hierna nog slechts verder onderzocht voor zover het gericht is tegen de beslissing van de raad van beroep van 8 september 2015 (hierna: de bestreden beslissing).

V. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

13. Verzoeker voert in een eerste middel de schending aan van de formele- en de materiële motiveringsplicht, de hoorplicht en de rechten van verdediging, het zorgvuldigheidsbeginsel, het evenredigheidsbeginsel en het redelijkheidsbeginsel en “de artikelen van deel VIII van het Vlaams Personeelsstatuut”.

14.1. Een *eerste middelonderdeel* ontleent hij aan de schending van de formele- en de materiële motiveringsplicht en de hoorplicht.

Verzoeker betoogt vooreerst dat de bestreden beslissing behept is met motiveringsgebreken. Hij stelt dat hij steeds heeft doen gelden dat de in het tuchtvoorstel opgesomde feiten voor een groot deel uit hun context zijn gehaald of zelfs manifest onjuist zijn en in ieder geval geen tuchtfeiten kunnen uitmaken, maar dat eerst de secretaris-generaal en vervolgens de raad van beroep zich ermee hebben vergenoegd een eigen interpretatie te geven aan de tenlasteleggingen, zonder evenwel de feiten aan te duiden die als tuchtfeit in aanmerking worden genomen.

Hij voert voorts aan dat de hoorplicht of de rechten van verdediging zijn geschonden doordat zijn legitieme opmerkingen werden genegeerd en binnen de bestaande beroepsmogelijkheden met zijn verweermiddelen geen rekening werd gehouden. Wanneer hij zijn rechten van verdediging in lopende procedures heeft willen vrijwaren, dan is dit bovendien door zijn afdelingshoofd voorgesteld als een “weigering tot deelname aan vervanging van pc-apparatuur” en is dit “bovendien als tuchtfeit impliciet behouden”. Hij wijst erop dat hij uiteindelijk toestemming heeft gekregen om zijn laptop tijdens de periode van schorsing te

gebruiken. Hij besluit daaruit dat voor zover de bestreden tuchtstraf mede op grond van het voormelde feit werd opgelegd, ze onwettig is gemotiveerd.

Verzoeker argumenteert ten slotte dat hij in zijn beroepschrift een duidelijke en volledige opsomming heeft gegeven van de redenen waarom de ten laste gelegde tuchtfeiten niet bewezen konden worden verklaard. Hij herhaalt deze grieven integraal en vult ze nog aan, “aangezien de Raad van Beroep weigerde op de grieven [...] in te gaan [waardoor] de [...] bestreden beslissing manifest behept [is] met een motiveringsgebrek”.

Hij stelt dat de raad van beroep zich heeft vergenoegd met “een toetsing op eerste zicht” en dat het feit dat de bestreden beslissing reeds onmiddellijk na de hoorzitting blijkt te zijn geschreven daarvan getuigt. Van een effectieve beroepsmogelijkheid en de effectieve uitoefening van het hoorrecht, zo vervolgt verzoeker, lijkt in die omstandigheden weinig tot geen sprake.

14.2. In een *tweede middelonderdeel* voert verzoeker de schending aan van het zorgvuldigheidsbeginsel, het evenredigheidsbeginsel, het redelijkheidsbeginsel, de materiële motiveringsplicht en de bepalingen van deel VIII van het Vlaams personeelsstatuut.

Hij stelt dat hij door de bestreden beslissing wordt gesanctioneerd op grond van feiten waarvoor hij reeds een negatieve evaluatie heeft gekregen. Volgens verzoeker is dit in strijd met artikel VIII 18 van het Vlaams personeelsstatuut, maar tevens met het beginsel *non bis in idem*.

Bovendien vallen, aldus verzoeker, een aantal in aanmerking genomen feiten buiten de verjaringstermijn, omdat ze meer dan zes maanden voorafgaan aan het tuchtvoorstel. Dat voorstel en de opgelegde tuchtstraf zijn derhalve onwettig, want in strijd met artikel VIII 22 van het Vlaams personeelsstatuut.

Bij gebrek aan een concrete aanduiding van de feiten die ten laste van hem bewezen worden verklaard, acht verzoeker tevens de materiële-motiveringsplicht, het rechtszekerheidsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel geschonden. De handelwijze van de verwerende partij verbaast volgens verzoeker des te meer omdat hij haar meermaals erop heeft gewezen dat het onduidelijk is welke feiten hem effectief ten laste worden gelegd.

Ten overvloede acht verzoeker ook het evenredigheidsbeginsel, in samenhang met de motiveringsplicht, geschonden omdat in de bestreden beslissing niet wordt aangegeven “waarom de voorgestelde sanctie een gepaste sanctie zou vormen in de gegeven omstandigheden”. Hij stelt dat “[d]e oorsprong” van de zware tuchtsanctie is terug te vinden in de persoon van zijn afdelingshoofd, maar dat de keuze van deze zware sanctie nergens wordt gemotiveerd, net zo min als de salarisinhouding bovenop de schorsing, waardoor hij zich daartegen niet heeft kunnen verdedigen, wat dan weer een schending van de hoorplicht uitmaakt. Verzoeker vervolgt dat de raad van beroep in beginsel tot het besluit had kunnen komen dat de opgelegde tuchtstraf onwettig was en had kunnen adviseren om het dossier opnieuw over te zenden aan de beleidsraad en dat de raad van beroep, door dit niet te doen, zich schuldig heeft gemaakt aan bevoegdheidsoverschrijding, zoals hij nader uiteenzet in zijn derde middel. Doordat de raad van beroep alsnog een tuchtstraf heeft opgelegd, zijn de tuchtstraf en haar uitwerking onverenigbaar met artikel VIII 19 van het Vlaams personeelsstatuut, dat bepaalt dat een tuchtstraf niet zwaarder mag zijn dan de tuchtstraf die uitgesproken is vóór het beroep en geen uitwerking mag hebben vóór de uitspraak.

15.1. Verzoeker laat in zijn memorie van wederantwoord met betrekking tot het eerste middelonderdeel nog gelden dat de verwerende partij op geen enkele wijze rekening heeft gehouden met zijn beschermd statuut van klokkenluider.

Hij benadrukt voorts dat zijn dossier parallellen vertoont met het dossier van collega P.B., dat geleid heeft tot diens ontslag.

Verzoeker betwist tevens het standpunt van de verwerende partij dat hij verschillende van elkaar te onderscheiden procedures, namelijk “persoonlijke nota’s, evaluatie en tuchtmaatregel”, zou bekritisieren. Het tuchtvoorstel dat aan de bestreden beslissing ten grondslag ligt, vermeldt immers zelf “de beweerde feiten aangaande persoonlijke nota’s en het evaluatiedocument”.

Wat de elementen betreft die hij concreet heeft aangevoerd met betrekking tot de hem ten laste gelegde feiten, merkt verzoeker op dat de verwerende partij daarop niet antwoordt, dan wel de bewijslast poogt om te draaien.

Wat de aangevoerde schending van de formelemotiveringsplicht betreft, benadrukt verzoeker dat hij reeds in zijn beroepschrift voor de raad van beroep is ingegaan op alle door de verwerende partij gedane foutieve vaststellingen, maar dat deze partij er nog steeds niet in slaagt zijn argumentatie te weerleggen. Er kan dus niet worden aangenomen dat hij zich afdoende heeft kunnen verweren, nu hij in zijn argumentatie niet werd gehoord en hij de redenen van het tuchtvoorstel en van de tuchtstraf zelf niet genoegzaam kent. Volgens verzoeker moet de motivering bovendien uitgebreider zijn, omdat geen voor de hand liggende beslissing is genomen. Het is immers vreemd dat hij plots, sedert het indienen van zijn klacht bij de Vlaamse ombudsman, slecht zou functioneren. De motivering van de bestreden beslissing mag ook niet als draagkrachtig worden beschouwd, aangezien de verwerende partij er niet in slaagt om effectief bewijzen voor te leggen van al de ten laste gelegde feiten. Verzoeker stelt dat de verwerende partij de feiten steeds op zo’n manier verdraait dat hij in een slecht daglicht wordt gesteld. Nochtans, zo besluit verzoeker, ligt een duidelijk tegenbewijs van de tenlasteleggingen voor.

15.2. Met betrekking tot het tweede middelonderdeel verwijst verzoeker in zijn memorie van wederantwoord merendeels naar zijn argumentatie in het inleidend verzoekschrift. Volgens hem slaagt de verwerende partij er niet in om die argumentatie te weerleggen. Hij merkt nogmaals op dat uit de bestreden beslissing niet blijkt waarom de opgelegde tuchtstraf een gepaste sanctie zou zijn en

hij wijst er in dit verband op dat in het departement EWI absoluut geen sanctie-cultuur heerst en dat ook negatieve evaluaties hoogst uitzonderlijk zijn.

16. In zijn laatste memorie wijst verzoeker er met betrekking tot het eerste middelonderdeel op dat er “wel een verband [is] tussen het klokkenluiders-statuuut en de tuchtprocedure” en dat dit niet zomaar kan worden genegeerd door een loutere verwijzing naar een e-mail van de Vlaamse ombudsman. Voorts stelt hij nog dat het voor hem weliswaar niet altijd mogelijk was om zijn argumenten en vaststellingen concreet met stukken te staven, maar dat hij wel degelijk de waarheid spreekt en hij bereid is om daarover onder ede verklaringen af te leggen.

Wat het tweede middelonderdeel betreft, doet verzoeker nog gelden dat de opgelegde tuchtstraf volkomen onbegrijpelijk is, gelet op de correcte uitvoering van zijn plicht als ambtenaar. Hij benadrukt nogmaals dat in het departement EWI geen sanctiecultuur bestaat.

Beoordeling

17.1. Verzoeker voert in het eerste middelonderdeel wezenlijk aan dat de bestreden beslissing een motiveringsgebrek vertoont, aangezien hij steeds heeft geargumenteed dat de in het tuchtvoorstel opgesomde feiten voor een groot deel uit hun context zijn gehaald of manifest onjuist zijn, maar zijn grieven en verweermiddelen werden genegeerd. In die omstandigheden is volgens hem geen sprake van een effectieve uitoefening van het hoorrecht of de rechten van verdediging.

17.2. De rechten van verdediging in tuchtzaken houden in dat een tuchtstraf pas kan worden opgelegd nadat het tuchtrechtelijk vervolgte personeelslid kennis heeft gekregen van de hem ten laste gelegde feiten en vervolgens de mogelijkheid heeft gehad om in zijn middelen van verdediging te worden gehoord.

Verzoeker betwist niet dat hij op 7 juli 2015 door de tucht-overheid werd gehoord over de feiten die hem in het tuchtvoorstel van het afdelingshoofd van 8 april 2015 als tuchtfeiten werden aangerekend. Bij die gelegenheid werd hij bovendien eraan herinnerd dat hij nog vijftien dagen tijd had om bijkomende opmerkingen in te dienen. Van dat verhoor is een proces-verbaal opgesteld en aan verzoeker bezorgd. Verzoeker heeft vervolgens op 20 juli 2015 een verweernota ingediend. Tegen de beslissing van de secretaris-generaal van 23 juli 2015 om hem de tuchtstraf ‘tuchtschorsing met salarisinhouding voor een periode van 3 maanden’ op te leggen, heeft verzoeker dan weer een beroep kunnen instellen bij de raad van beroep, die verzoeker en zijn raadsman op 8 september 2015 heeft gehoord.

Verzoeker heeft aldus alvast bij meerdere gelegenheden zijn verweermiddelen ten aanzien van de tuchtoverheid kunnen doen gelden.

Voor zover hij aanvoert dat de tuchtoverheid daarbij zijn “[l]egitieme opmerkingen” en verweermiddelen zonder meer heeft genegeerd, refereert hij veeleer aan een schending van de materiële motiveringsplicht, die hierna *sub* 17.4. wordt onderzocht, dan aan een schending van de rechten van verdediging.

Voor zover verzoeker voorts doet gelden dat het feit dat hij met het oog op het vrijwaren van zijn rechten van verdediging bepaalde informatie-apparatuur niet inleverde, “impliciet” als een tuchtfeit werd behouden en dat “[d]e parallelle verplaatsing van [zijn] mailbox [...] (inclusief aankondiging tot vernietiging van vroegere mails) en de bijhorende beperktere toegankelijkheid van deze mailbox [...] op onrechtmatige wijze de verdediging [bemoeilijkten]”, gaat hij vooreerst voorbij aan de uitdrukkelijke vaststelling in de bestreden beslissing dat het feit dat hij uiteindelijk de laptop mocht behouden, geen afbreuk doet aan de bewezen weigering om deze in te leveren voor een update, dat hij “[v]oor de bescherming van zijn gegevens kon [...] vragen dat in zijn aanwezigheid een getrouwe kopie zou worden gemaakt van zijn harde schijf te zijne behoeve” en dat hij

“bij weigering de ombudsman [kon] inschakelen”. Voorts toont verzoeker niet aan dat de geplande vervanging van de informatica-apparatuur zijn rechten van verdediging daadwerkelijk heeft geschaad of beknot. De beweerde bemoeilijking van zijn verdediging is overigens des te minder aannemelijk daar hij zijn laptop uiteindelijk mocht behouden, precies om zijn rechten van verdediging in de lopende procedures te vrijwaren.

17.3. De artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ verplichten de overheid ertoe om in de akte op een afdoende wijze de juridische en feitelijke overwegingen op te nemen die aan de beslissing ten grondslag liggen. Het vereiste afdoende karakter van de motivering houdt in dat de motivering pertinent moet zijn en dat ze ook draagkrachtig moet zijn, dit wil zeggen dat de aangehaalde redenen moeten volstaan om de beslissing te dragen. De formelemotiveringsplicht impliceert evenwel niet dat alle aangevoerde argumenten moeten worden beantwoord. Het volstaat dat, minstens op een algemene wijze, blijkt dat de argumenten van de betrokkene bij de besluitvorming in overweging zijn genomen en waarom ze niet worden aangenomen.

In dit geval steunt de aan verzoeker opgelegde tuchtstraf op de bevindingen van het tuchtvoorstel van het afdelingshoofd van 8 april 2015. In dat voorstel worden de volgende feiten aan verzoeker ten laste gelegd:

- Weigering taken uit te voeren

Feit 1: Industrieel onderzoeksfonds (IOF) strategische plannen

Feit 2: KVAB (Koninklijke Vlaamse Academie van België voor Wetenschappen en Kunsten)

Feit 3: Afspraken uit werkoverleg worden stelselmatig niet nagekomen

Feit 4: Afwezigheid in gestructureerd overleg/vergaderingen

Feit 5: Niet langer poststukken willen ontvangen die over zijn dossiers gaan

- Weigering tot overleg

Feit 1: Weigering tot overleg met het afdelingshoofd

Feit 2: Weigering tot overleg met anderen

- Weigering om documenten te ondertekenen

Feit 1: Persoonlijke nota's

Feit 2: Werkwijzer procedure

Feit 3: Evaluatiedocument

Feit 4: Planningsdocument 2015

- Weigering deelname aan vervanging apparatuur en opleiding.

Elk van de voormelde feiten wordt in het tuchtvoorstel uitvoerig omschreven, met verwijzing naar stukken ter ondersteuning van die feiten.

In zijn tuchtbeslissing van 23 juli 2015, die gesteund is op het voormelde tuchtvoorstel van het afdelingshoofd, wijst de secretaris-generaal van het departement EWI erop dat de inhoudelijke dossiers door verzoeker sinds oktober 2014 niet of nauwelijks worden verwerkt en dat er sinds het nieuwe werkjaar nog geen enkele output werd geleverd, zelfs niet na herhaalde afspraken daarover te hebben gemaakt, zodat meerdere dossiers in het gedrang komen, met vaak financiële implicaties voor gesubsidieerden en een stijgende werkdruk voor collega's. De secretaris-generaal vermeldt voorts dat verzoeker elke vorm van overleg met zijn afdelingshoofd en andere personeelsleden weigert en geregeld niet deelneemt aan vergaderingen, dat hij eveneens weigert te communiceren of te rapporteren aan derden, dat hij niet alleen zijn opdrachten binnen de afdeling negeert, maar ook zijn taken als vertegenwoordiger van de afdeling in algemene vergaderingen niet meer opneemt, dat hij tevens overleg met externen weigert en tot tweemaal toe zonder enige motivering niet is ingegaan op "een verplichte oproep" van de bedrijfsarts, dat hij weigert om persoonlijke nota's en evaluatie- en planningsdocumenten voor kennisname te ondertekenen en dat hij weigert deel te nemen aan de vervangingsoperatie van pc's, die nochtans voor het hele kerndepartement is ingevoerd en waarbij in een nieuw besturingssysteem wordt voorzien. Vervolgens gaat de secretaris-generaal in op de door verzoeker aangevoerde verweermiddelen.

De raad van beroep verwijst in de bestreden beslissing naar de nota van zijn secretaris van 30 augustus 2015, waarin het tuchtvoorstel van het afdelingshoofd van 8 april 2015 en de tuchtbeslissing van de secretaris-generaal van 23 juli 2015 zijn opgenomen. De raad van beroep stelt dat hij “dit verslag”, wat de feiten en de procedure betreft, integraal bijtreedt en als overgenomen beschouwt.

De raad van beroep vermeldt voorts dat verzoeker weigert om de hem wettig gegeven opdrachten uit te voeren, waardoor meerdere dossiers in het gedrang komen, hij elke vorm van overleg met zijn afdelingshoofd en derden weigert, hij tekortschiet in zijn plicht tot communicatie en hij weigert om documenten te ondertekenen die niet meer inhouden dan een bewijs van kennisgeving of ontvangst. De raad van beroep weerspreekt tevens de grieven van verzoeker en beaamt aldus de bevindingen in het tuchtvoorstel van het afdelingshoofd en in de tuchtbeslissing van de secretaris-generaal.

De bestreden beslissing vermeldt derhalve afdoende welke redenen de raad van beroep ertoe hebben gebracht te besluiten dat verzoeker in aanmerking komt voor de tuchtstraf van de schorsing gedurende drie maanden, met een salarisinhouding van één vijfde van de nettobezoldiging.

Voor zover verzoeker in zijn inleidend verzoekschrift uitvoerig uiteenzet dat de formeel vermelde motieven volgens hem niet deugdelijk zijn, beoogt hij andermaal veeleer een schending van de materiële motiveringsplicht.

Voor zover verzoeker in zijn inleidend verzoekschrift refereert aan “een verhoogde motiveringsplicht die de overheid dient na te leven bij het nemen van maatregelen ten nadele van een persoon die het klokkenluidersstatuut geniet”, moet worden opgemerkt dat de Vlaamse ombudsman, na onderzoek van het tuchtdossier, heeft geoordeeld dat geen enkel verband blijkt tussen verzoekers statuut van klokkenluider en de tegen hem gevoerde tuchtprocedure en dat daarvan melding is gemaakt in de tuchtbeslissing van de secretaris-generaal van

23 juli 2015, alsook in de bestreden beslissing, zodat aan de bedoelde “verhoogde motiveringsplicht” is voldaan.

17.4.1. De materiële motiveringsplicht houdt in dat iedere administratieve rechtshandeling moet steunen op motieven waarvan het feitelijk bestaan naar behoren bewezen is en die in rechte ter verantwoording van die handeling in aanmerking kunnen worden genomen.

Bij de beoordeling van de naleving van de materiële motiveringsplicht vermag de Raad van State zijn oordeel omtrent de tuchtfeiten niet in de plaats te stellen van het oordeel van het bestuur. Hij vermag enkel na te gaan of het bestuur is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of het die correct heeft beoordeeld en of het op grond daarvan in redelijkheid tot zijn besluit is kunnen komen.

17.4.2. Zoals zo-even reeds werd vastgesteld, wordt in de bestreden beslissing uiteengezet op grond van welke motieven de raad van beroep besluit dat verzoeker in aanmerking komt voor de tuchtstraf van de schorsing gedurende drie maanden, met een salarisinhouding van één vijfde van de nettobezoldiging. De raad van beroep weerspreekt daarbij de grieven van verzoeker en sluit zich aldus aan bij de bevindingen van het tuchtvoorstel van het afdelingshoofd en van de beroepen tuchtbeslissing van de secretaris-generaal.

Verzoeker zet in zijn inleidend verzoekschrift uitvoerig uiteen waarom de aantijgingen waarop de bestreden tuchtmaatregel is gesteund, naar zijn oordeel niet mogen worden aangenomen. Uit die uiteenzetting blijkt dat hij vaak een eigen interpretatie aan de feiten geeft of ze in een ander daglicht poogt te stellen en dat hij zijn eigen versie wenst te laten prevaleren op deze van de verwerende partij.

In dit verband dient te worden herinnerd aan de hiervóór reeds ter sprake gebrachte toetsingsbevoegdheid van de Raad van State waarbij alleen

een onredelijke beoordeling door de raad van beroep zou kunnen leiden tot een nietigverklaring van de bestreden beslissing.

Daarbij komt nog dat een eenzijdige administratieve rechtshandeling van het bestuur, zoals de bestreden beslissing er één is, een vermoeden van wettigheid geniet, óók wat de eraan ten grondslag liggende motieven betreft. Het staat dan ook aan de verzoekende partij voor de Raad van State om aan de hand van overtuigende argumenten de ondeugdelijkheid van die motieven aan te tonen. De bewijslast op dit vlak rust op de verzoekende partij. Loutere beweringen of verwijzingen zonder meer naar neergelegde stukken zijn daartoe bovendien ontoereikend.

Het is mede vanuit die optiek dat hierna verzoekers uiteenzetting wordt onderzocht.

17.4.3. Verzoeker betoogt vooreerst met betrekking tot feit 1 '[Industriële] Onderzoeksfondsen (IOF) strategische plannen' onder de rubriek '[w]eigering taken uit te voeren' van het tuchtvoorstel, dat het eerste tot het derde punt die ter staving van dit feit zijn vermeld in het tuchtvoorstel, buiten het tijdsbestek van zes maanden voorafgaand aan de tuchtstraf vallen en werden behandeld "in de context van de negatieve evaluatie".

Uit de volledige uiteenzetting van het bedoelde feit in het tuchtvoorstel blijkt evenwel dat de aan verzoeker verweten tekortkoming met betrekking tot de voornoemde fondsen, de inertie is die hij in dit dossier aan de dag heeft gelegd en waarvan, minstens, het klaarblijkelijke dieptepunt wel degelijk binnen de verjaringstermijn van zes maanden zoals bedoeld in artikel VIII 22 van het Vlaams personeelsstatuut is gesitueerd.

Voor zover verzoeker ter verantwoording van zijn houding wijst op de door hem aan de ombudsman gemelde "onregelmatigheid van de IOF-cijfers/sleutel", moet worden opgemerkt dat het onderzoek van zijn klacht bij

de ombudsman reeds was afgesloten op 2 juli 2014 en tot het besluit had geleid dat er een regularisatie zou volgen. Het blijkt niet dat verzoeker van zijn taken met betrekking tot het voornoemde dossier werd ontheven naar aanleiding van zijn klacht bij de ombudsman. De verwerende partij mocht van hem derhalve verwachten dat hij die taken verder naar behoren bleef uitvoeren. In de mate dat verzoeker het in zijn hoofde vastgestelde stilzitten beoogt te verklaren door de melding die hij eerder als klokkenluider deed en hij ervan uitgaat dat zijn weigering om bepaalde taken uit te voeren aldus terecht was, vermocht de verwerende partij dan ook anders te oordelen.

Voor zover verzoeker in ondergeschikte orde aanvoert dat hij de vragen van zijn afdelingshoofd heeft beantwoord, dat hij aan de ombudsman meldde dat druk op hem werd uitgeoefend om positieve adviezen te verlenen of foutief uit te betalen, dat het langdurige goedkeuringsproces grotendeels te wijten was aan het afdelingshoofd zelf, die het dossier liet liggen tijdens verzoekers ziekteverlof, alsook aan de instellingen, die aarzelden met correcties, en dat verschillende opmerkingen ten aanzien van de instellingen betrekking hebben op de subsidiëeringsvoorwaarden, geeft hij louter een eigen uitleg aan de gang van zaken, die hij als zodanig overigens niet heeft aangevoerd voor de raad van beroep. Het valt echter niet de Raad van State toe om de feitelijke beoordeling van de zaak over te doen en verzoeker brengt geen overtuigende redenen aan die aan de waarachtigheid van het relaas van de tuchtoverheid over het desbetreffende tuchtfeit kan doen twifelen of de redelijke beoordeling ervan door diezelfde tuchtoverheid ontkracht.

De omstandigheid dat de feiten met betrekking tot het IOF-dossier reeds in aanmerking werden genomen bij de negatieve evaluatie van verzoekers functioneren sluit ten slotte niet uit dat ze ook aan de grondslag kunnen liggen van een tuchtbeslissing.

17.4.4. Verzoeker betoogt voorts dat ook het KVAB-dossier – feit 2 onder de rubriek '[w]eigering taken uit te voeren' van het tuchtvoorstel – werd

behandeld in het kader van de negatieve evaluatie, maar zoals zo-even vermeld staat dit niet in de weg aan de aanwending ervan in een tuchtprocedure.

Verzoeker zet uitvoerig, maar veeleer verwarrend, zijn visie op de feiten uiteen. Deze uiteenzetting weerlegt evenwel niet de tekortkoming die aan verzoeker ten laste wordt gelegd. Aan verzoeker wordt immers niét ten laste gelegd dat het verloren gaan van het voormelde dossier aan hem te wijten was, maar wel dat hij bepaalde afspraken van het afdelingsoverleg van 17 november 2014 nooit heeft uitgevoerd en dat hij nooit melding heeft gemaakt van de telefonische afspraken tussen hem en de adjunct-kabinetschef niettegenstaande daar meermaals aanleiding toe was. Ook heeft verzoeker geen gevolg gegeven aan een vraag van het kabinet van 28 januari 2015 om een nota voor te bereiden, zelfs niet na herhaalde vraag.

Verzoekers argument dat hij vanaf 11 december 2014 verlof heeft genomen met goedkeuring van zijn afdelingshoofd, waardoor hij hoe dan ook het KVAB-dossier niet meer kon afhandelen, doet geen afbreuk aan de vaststelling van het tuchtvoorstel dat tussen het kabinet en verzoeker reeds eerder telefonische afspraken werden gemaakt over het aanpassen van dit dossier, maar dat verzoeker daarvan geen melding heeft gemaakt aan zijn afdelingshoofd en hij over dit dossier ook geen feedback heeft gegeven aan het kabinet. Het kan dan ook niet onredelijk worden genoemd dat de tuchtoverheid mede hieruit afleidt dat verzoeker weigert taken uit te voeren.

17.4.5. Voorts maakt verzoeker in zijn inleidend verzoekschrift helemaal niet duidelijk hoe de bedenkingen die hij formuleert met betrekking tot de hem verweten tekortkoming van het stelselmatig niet-nakomen van de afspraken gemaakt bij het werkoverleg – feit 3 onder de rubriek ‘[w]eigering taken uit te voeren’ van het tuchtvoorstel – tot het besluit moeten leiden dat dit feit grondslag mist en ten onrechte door de tuchtoverheid in aanmerking is genomen. Zo stelt verzoeker dat het “oneigenlijk gebruik van werkoverleg, o.a. om druk uit te oefenen” een deel van het probleem is, maar blijft hij in gebreke duidelijk te maken op

welke wijze dit overleg dan wel oneigenlijk werd gebruikt en brengt hij helemaal geen gegevens of stukken aan die concreet zijn bewering kunnen staven dat dit overleg is aangewend om ongeoorloofde druk op hem uit te oefenen. Verzoekers stelling dat hij ondanks de onmogelijke werksituatie veelvuldig heeft geparticipeerd aan werkoverleg, toont geenszins aan dat de concrete vaststellingen van de tuchtoverheid met betrekking tot het niet-nakomen van de afspraken die uit dit werkoverleg voortvloeiden, niet juist zouden zijn.

Verzoeker stelt in zijn inleidend verzoekschrift ook dat verschillende pijnpunten, waaronder “druk, manipulatie, desinformatie, het droppen van onregelmatigheden, het ondergraven van verzoeker”, kunnen worden geïllustreerd aan de hand van de e-mails die zijn geciteerd in het voorstel van tuchtstraf. De argumenten die hij vervolgens, andermaal veeleer verwarrend en ondoordgrondelijk, ontwikkelt en die een opsomming van kritieken lijken te zijn op het KVAB-dossier en de ermee gerelateerde subsidiedossiers, maken verre van duidelijk dat de concrete vaststellingen van de tuchtoverheid met betrekking tot het niet-nakomen door verzoeker van afspraken uit het werkoverleg feitelijk onjuist zijn.

17.4.6. Voor zover verzoeker tegen de hem verweten afwezigheid in gestructureerd overleg of vergaderingen van het themateam ‘Efficiënte dienstverlening’ – feit 4 onder de rubriek ‘[w]eigering taken uit te voeren’ van het tuchtvoorstel – inbrengt dat het voornoemde team “is opgericht/samengesteld toen [hij] reeds in de gracht gereden werd/zo goed als klokkenluider was”, blijft hij in gebreke duidelijk te maken welk het verklarend verband is tussen die op zich nietszeggende bewering en zijn vastgestelde afwezigheid binnen het voornoemde team.

17.4.7. Inzake het niet langer willen ontvangen van poststukken met betrekking tot zijn dossiers – feit 5 onder de rubriek ‘[w]eigering taken uit te voeren’ van het tuchtvoorstel – toont verzoeker niet *in concreto* zijn bewering aan dat poststukken voor hem werden achtergehouden, noch verduidelijkt hij welk het

verband zou zijn met het hem ten laste gelegde feit. Evenmin zet hij uiteen hoe de beweerde “onduidelijkheid [...] omtrent de effectieve behandelaar” het hem ten laste gelegde feit zou ontkrachten.

17.4.8. Wat de “[w]eigering tot overleg met het afdelingshoofd” betreft – feit 1 onder de rubriek ‘[w]eigering tot overleg’ van het tuchtvoorstel – geeft verzoeker een eigen relaas, zonder evenwel het hem ten laste gelegde feit te weerleggen.

Voor zover hij met betrekking tot het mondelinge verzoek van het afdelingshoofd op 3 november 2014 verwijst naar “wat reeds opgemerkt werd in het kader van de negatieve evaluatie”, moet erop worden gewezen dat met verzoekers argumentatie in vroegere verzoekschriften geen rekening mag worden gehouden. Een verzoekschrift tot nietigverklaring dient immers alle argumenten te bevatten die een verzoekende partij voor de Raad van State tegen de bestreden beslissing wenst aan te voeren. De verzoekende partij mag zich er dan ook niet toe beperken te verwijzen naar andere verzoekschriften, die betrekking hebben op andere aangevochten beslissingen.

17.4.9. Inzake de “[w]eigering tot overleg met anderen” – feit 2 onder de rubriek ‘[w]eigering tot overleg’ van het tuchtvoorstel – formuleert verzoeker kritiek op de (houding van de) secretaris-generaal, maar deze kritiek ontkracht niet de concreet vastgestelde tekortkoming in hoofde van verzoeker.

Verzoekers argumentatie weerlegt immers niet de concrete vaststellingen dat hij wegloopt wanneer hij wordt aangesproken over zijn weigering tot overleg, dat hij op vooraf geplande overlegmomenten onverwacht verlof aanvraagt of niet deelneemt aan moeizaam vastgelegde vergaderingen en dat overleg, zelfs wanneer het op zijn uitdrukkelijke vraag wordt georganiseerd, systematisch moet worden verdaagd.

Wat zijn weigering betreft om in te gaan op de uitnodiging van de arbeidsgeneesheer, stelt verzoeker dat hij “incorrect” naar de arbeidsgeneesheer werd verwezen. Daarmee weerlegt hij echter niet de concrete vaststelling in het voorstel van tuchtstraf dat hij zonder melding of verontschuldiging afwezig bleef. Dat de arbeidsgeneesheer op 6 augustus 2015 bevestigde dat een onmogelijke werksituatie voorligt, houdt evenmin een zodanige weerlegging in.

17.4.10.1. Met betrekking tot de hem verweten “[w]eigering om documenten te ondertekenen” stelt verzoeker dat hij vraagtekens plaatst bij het bestaan van “een plicht [...] om documenten te ondertekenen”.

In dit geval echter komt de aan verzoeker ten laste gelegde “[w]eigering om documenten te ondertekenen” erop neer dat hem wordt verweten herhaaldelijk – zo al niet systematisch – dwars te liggen wanneer hem stukken worden overhandigd die nodig zijn met het oog op zijn behoorlijk functioneren. Zo is het gebeurd bij de overhandiging van persoonlijke nota’s, de aanvraag voor Werkwijzer, het evaluatiedocument over het werkjaar 2014 en het planningsdocument 2015.

Ook zonder een uitdrukkelijke normatieve verplichting mag in redelijkheid van het personeelslid worden verwacht dat hij de stukken die hem door zijn werkgever worden overhandigd in ontvangst neemt en “voor ontvangst” ondertekent. Die redelijke eis sluit aan bij de plicht tot loyaliteit die het personeelslid aan zijn werkgever verschuldigd is. Het in ontvangst nemen en ondertekenen voor ontvangst van dergelijke stukken betekent immers niet dat de ondertekenaar akkoord gaat met de inhoud van die stukken. Overigens zou de ondertekenaar met een bijkomende vermelding een eventueel “niet akkoord” duidelijk kunnen maken.

Verzoeker meent argumenten voor zijn houding te kunnen halen uit “een historiek van onregelmatigheden en schending van procedures”. Hij verwijst daarbij naar feiten die plaatsvonden in 2010 en 2011. Hij verduidelijkt

evenwel niet in het minst wat het verband is tussen die beweerde feiten en de feiten die hem thans in de tuchtprocedure ten laste zijn gelegd en hoe die feiten zouden nopen tot het besluit dat de bestreden tuchtbeslissing onwettig is.

17.4.10.2. Verzoeker stelt dat hij een aangetekende verzending van de persoonlijke nota's aan zijn adres prefereerde – feit 1 onder de rubriek '[w]eigering om documenten te ondertekenen' van het tuchtvoorstel – en dat een niet-ondertekening een duidelijk signaal van niet-akkoord inhoudt.

Hij wijst evenwel geen enkele bepaling of beginsel aan die de verwerende partij ertoe zou verplichten om nota's betreffende het functioneren van haar personeelslid met een aangetekende zending aan de betrokkene te bezorgen. Zoals zo-even opgemerkt, kan een niet-akkoord op een andere manier tot uitdrukking worden gebracht dan door een weigering om dergelijke nota's in ontvangst te nemen en daartoe te ondertekenen.

Verzoeker betoogt dat de persoonlijke nota's hem nooit ter ondertekening werden voorgelegd door het afdelingshoofd, de tweede evaluator of de secretaris-generaal, maar dat hij daarvoor rechtstreeks werd benaderd door de adviseur HR & Vorming. Hij toont daarmee niet aan dat de verwerende partij foutieve of onredelijke conclusies heeft getrokken omtrent zijn weigering om persoonlijke nota's in ontvangst te nemen. Op welke wijze het toevoegen van de persoonlijke nota's aan zijn dossier dan weer een schending zou uitmaken van de hoorplicht of de rechten van verdediging maakt verzoeker helemaal niet duidelijk.

17.4.10.3. Verzoeker formuleert vervolgens bedenkingen bij de zogenaamde "[w]erkwijzerprocedure" – feit 2 onder de rubriek '[w]eigering om documenten te ondertekenen' van het tuchtvoorstel. Dat hij weigerde het vereiste aanvraagformulier te ondertekenen schrijft hij toe aan de volgens hem dubieuze rol van de adviseur HR & Vorming. Daargelaten dat verzoeker de beweerde rol van de adviseur HR & Vorming helemaal niet aannemelijk maakt, blijkt bovendien uit

niets dat de tussenkomst van de voornoemde adviseur de niet-ondertekening zou kunnen verklaren, laat staan rechtvaardigen.

17.4.10.4. Met betrekking tot het ondertekenen van het evaluatiedocument over het werkjaar 2014 – feit 3 onder de rubriek ‘[w]eigering om documenten te ondertekenen’ van het tuchtvoorstel – doet verzoeker gelden dat, niettegenstaande vanaf 2015 met digitale evaluaties zou worden gewerkt, hij als enige een papieren versie kreeg. Verzoeker toont evenwel niet aan dat de verwerende partij verplicht zou zijn geweest om hem het evaluatieverslag uitsluitend via digitale weg te bezorgen. Voorts voert hij geen andere deugdelijke reden aan die eraan in de weg stond dat hij dat verslag voor ontvangst ondertekende.

17.4.10.5. Wat het planningsdocument voor 2015 betreft – feit 4 onder de rubriek ‘[w]eigering om documenten te ondertekenen’ van het tuchtvoorstel – beperkt verzoeker zich tot de loutere stelling dat hem niet kan worden verweten dat het afdelingshoofd zijn opmerkingen niet serieus behandelde en dat op geen enkele manier geargumenteed is wat er aan zijn opmerkingen scheelde. Daarmee verantwoordt hij echter niet zijn weigering om dat planningsdocument voor ontvangst te ondertekenen.

17.4.11. Verzoeker verwijst ten slotte met betrekking tot de “[weigering] deelname aan vervanging apparatuur en opleiding” naar brieven van zijn raadsman aan het departement EWI en hij meent dat, aangezien hij de pc uiteindelijk niet diende in te leveren, het behouden tuchtfeit niet tot een tuchtstraf kon leiden. Hij wijst erop dat de pc overigens “einde looptijd” was.

Hiervóór *sub* 17.2 werd er reeds op gewezen dat verzoeker voor zover hij aanvoert dat hem ten onrechte als tuchtfeit wordt aangerekend dat hij met het oog op het vrijwaren van zijn rechten van verdediging bepaalde informatie-apparatuur niet inleverde, voorbijgaat aan de uitdrukkelijke vaststelling in de bestreden beslissing dat het feit dat hij uiteindelijk de laptop mocht behouden, geen afbreuk doet aan de bewezen weigering om deze in te leveren voor een update en

dat hij “[v]oor de bescherming van zijn gegevens kon [...] vragen dat in zijn aanwezigheid een getrouwe kopie zou worden gemaakt van zijn harde schijf te zijne behoeve” en dat hij “bij weigering de ombudsman [kon] inschakelen”.

De omstandigheid dat verzoeker zijn laptop uiteindelijk mocht behouden teneinde zijn rechten van verdediging in de lopende procedures te vrijwaren, impliceert niet dat de verwerende partij niet op goede grond kon vaststellen dat verzoeker nooit reageerde op e-mails dienaangaande en niet deelnam aan de vervanging van de laptops en het besturingssysteem.

Dat verzoekers pc “einde looptijd” zou zijn geweest, verandert niets daaraan.

17.5. Uit de bestreden beslissing blijkt dat de raad van beroep rekening heeft gehouden met de in de beroepsakte ontwikkelde argumenten van verzoeker, maar heeft geoordeeld dat deze “niet van aard [zijn] om de redengeving van de bestreden beschikking [versta: de tuchtbeslissing van de secretaris-generaal van 23 juli 2015] te ontkrachten”.

Verzoeker toont niet aan dat de raad van beroep ten onrechte besluit dat de secretaris-generaal duidelijk aangeeft waarom hij de feiten voor bewezen verklaart, dat het niet zozeer om enkele individuele feiten gaat, maar om een aaneengesloten reeks van gedragingen en tekortkomingen sinds oktober 2014, zonder dat daarvoor een aannemelijke reden naar voor wordt geschoven en dat verzoeker in feite niet ontkent dat hij sinds *medio* oktober 2014 tot op de datum van het tuchtvoorstel geen enkele input of output leverde met betrekking tot wat van hem werd verwacht.

De enkele omstandigheid dat de uitspraak van de raad van beroep nog op de dag van de zitting is gebeurd, betekent niet dat, zoals verzoeker beweert, “[v]an een effectieve beroepsmogelijkheid en de effectieve uitoefening van het hoorrecht [...] weinig tot geen sprake” was.

17.6. Het eerste middelonderdeel is niet gegrond.

18.1. Het algemeen rechtsbeginsel *non bis in idem* houdt in dat niemand twee keer mag worden gestraft of berecht voor eenzelfde strafbaar feit. Het belet evenwel niet dat eenzelfde feit aanleiding geeft tot maatregelen van verschillende aard.

De eerder aan verzoeker gegeven negatieve evaluatie voor zijn functioneren tijdens het werkjaar 2014 is niet van bestraffende aard en kan derhalve in het licht van het aangevoerde beginsel *non bis in idem* niet worden ingeroepen als een eerder ondergane bestraffing voor identieke feiten of feiten die in hoofdzaak dezelfde zijn.

Artikel VIII 18 van het Vlaams personeelsstatuut, luidens hetwelk “niemand het voorwerp [kan] zijn van een tuchtvordering voor reeds gesanctioneerde feiten” is om dezelfde reden niet geschonden.

18.2. Artikel VIII 22 van het Vlaams personeelsstatuut bepaalt dat de tuchtvordering enkel betrekking mag hebben op feiten die werden vastgesteld binnen een termijn van zes maanden voorafgaand aan de datum waarop de vordering wordt ingesteld.

Verzoeker voert aan dat “een aantal elementen die in beide bestreden beslissingen in aanmerking worden genomen – voor zover [hij] kan afleiden uit de bestreden beslissingen – eenvoudigweg [vallen] buiten de verjaaringstermijn van feiten waarvoor een tuchtstraf kan worden gegeven”. Hij verduidelijkt echter niet welke elementen hij voor ogen heeft.

Het tweede middelonderdeel is in zoverre niet ontvankelijk.

18.3. Verzoeker acht de materiële motiveringsplicht, het rechtszekerheidsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel geschonden bij gebrek aan een

concrete aanduiding van de feiten die bewezen worden verklaard. Dit is volgens hem verwonderlijk nu hij meermaals erop heeft gewezen dat onduidelijk is welke feiten hem effectief ten laste worden gelegd.

De bestreden beslissing van de raad van beroep van 8 september 2015 acht de bezwaren van verzoeker tegen de tuchtbeslissing van de secretaris-generaal van 23 juli 2015 ongegrond en valt deze beslissing bij. De tuchtbeslissing van de secretaris-generaal is gesteund op het tuchtvoorstel van verzoekers afdelingshoofd van 8 april 2015. In dat tuchtvoorstel worden alle ten laste gelegde feiten uitvoerig toegelicht. Dat verzoeker weet over welke feiten het precies gaat, blijkt uit zijn verweerschrift tegen het tuchtvoorstel en uit de daarin ontwikkelde verweermiddelen. Uit de overweging van de tuchtbeslissing van de secretaris-generaal dat de door verzoeker opgesomde “feitelijke onjuistheden” elementen betreffen die hetzij uit hun context worden gehaald, hetzij manifest onwaar zijn, blijkt onmiskenbaar dat de secretaris-generaal de in het tuchtvoorstel aangehaalde feiten als bewezen beschouwt. De raad van beroep verwijst in zijn beslissing dan weer, wat de feiten betreft, naar het verslag van de secretaris van 30 augustus 2015 dat bij de oproepingsbrief van dezelfde datum was gevoegd, waaromtrent verzoeker geen opmerkingen formuleerde en dat “volledigheidshalve integraal wordt bijgetreden en als [...] overgenomen wordt beschouwd”. Verzoeker betwist niet dat hij dit verslag heeft ontvangen en dat ook in dit verslag de feiten zijn weergegeven die hem ten laste zijn gelegd. De raad van beroep acht bovendien verzoekers grieven ongegrond, zodat duidelijk is dat hij alle feiten bewezen acht.

Verzoeker kan dan ook niet worden bijgevalen in zijn standpunt dat er een gebrek zou zijn aan “concrete aanduiding van welke feiten ten aanzien van hem bewezen worden verklaard”. Derhalve kan evenmin de door verzoeker daaruit afgeleide schending van beginselen van behoorlijk bestuur worden aangenomen.

18.4.1. Verzoeker stelt dat de strafmaat onevenredig is en dat niet wordt gemotiveerd waarom de voorgestelde tuchtstraf een gepaste straf zou zijn in de

gegeven omstandigheden. Volgens verzoeker motiveert de raad van beroep evenmin waarom een salarisinhouding bovenop de schorsing wordt voorgesteld, zodat hij zich ook hiertegen niet heeft kunnen verdedigen.

18.4.2. Een schending van het evenredigheidsbeginsel kan slechts worden aangenomen als de motieven van de genomen beslissing deugdelijk en vaststaand zijn, maar de op grond van die motieven genomen beslissing inhoudelijk dermate van het normale beslissingspatroon afwijkt dat geen andere overheid in dezelfde omstandigheden die beslissing zou nemen.

18.4.3. In dit geval voert verzoeker aan dat er géén motivering is voor de opgelegde tuchtstraf ‘tuchtschorsing met salarisinhouding voor drie maand’.

In het tuchtvoorstel van 8 april 2015 wordt de voorgestelde tuchtstraf nochtans als volgt gemotiveerd:

“Gezien de veelheid van feiten, het gebrek aan verbetering ondanks uitnodigingen tot overleg, en de manifeste onwil van betrokkene om zijn gedrag te verbeteren, stel ik volgende tuchtstraf voor:

Tuchtschorsing [mét] salarisinhouding voor een periode van 3 maanden, in overeenstemming met artikel VIII.4 VPS”.

De tuchtbeslissing van de secretaris-generaal van 23 juli 2015 overweegt in dit verband:

“dat de ontoelaatbare houding van betrokkene een zware hypotheek legt op het imago van de afdeling enerzijds en op de werkdruk van zijn collega’s in de afdeling anderzijds; dat een dergelijke houding om alle hoger aangegeven redenen ingrijpend dient gesanctioneerd te worden” en “dat om voormelde redenen, het voorstel van tuchtstraf ‘tuchtschorsing met salarisinhouding voor een periode van 3 maanden’ als passend en proportioneel beoordeeld wordt.”

De bestreden beslissing van de raad van beroep van 8 september 2015 vermeldt:

“De bestreden beslissing is naar feit en weerhouden sanctie voldoende ernstig gemotiveerd en de opgelegde tuchtsanctie staat in verhouding tot de weerhouden feiten en de eraan gekoppelde inbreuken op de deontologische code zoals van toepassing op [...] Stijn Eeckhaut.

[...]

De opgelegde tuchtstraf ‘tuchtschorsing voor een termijn van 3 maanden’ is een wettige sanctie. Met betrekking tot de salarisinhouding is evenwel niet bepaald welk deel van het salaris, met een maximum van één vijfde van de nettobezoldiging gedurende die drie maanden zal worden ingehouden. De devolutive kracht van het beroep brengt mee dat de zaak in zijn geheel aan de raad van beroep wordt onderworpen en verzoeker zich daarover heeft kunnen verdedigen.

De hierboven bepaalde tuchtstraf is een passende sanctie waar de overheid na de negatieve evaluatie alles eraan gedaan heeft om verzoeker terug op een normale wijze te laten functioneren.”

Hieruit blijkt genoegzaam dat, anders dan verzoeker beweert, de opgelegde tuchtstraf gemotiveerd is en waarom volgens de tuchtoverheid de tuchtstraf ‘tuchtschorsing voor drie maanden’, waarbij de inhouding van de nettobezoldiging wordt vastgesteld op één vijfde, een gepaste straf is.

18.4.4. Over de verhouding tussen de tuchtfeiten en de tuchtstraf wordt door de tuchtoverheid discretionair geoordeeld, zij het dat die beoordelingsbevoegdheid wordt begrensd door het redelijkheidsbeginsel. De Raad van State mag zich bij deze beoordeling niet in de plaats stellen van de tuchtoverheid. Hij vermag de opgelegde tuchtstraf slechts onevenredig te bevinden wanneer ze volkomen in wanverhouding staat tot de bewezen geachte feiten en het dan ook in redelijkheid ondenkbaar is dat enige andere zorgvuldig handelende overheid in dezelfde omstandigheden die beslissing zou nemen.

In het licht van de overwegingen van de thans bestreden tuchtbeslissing, die erop neerkomen dat verzoeker blijkt heeft gegeven van een volledig disfunctioneren, waarbij hij geen enkele in- of output meer leverde en structureel elke samenwerking met zijn hiërarchische oversten weigerde, kan de Raad van State niet aannemen dat de tuchtoverheid bij het opleggen van de voormelde tuchtstraf de grenzen van haar beoordelingsbevoegdheid te buiten zou zijn gegaan, zelfs al werd aan verzoeker in het verleden geen enkele tuchtstraf opgelegd.

18.4.5. Voor zover verzoeker stelt dat de reden van de zware tuchtstraf gelegen is in de persoon van zijn afdelingshoofd, brengt hij geen concrete elementen aan die deze bewering staven. Ze wordt overigens tegengesproken door de hiervóór *sub* 18.4.3 vermelde motivering van de tuchtstraf.

18.5. Het standpunt van verzoeker dat hij zich niet zou hebben kunnen verweren tegen het voorstel om, bovenop de tuchtschorsing, ook een inhouding van het salaris op te leggen, gaat niet op:

Het tuchtvoorstel luidt immers:

“Tuchtschorsing [mét] salarisinhouding voor een periode van 3 maanden, in overeenstemming met artikel VIII.4 VPS.”

Artikel VIII 4, eerste lid, van het Vlaams personeelsstatuut bepaalt:

“De tuchtschorsing wordt uitgesproken voor ten hoogste drie maanden en kan aanleiding geven tot een inhouding van salaris die niet hoger mag liggen dan één vijfde van de nettobezoldiging.”

Het moet voor verzoeker dan ook zonder meer zeer duidelijk zijn geweest dat de voorgestelde tuchtschorsing óók een inhouding van salaris inhield en wel op een wijze die in overeenstemming was met het Vlaams personeelsstatuut.

Verzoeker heeft zich dan ook ten volle daartegen kunnen verweren.

18.6. De tuchtbeslissing van de secretaris-generaal van 23 juli 2015 besluit tot het opleggen van “de tuchtstraf ‘tuchtschorsing met salarisinhouding voor een periode van 3 maanden’” en overweegt daarbij dat “het voorstel van tuchtstraf [...] als passend en proportioneel beoordeeld wordt”. Het was aldus zonneklaar dat de secretaris-generaal een tuchtschorsing van drie maanden wilde

opleggen mét een inhouding van salaris en het lag bovendien in de rede dat die inhouding het maximum van één vijfde van de nettobezoldiging bedroeg, gelet op de instemming van de secretaris-generaal met het tuchtvoorstel en de afwezigheid van een uitdrukkelijke vermelding van een geringere inhouding dan het maximum dat in het tuchtvoorstel met verwijzing naar het Vlaams personeelsstatuut was aangegeven.

Er is geen enkele reden om aan te nemen dat verzoeker niet in de mogelijkheid zou zijn geweest een dergelijke salarisinhouding te betwisten voor de raad van beroep.

18.7. Het valt voorts niet in te zien hoe de raad van beroep, zoals verzoeker beweert, zich schuldig zou hebben gemaakt aan bevoegdheidsoverschrijding wanneer hij ook formeel heeft bepaald dat de salarisinhouding één vijfde van de nettobezoldiging bedroeg. De raad van beroep heeft aldus allerminst een zwaardere tuchtsactie opgelegd dan de secretaris-generaal. De raad heeft niet meer gedaan dan, na onderzoek van verzoekers grieven en opnieuw oordelend, aan verzoeker de tuchtsanctie ‘tuchtschorsing met salarisinhouding voor drie maand’ opgelegd, “overeenkomstig de bestreden beslissing [van de secretaris-generaal]”. Daarbij heeft hij aan de tuchtstraf, anders dan verzoeker suggereert, géén terugwerkende kracht gegeven. De omstandigheid dat, zoals verzoeker beweert, de salarisinhouding al zou zijn gebeurd vóór de uitspraak van de raad van beroep spreekt dat niet tegen, nu een door de bevoegde overheid opgelegde tuchtstraf overeenkomstig artikel VIII 11 van het Vlaams personeelsstatuut ingaat op de derde werkdag volgend op de datum van de beveiligde zending van de tuchtbeslissing en het instellen van een beroep bij de raad van beroep slechts een schorpende werking heeft in het geval van een afzetting of een ontslag van ambtswege.

18.8. Het tweede middelonderdeel is evenmin gegrond.

19. Het eerste middel is derhalve in geen van zijn onderdelen gegrond.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

20. Verzoeker voert in een tweede middel de schending aan van het onafhankelijkheids- en onpartijdigheidsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel, de materiële motiveringsplicht en de hoorplicht. Hij voert tevens machtsafwijding aan.

21.1. Een *eerste middelonderdeel* ontleent hij aan de schending van het onafhankelijkheids- en onpartijdigheidsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel, de motiveringsplicht en de hoorplicht.

Wat de aangevoerde schending van het onafhankelijkheids- en onpartijdigheidsbeginsel betreft, betoogt verzoeker vooreerst dat zijn afdelingshoofd (die het tuchtvoorstel deed), de secretaris-generaal (die de initiële tuchtbeslissing nam) en de vertrouwenspersoon (de adviseur HR & Vorming) het voorwerp uitmaakten van een door hem ingediende formele klacht bij de Vlaamse ombudsman en dat dit onmiskenbaar gevolgen heeft gehad op het vlak van de wettigheid van alle navolgende beslissingen. Volgens verzoeker werd, niettegenstaande die klacht, het door hem opgeworpen gebrek aan objectiviteit en onpartijdigheid van de voornoemde personen genegeerd.

Verzoeker wijst er nogmaals op dat de tuchtstraf feiten sanctioneert waarvoor reeds een negatieve evaluatie werd gegeven.

Volgens verzoeker blijkt voorts uit een e-mail van de secretaris-generaal van 22 juli 2015 dat de initiële tuchtbeslissing vermoedelijk niet door hem alleen werd geschreven.

Hij stelt tevens dat zijn afdelingshoofd “in de eerste plaats de verantwoordelijke [is] voor de ongeoorloofde druk die werd uitgeoefend om *con-*

tra legem bepaalde adviezen te verlenen en voor miljoenen euro's aan subsidies uit te keren" en dat het afdelingshoofd er alle belang bij heeft met het oog op zijn eigen carrière en functioneren dat verzoeker in diskrediet wordt gebracht en liefst van al uit zijn functie zou worden verwijderd. Het is dan ook geen toeval, zo vervolgt verzoeker, dat hij twee dagen na het evaluatiegesprek van 23 februari 2015 werd aangemeld bij Werkwijzer, wat veel later is dan oorspronkelijk was gepland.

Verzoeker argumenteert dat de raad van beroep bovendien uitgaat van een beperkte lezing van het dossier, waaruit nochtans blijkt dat hij ook klacht heeft ingediend tegen de secretaris-generaal en de vertrouwenspersoon, zodat eerstgenoemde objectief gezien niet als een "onpartijdige en onafhankelijke rechter" kon optreden.

Daarnaast meent verzoeker dat de bestreden beslissing onzorgvuldig tot stand kwam, wat onder meer blijkt uit de aantijging dat hij op 11 december 2014 niet zou hebben geantwoord op een mondelinge vraag, terwijl hij die dag verlof had en dit verlof reeds de dag voordien was goedgekeurd door het afdelingshoofd. Door dit feit toch in aanmerking te nemen, wordt – aldus verzoeker – een onterechte tuchtstraf opgelegd.

Volgens verzoeker gaat de tuchtoverheid op geen enkele wijze in op zijn verweer en stelt zij onvoorwaardelijk vertrouwen in het afdelingshoofd, hoewel gerechtvaardigde redenen zijn opgegeven om aan diens objectiviteit te twijfelen. Er worden feitelijke onjuistheden aangehaald, terwijl verzoeker net argumenteerde dat verschillende tuchtfeiten uit de context zijn gerukt. De bestreden beslissing, zo stelt verzoeker, draait de feiten integraal om en staat op geen enkele manier welke elementen hij uit de context zou hebben gehaald of manifest onwaar zouden zijn, zodat hij zich hiertegen niet kan verdedigen.

Verzoeker betoogt voorts dat de bestreden beslissing op geen enkele wijze expliciteert welke tuchtfeiten bewezen worden geacht, niettegenstaande hij de verjaring inriep van diverse hem ten laste gelegde feiten.

Hij wijst er tevens op dat J.V.L., een zetelend lid van de raad van beroep, niet was terug te vinden op de lijst van potentiële assessoren die hem werd toegezonden met het oog op de uitoefening van zijn wrakingsrecht. Volgens verzoeker was de raad van beroep derhalve niet reglementair samengesteld, terwijl de stem van het betrokken lid nochtans doorslaggevend was voor het beslissingsrecht van de raad van beroep.

Verzoeker stelt ten slotte dat hij de persoonlijke nota's van "3 en 11 november 2014" (versta: 3 en 5 november 2014), waaraan de raad van beroep refereert, niet heeft ontvangen en hij derhalve geen opmerkingen daarover heeft kunnen maken en dat de nota's van 12 mei 2015 en 1 juni 2015 dateren van na het tuchtvoorstel, zodat deze evenmin ter motivering van de tuchtstraf kunnen dienen.

21.2. In een *tweede middelonderdeel* voert verzoeker machtsafwending aan.

Volgens verzoeker blijken uit de opmaak van het tuchtvoorstel twee elementen die onmiskenbaar op machtsafwending wijzen.

Vooreerst, zo stelt verzoeker, werd in het IOF-dossier onrechtmatig druk op hem gelegd om *contra legem* positieve adviezen te verlenen, zodat het logisch is dat hij in dat dossier geen handelingen meer stelde zolang de procedure bij de Vlaamse ombudsman liep. Die onrechtmatige druk manifesteerde zich ook in andere dossiers die verzoeker behandelde en waarvoor hij klacht indiende bij de ombudsman.

Voorts, aldus verzoeker, is de periode die in de negatieve evaluatie wordt behandeld slechts fragmentarisch en uiterst beperkt. Het is volgens hem niet toevallig dat deze periode integraal de tijdsperiode betreft vanaf zijn klacht bij de ombudsman. Vanaf het indienen van die klacht voelde het afdelingshoofd zich duidelijk geïsoleerd en aangetast in zijn functioneren, wat de reden is waarom hij verzoeker in een slecht daglicht wenst te stellen.

Verzoeker meent dan ook dat in de bestreden beslissing motiveringsgebreken werden rechtgezet door middel van motieven die duidelijk *a posteriori* werden toegevoegd en dat noch de tuchtbeslissing van de secretaris-generaal, noch de beslissing van de raad van beroep enig oog had voor de door hem terecht opgeworpen argumenten.

22.1. Verzoeker betwist in zijn memorie van wederantwoord het standpunt van de verwerende partij dat hij niet zou verduidelijken waarom de bestreden beslissing het onafhankelijkheidsbeginsel schendt. Hij betoogt dat dit beginsel noodzakelijk moet worden gelezen in samenhang met het onpartijdigheidsbeginsel. Volgens hem heeft de verregaande partijdigheid van de onderzoeker ervoor gezorgd dat de verdere procedure zodanig werd beïnvloed dat van een faire behandeling van zijn zaak voor de raad van beroep geen sprake meer was.

Verzoeker betoogt voorts dat elk element van het dossier erop wijst dat het tuchtdossier werd opgesteld in strijd met het onpartijdigheidsbeginsel. Volgens hem werkt de partijdigheid van het afdelingshoofd, de secretaris-generaal en de vertrouwenspersoon door naar de bestreden beslissing van de raad van beroep, die volledig steunt op de eenzijdige vaststellingen en beslissingen van de betrokkenen. Verzoeker betwist dat de feiten, aangehaald in het tuchtvoorstel, geen uitstaans zouden hebben met de feiten aangehaald in zijn “klokkenluidersmelding” aan de Vlaamse ombudsman. De bewering van de verwerende partij dat de ombudsman geen disfunctioneren van het afdelingshoofd heeft vastgesteld met betrekking tot “de IOF-methodiek”, houdt volgens verzoeker geen steek, gelet op het schrijven van de ombudsman van 23 juni 2014 en de decreetwijziging. Verzoeker benadrukt voorts de gelijkenissen tussen zijn dossier en dat van zijn vroegere collega P.B.

22.2. Wat de aangevoerde machtsafwending betreft, betwist verzoeker dat de verwerende partij in het kader van het IOF-dossier zou handelen in het algemeen belang. Volgens verzoeker werd immers onrechtmatig druk op hem uitgeoefend om *contra legem* positieve adviezen te geven en heeft het afdelings-

hoofd meermaals getracht om “dergelijk handelen” te forceren. Het is voor verzoeker volstrekt onduidelijk op welke manier het uitoefenen van die druk in het algemeen belang zou zijn. Eveneens is het voor hem onduidelijk “op welke manier het nodeloos opstarten van een tuchtprocedure lastens een personeelslid, [ná] een klacht bij de Ombudsman, geen aanwending van bevoegdheden afwijkend van het algemeen belang [is] om onoorbare doelstellingen te bereiken”. De overheid, aldus verzoeker, handelt immers enkel in het algemeen belang wanneer zij zelf het recht respecteert. Verzoeker wijst erop dat machtsafwending kan worden afgeleid uit handelingen die, elk afzonderlijk genomen, niet toelaten tot de aanwezigheid van machtsafwending te besluiten, maar die in hun onderlinge samenhang beschouwd, het bewijs leveren dat de overheid haar bevoegdheid niet heeft aangewend in het algemeen belang. Hij meent dit laatste duidelijk te hebben aangetoond.

23. In zijn laatste memorie doet verzoeker nog gelden dat vanaf het indienen van zijn klacht bij de ombudsman, voor de betrokkenen “alleen nog het belang van een goede reputatie op het spel [stond]” en dat het enige oogmerk van de verwerende partij erin bestond verzoeker te treffen omwille van die klacht. *A fortiori* blijkt volgens verzoeker machtsafwending uit “het plotse karakter van [zijn] beweerdelijk disfunctioneren”.

Beoordeling

24.1. Anders dan de verwerende partij opwerpt, is in het eerste middelonderdeel voldoende duidelijk uitgelegd waarom verzoeker de schending van het onafhankelijkheidsbeginsel en het onpartijdigheidsbeginsel inroept.

Wat het door verzoeker ingeroepen onafhankelijkheidsbeginsel betreft, moet wel worden opgemerkt dat, buiten de gevallen waarin uit de regelgeving zelf blijkt dat een bepaald orgaan is opgevat als een “onafhankelijk” orgaan, het bedoelde beginsel binnen het bestuur slechts een beperkte draagwijdte kan hebben. Ambtenaren zijn in de regel niet onafhankelijk, in die zin dat zij georganiseerd zijn in een hiërarchische structuur, waarin zij onderworpen zijn aan de

orders van hun hiërarchische oversten en van de personen die de politieke verantwoordelijkheid dragen voor de werking van de dienst.

Waar kan worden aangenomen dat het onafhankelijkheidsbeginsel inhoudt dat de overheid die bevoegd is om een bepaalde beslissing te nemen, die beslissing ook zelf moet nemen, zonder ongeoorloofde druk van buitenaf, moet in dit geval worden vastgesteld dat verzoeker niet aantoonde dat de bestreden beslissing onder dergelijke druk werd genomen.

De aangevoerde schending van het onafhankelijkheidsbeginsel faalt.

24.2. Wat de door verzoeker aangevoerde partijdigheid, in het bijzonder van zijn afdelingshoofd, betreft, blijkt dat verzoeker medio 2014 in een brief aan de Vlaamse ombudsman een onregelmatigheid meldde, waarvoor een procedure werd opgestart die verzoeker onder de bescherming van de ombudsman plaatste. Deze klacht van verzoeker hield in dat de telmethode voor de toekenning van subsidies aan “de Industriële Onderzoeksfondsen van de Vlaamse associaties” aan de kaak werd gesteld, evenals de situatie op de werkvloer. Uit die klacht blijkt dat verzoekers kritiek op zijn afdelingshoofd erop neerkwam dat verzoeker onder meer hem “op de hoogte bracht van het feit dat de aangeleverde cijfers niet in overeenstemming waren met het besluit (en het ontwerpbesluit) van de Vlaamse Regering”, maar dat niet corrigerend werd opgetreden en enkel “(verdere) druk op [hem werd] uitgeoefend om de toegezonden cijfers als correct te bevestigen”.

Uit een brief van 23 juni 2014 van de Vlaamse ombudsman aan de verwerende partij blijkt dat de ombudsman, wat de door verzoeker gemelde onregelmatigheid betreft, voorlopig concludeerde dat werd gehandeld “in strijd [...] met de voorwaarden van het BVR”. Hij voegde de bedenking eraan toe “dat de onregelmatigheid louter betrekking heeft op de verdeling van de middelen tussen de associaties onderling, maar zonder invloed is op het totaalbedrag van de subsidie lastens de Vlaamse begroting”. Voorts vermeldde hij dat verzoeker onder zijn

bescherming viel vanaf 23 juni 2014 en stelde hij overleg voor met de verwerende partij opdat hij zich zou kunnen uitspreken over de beweerdte onregelmatigheid en de situatie op de werkvloer.

Na het bedoelde overleg stelde de Vlaamse ombudsman in een brief van 2 juli 2014 aan de verwerende partij vast dat hij het met de bestuursinstantie erover eens was dat het aanbeveling verdiende om de vastgestelde onregelmatigheid te regulariseren “via een begrotingsruiter” en dat, wat de bescherming van verzoeker als klokkenluider en de situatie op de werkvloer betrof, een medewerker van de ombudsdienst het overleg zou faciliteren tussen verzoeker en zijn afdelingshoofd over de communicatie en het vertrouwen op de werkvloer.

Aldus werd vooreerst een oplossing gevonden voor de door verzoeker aangekaarte onregelmatigheid. Verzoeker toont niet aan dat daarna nog steeds een verkeerde toepassing zou zijn gemaakt van de regelgeving en druk op hem zou zijn uitgeoefend.

Voorts, wat de door verzoeker in zijn klacht bij de ombudsman aangekaarte situatie op de werkvloer betreft, blijkt uit niets dat de ombudsman van oordeel zou zijn geweest dat het afdelingshoofd dan wel enig ander persoon van het departement EWI schuld trof aan die situatie. In zijn arresten nrs. 241.982 en 241.983 van 28 juni 2018 heeft de Raad van State bovendien reeds vastgesteld dat uit het administratief dossier blijkt dat de ombudsdienst tussen verzoeker en zijn afdelingshoofd het overleg poogde te vergemakkelijken over de communicatie en het vertrouwen op de werkvloer, maar dat dit overleg – althans voor verzoeker – niet het gewenste resultaat opleverde. Uit het e-mailverkeer dat daarover tussen de ombudsdienst en de verwerende partij werd gevoerd en uit het e-mailverkeer van de verwerende partij zelf, kan alleen maar worden opgemaakt dat deze partij steeds haar volledige medewerking heeft verleend aan het zoeken naar een oplossing.

Alzo is er dan ook geen reden om aan te nemen dat verzoekers afdelingshoofd en de secretaris-generaal van het departement, omwille van ver-

zoekers vroegere klacht bij de Vlaamse ombudsman, niet op een onbevooroordeelde wijze de ten laste gelegde disfuncties hebben kunnen vaststellen.

In dit verband dient er overigens op gewezen dat de Vlaamse ombudsman met betrekking tot de evaluatie ‘onvoldoende’ die aan verzoeker werd toegekend voor het werkjaar 2014 en de aan verzoeker opgelegde en thans bestreden tuchtstraf stelde dat hij “na onderzoek geen verband [kon] vaststellen tussen de negatieve evaluatie en de voorgestelde tuchtstraf en de melding van de onregelmatigheid”.

Verzoeker mag dan al wel beweren dat hij het voormelde standpunt van de Vlaamse ombudsman betwist, de Raad van State ziet geen enkele reden waarom het zou moeten worden opzijgezet.

Ten slotte heeft de raad van beroep met zijn unanieme beslissing van 8 september 2015 de op het tuchtvoorstel gesteunde tuchtstraf van 23 juli 2015 opnieuw beoordeeld en heeft hij geoordeeld dat verzoeker in aanmerking komt voor de tuchtstraf ‘tuchtschorsing met salarisinhouding voor drie maand’, waarbij de salarisinhouding wordt bepaald op één vijfde van de nettobezoldiging. Verzoeker maakt niet aannemelijk dat de beweerde partijdigheid van zijn afdelingshoofd zou hebben afgekleurd op de beslissing van de raad van beroep.

De aangevoerde schending van het onpartijdigheidsbeginsel faalt evenzeer.

24.3. Dat de raad van beroep rekening heeft gehouden met de argumenten die door verzoeker in dit verband werden aangevoerd, blijkt genoegzaam uit de motivering van de bestreden beslissing, waarin het volgende wordt gesteld:

“Het onderzoek door de secretaris-generaal verliep in alle sereniteit, werd grondig gevoerd in alle objectiviteit en onafhankelijkheid. [...] Stijn Eeckhaut kreeg, via het zeer gedetailleerde voorstel tot tuchtstraf, kennis van alle feiten welke in aanmerking zouden/konden worden genomen bij de tuchtrechtelijke beoordeling ervan. Hij heeft er zich dan ook volledig op kunnen verdedigen.

Zijn rechten zijn optimaal geëerbiedigd. Hij werd gehoord, het proces-verbaal van dit verhoor werd hem meegedeeld en hij legde een verdedigingsnota, onder meer met betrekking tot bepaalde passages in dit verhoor, voor. Het feit dat [...] Stijn Eeckhaut de feiten op een andere manier interpreteert/voorstelt om tot een andere conclusie te komen dan de secretaris-generaal houdt geenszins in dat het onderzoek niet grondig, objectief en op onafhankelijke wijze zou zijn gevoerd of de beslissing onwettig zou zijn tot stand gekomen.

De bewering dat niet objectief zou zijn geoordeeld over de feiten, fouten en inbreuken snijdt geen hout. De motieven van het voorstel tot tuchtsanctie en deze van de beslissing over dit voorstel zijn complementair. Het volstaat de motieven van de bestreden beslissing erop na te lezen om vast te stellen dat de secretaris-generaal duidelijk aangeeft waarom hij de feiten voor bewezen verklaarde en het voorstel van de tuchtstraf als passend en proportioneel beoordeelde. Het gaat immers niet zozeer om enkele individuele feiten doch om een aaneengesloten reeks gedragingen en tekortkomingen van [...] Stijn Eeckhaut als adjunct van de directeur sinds oktober 2014, zonder dat daartoe een aannemelijke reden naar voor werd/wordt geschoven, en een inbreuk vormen op de gehoorzaamheidsplicht van de personeelsleden. Uit de gegevens van het dossier, het verweerschrift, de beroepsakte en de debatten voor de Raad blijkt dat verzoeker in feite niet ontkent dat sinds medio oktober 2014 tot op de datum van het voorstel van tuchtstraf er niets van input of output was op wat van hem werd verwacht. Uit de debatten voor de Raad is gevolgd dat zowel zijn afdelingshoofd als de [vertrouwenspersoon] niets onverlet hebben gelaten om verzoeker terug normaal te laten functioneren.

Uit de debatten voor de Raad is gebleken dat er in hoofde van het afdelingshoofd van verzoeker geen vooringenomenheid bestaat ten overstaan van verzoeker en het voorstel van tuchtstraf effectief gesteund is op een objectieve vaststelling van feiten en onpartijdig is.”

Het loutere feit dat verzoeker er een andere mening op nahoudt, betekent niet dat de raad van beroep dienaangaande onvoldoende motiveert of vooringenomen is.

24.4. Voor zover verzoeker nog verwijst naar een e-mail van de secretaris-generaal van 22 juli 2015 waaruit zou moeten blijken dat diens tuchtbeslissing van 23 juli 2015 niet door hem alleen werd geschreven, beperkt verzoeker zich tot een niet concreet onderbouwd vermoeden waarmee hij geenszins aantoonde dat de initiële tuchtbeslissing niet door de secretaris-generaal genomen zou zijn of dat de in die beslissing verwoorde motieven niet aan de secretaris-generaal zouden mogen worden toegeschreven. Hoe dan ook overigens is de

beslissing van de raad van beroep in de plaats gekomen van de tuchtbeslissing van de secretaris-generaal.

24.5. Reeds bij de beoordeling van het eerste middel werd vastgesteld dat – in tegenstelling tot hetgeen verzoeker nogmaals aanvoert – genoegzaam duidelijk is welke tuchtfeiten hem ten laste worden gelegd en door de tuchtoverheid bewezen worden geacht en dat hij niet aantoont dat die feiten verjaard zouden zijn.

Dat verzoeker wegens zijn goedgekeurd verlof op 11 december 2014 geen antwoord zou hebben kunnen geven op een vraag van het afdelingshoofd met betrekking tot het KVAB-dossier, neemt niet weg dat verzoeker de hem ten laste gelegde tekortkoming aangaande dit dossier niet weerlegt (zie hiervóór *sub* 17.4.4) en toont als zodanig geen onzorgvuldige vaststelling van dit tuchtfeit aan.

24.6. Voor zover verzoeker doet gelden dat de naam van een zetelend lid van de raad van beroep niet is terug te vinden in de lijst van potentiële assessoren, zodat hij zijn wrakingsrecht niet heeft kunnen uitoefenen, wordt verwezen naar de beoordeling van het derde middel.

24.7. Voor zover verzoeker erop wijst dat de persoonlijke nota's van 12 mei 2015 en 1 juni 2015, waarvan de bestreden beslissing gewag maakt, dateren van na het tuchtvoorstel, zodat ze niet kunnen dienen tot motivering van de tuchtstraf, dient te worden vastgesteld dat de voormelde beslissing slechts “[t]en overvloede” melding ervan maakt, zodat ze geen determinerend motief van die beslissing uitmaken en hun eventuele onwettigheid hoe dan ook de nietigverklaring van die beslissing niet zou kunnen verantwoorden.

Wat de persoonlijke nota's van 3 en 5 november 2014 betreft, moet erop worden gewezen dat beide nota's door de adviseur HR & Vorming ter kennisneming aan verzoeker werden voorgelegd, maar dat verzoeker heeft ge-

weigerd ze in ontvangst te nemen, zodat hij aan de verwerende partij niet mag verwijten ze toch te gebruiken. Daarbij komt nog dat ook die nota's in de bestreden beslissing slechts "[t]en overvloede" worden vermeld en derhalve hoe dan ook niet de nietigverklaring van die beslissing zouden kunnen verantwoorden.

24.8. Het eerste middelonderdeel is niet gegrond.

25.1. Er is sprake van machtsafwending wanneer een overheid de bevoegdheid die haar tot het bereiken van een bepaald oogmerk van algemeen belang is gegeven, gebruikt voor het nastreven van een ander doel. Om tot een nietigverklaring te kunnen leiden, moet het ongeoorloofde oogmerk het enige doel van de bestreden handeling zijn. In dit geval zou dit betekenen dat de verwerende partij haar tuchtbevoegdheid heeft uitgeoefend met als enig oogmerk verzoeker te treffen omwille van de klacht die hij bij de ombudsman indiende.

Volgens verzoeker blijkt machtsafwending vooreerst uit de onrechtmatige druk die op hem werd uitgeoefend om *contra legem* positieve adviezen te verlenen en voorts uit het plotse karakter van zijn beweerdelijk disfunctioneren.

Het eerstgenoemde aspect werd door verzoeker reeds aangevoerd in het eerste middelonderdeel. Uit de beoordeling daarvan is gebleken dat verzoeker niet aantoont dat, nadat een oplossing werd gevonden voor de door hem aangekaarte onregelmatigheid, nog steeds een verkeerde toepassing zou zijn gemaakt van de regelgeving en druk op hem zou zijn uitgeoefend. Voor zover verzoeker stelt dat "het logisch [is] dat net in [het IOF-dossier] door [hem] geen daden worden ondernomen zo lang de procedure bij de Ombudsman lopende is", blijkt dat de procedure reeds begin juli 2014 afgehandeld was en dat, zoals reeds werd opgemerkt, niet blijkt dat verzoeker van zijn taken ontheven was vanwege zijn klacht bij de ombudsman.

Wat het laatstgenoemde aspect betreft, overtuigt verzoeker er niet van dat de hem toegekende tuchtstraf louter een gevolg is van de klacht die hij eerder bij de Vlaamse ombudsman heeft ingediend. In dit verband zij overigens herhaald dat de Vlaamse ombudsman geen verband heeft vastgesteld tussen de voornoemde klacht en de hem opgelegde tuchtstraf.

Verzoeker maakt aldus niet aannemelijk dat de verwerende partij haar tuchtbevoegdheid heeft uitgeoefend met als enig oogmerk hem te treffen vanwege de klacht die hij bij de ombudsman indiende.

25.2. Het tweede middelonderdeel is evenmin gegrond.

26. Het tweede middel is derhalve in geen van zijn onderdelen gegrond.

C. Derde middel

Standpunt van de partijen

27. Verzoeker leidt een derde middel af uit “machtsoverschrijding en onbevoegdheid waarmee de [...] bestreden beslissing werd genomen”, alsook uit de schending van artikel I 9 *juncto* artikel VIII 19 van het Vlaams personeelsstatuut en het huishoudelijk reglement van 29 maart 2006 van de raad van beroep.

28.1. In een *eerste middelonderdeel* voert verzoeker aan dat de raad van beroep in het kader van het georganiseerd administratief beroep in tuchtzaken in beginsel slechts een adviserende bevoegdheid heeft. Daarop bestaat een uitzondering, namelijk dat “bij eenparigheid van stemmen de Raad van Beroep een beslissende bevoegdheid heeft”. Verzoeker wijst erop dat de raad van beroep in dat specifieke geval overeenkomstig artikel VIII 19 van het Vlaams personeelsstatuut kan beslissen dat de tuchtstraf ongegrond is, de straf wordt verminderd of geen straf wordt opgelegd. Volgens verzoeker is het duidelijk niet de bedoeling geweest

om de raad van beroep in tuchtzaken een verregaande beslissingsbevoegdheid toe te kennen en hem te belasten met de bevoegdheid om “de zaak integraal tot zich te trekken en vervolgens een onwettige straf te vervangen door een zelf ingevulde straf”. Door geen advies te verlenen, maar wel de zaak naar zich toe te trekken en “expliciet gebruik te maken van de bevoegdheid ingevolge de beweerde ‘devolutieve werking’ die de Raad van Beroep zichzelf heeft toegeëigend”, overschrijdt de raad van beroep, aldus verzoeker, de hem toegekende bevoegdheid.

Verzoeker stelt dat “[d]e Raad van Beroep [...] in beginsel (minimaal) [had] moeten vaststellen/adviseren dat de opgelegde tuchtstraf onwettig was, en dienvolgens het dossier [had] dienen te versturen aan de beleidsraad”. Door dit niet te doen en de zaak ingevolge de beweerde devolutieve werking tot zich te trekken en zijn oordeel in de plaats van de bevoegde tuchtoverheid te stellen, is er volgens verzoeker manifest sprake van machtsoverschrijding.

Volgens verzoeker maakt de tuchtstraf opgelegd door de bestreden beslissing onmiskenbaar een verzwaring uit van zijn situatie, aangezien door de initiële tuchtbeslissing van de secretaris-generaal een onwettige en aldus voor onbestaande te houden sanctie werd opgelegd, minstens was de facultatieve salarisinhouding niet in overeenstemming met artikel VIII 4 van het Vlaams personeelsstatuut. Verzoeker wijst erop dat volgens artikel VIII 19 van het Vlaams personeelsstatuut het niet de raad van beroep toevalt om de toestand van het betrokken personeelslid te verzwaren.

28.2. In een *tweede middelonderdeel* voert verzoeker aan dat J.V.L., één van de zetelende leden van de raad van beroep, niet is terug te vinden in de lijst van potentiële assessoren die hem werd toegestuurd met het oog op de uitoefening van zijn wrakingsrecht, zodat de raad van beroep niet reglementair was samengesteld bij het nemen van de bestreden beslissing. Volgens verzoeker was de stem van J.V.L. nochtans doorslaggevend voor het door de raad van beroep ingeroepen beslissingsrecht. Verzoeker stelt dat hij zich niet heeft kunnen beroepen op zijn essentieel recht tot wraking, doordat hem foutieve gegevens werden verstrekt over

de samenstelling van de raad van beroep. Hij leidt daaruit af dat ook zijn rechten van verdediging onmiskenbaar werden ingeperkt en dat de bestreden beslissing “behept [is] met een nietigheid”.

29. In zijn memorie van wederantwoord betwist verzoeker het standpunt van de verwerende partij dat, in geval van eenparigheid van stemmen, de raad van beroep een beslissingsbevoegdheid heeft, niet enkel om tuchtstraffen ongegrond te verklaren, maar ook om deze beslissingen te hervormen.

Verzoeker betwist voorts dat de lijsten van potentiële assessoren louter zouden dienen voor de wrakingsprocedure en de vrijwaring van de onpartijdigheid en zij stelt dat de verwerende partij de deur openzet voor een compleet willekeurige samenstelling van de raad van beroep. Dat hij ter zitting van de raad van beroep geen bezwaar heeft gemaakt tegen de aanwezigheid van J.V.L. is volgens verzoeker enkel te wijten aan het feit dat de assessoren niet werden voorgesteld of zichzelf niet hebben voorgesteld. Verzoeker stelt dat hij pas naar aanleiding van de kennisgeving van de bestreden beslissing kennis kreeg van de effectieve samenstelling van de raad van beroep en de onregelmatigheid kon opmerken. Bovendien, zo stelt verzoeker, bevestigt de verwerende partij in haar memorie van antwoord dat er sprake is van een onregelmatige samenstelling.

30. In zijn laatste memorie doet verzoeker nog gelden dat de verwerende partij haar huishoudelijk reglement had moeten toepassen en toezicht had moeten uitoefenen op de beslissing van de vakorganisatie betreffende de aanwijzing van haar vertegenwoordiger.

Beoordeling

31.1. Krachtens artikel I 9, § 1, van het Vlaams personeelsstatuut – hiervóór *sub* 10 aangehaald – heeft de raad van beroep in beginsel een adviserende bevoegdheid, maar heeft hij een beslissende bevoegdheid “in geval van eenparigheid”.

Artikel VIII 19 van het Vlaams personeelsstatuut luidt als volgt:

“De bevoegde overheid noch de raad van beroep kunnen een zwaardere tuchtstraf definitief uitspreken dan de straf die uitgesproken is voor het beroep.

Zij mogen alleen feiten in aanmerking nemen die de tuchtprocedure gerechtvaardigd hebben.

Als de raad van beroep unaniem beslist dat de tuchtstraf ongegrond is, kan de raad aansluitend bij eenparigheid van stemmen beslissen om geen of een lichtere straf toe te kennen dan de straf die uitgesproken is voor het beroep.

Een tuchtstraf kan geen uitwerking hebben over een periode vóór de uitspraak.”

De toelichting bij deze laatst aangehaalde bepalingen, waarop verzoeker zich uitdrukkelijk lijkt te steunen, vermeldt:

“Wanneer de raad van beroep unaniem beslist heeft dat de tuchtstraf ongegrond is, kan de raad van beroep beslissen om een lichtere tuchtstraf toe te kennen. Indien de Raad van Beroep in dat geval niet unaniem beslist om een lichtere tuchtstraf toe te kennen dan betekent dit dat er geen tuchtstraf wordt toegekend.

Deze beslissing vereist eveneens unanimititeit.”

31.2. Anders dan verzoeker het lijkt te zien, is artikel VIII 19 geen *lex specialis* die voor tuchtzaken afwijkt van de regeling van artikel I 9 van het Vlaams personeelsstatuut.

Artikel VIII 19 bepaalt niet de advies- of beslissingsbevoegdheid van de raad van beroep als zodanig, maar voegt er slechts aan toe dat de raad van beroep, zoals desgevallend ook de bevoegde overheid, geen zwaardere tuchtstraf definitief mag uitspreken dan die welke uitgesproken is vóór het beroep. Het preciseert ook dat wanneer de raad van beroep beslist tot de ongegrondheid van de opgelegde tuchtstraf – een beslissing die door de raad van beroep zelf, zoals voorgeschreven bij artikel I 9 van het Vlaams personeelsstatuut, alleen bij unanimititeit kan worden genomen – hij aansluitend bij eenparigheid van stemmen kan beslissen om geen of een lichtere straf op te leggen.

In casu heeft de raad van beroep de tuchtstraf zoals ze door de secretaris-generaal op 23 juli 2015 aan verzoeker werd opgelegd, niet ongegrond bevonden zoals bedoeld in artikel VIII 19 van het Vlaams personeelsstatuut, maar ze integendeel als gegrond beoordeeld. Wat de salarisinhouding betreft, heeft hij uitdrukkelijk gepreciseerd dat deze één vijfde van de nettobezoldiging bedraagt. Zoals hiervóór reeds *sub* 18.6. werd aangegeven, ligt het in de rede dat die salarisinhouding ook al begrepen was in de tuchtbeslissing van de secretaris-generaal van 23 juli 2015, gelet op de instemming van de secretaris-generaal met het tuchtvoorstel en de afwezigheid van een uitdrukkelijke vermelding van een geringere inhouding dan het maximum dat in het tuchtvoorstel met verwijzing naar het Vlaams personeelsstatuut was aangegeven.

De raad van beroep heeft aldus, in tegenstelling tot wat verzoeker beweert, de bevoegdheid die hem door het Vlaams personeelsstatuut is toebedeeld in tuchtaangelegenheden, niet overschreden.

31.3. Het eerste middelonderdeel is niet gegrond.

32.1. In het tweede middelonderdeel voert verzoeker aan dat de raad van beroep onregelmatig was samengesteld, omdat de naam van één lid dat zetelde in de raad van beroep, niet was vermeld in de “lijst van potentiële assessoren”.

Er bestaat geen betwisting over dat J.V.L. in de raad van beroep zetelde namens een vakorganisatie, maar dat zijn naam niet was vermeld in de “[l]ijst van assessoren namens de vakorganisatie in de Raad van Beroep bij de diensten van de Vlaamse overheid” die aan verzoeker was toegestuurd met het oog op de uitoefening van zijn wrakingsrecht overeenkomstig artikel 9, § 2, van het huishoudelijk reglement van de raad van beroep.

Luidens artikel I 10, § 1, van het Vlaams personeelsstatuut wordt de raad van beroep per zaak paritair samengesteld uit leden van de overheid en uit

leden van de representatieve vakorganisaties vertegenwoordigd in sectorcomité XVIII Vlaamse Gemeenschap – Vlaams Gewest.

Het enkele feit van de niet-vermelding van het betrokken lid in de lijst van potentiële assessoren die aan verzoeker werd voorgelegd, impliceert als zodanig evenwel niet dat de raad van beroep niet was samengesteld zoals voorgeschreven door de voormelde bepaling van het Vlaams personeelsstatuut. Verzoeker voert in zijn inleidend verzoekschrift helemaal niet aan dat het betrokken lid niet regelmatig door een representatieve vakorganisatie, vertegenwoordigd in sectorcomité XVIII Vlaamse Gemeenschap – Vlaams Gewest, was afgevaardigd om in de raad van beroep te zetelen.

32.2. Hij brengt in zijn inleidend verzoekschrift de aangevoerde grief in verband met de uitoefening van zijn recht op wraking, zoals het wordt geregeld in artikel 9 van het huishoudelijk reglement, waarvan de tweede paragraaf als volgt luidt:

“De verzoeker kan tot uiterlijk twee werkdagen voor de datum van de zitting leden van de lijsten van overheids- en vakbondsafgevaardigingen wraken. De wraking moet gemotiveerd zijn. Om de verzoeker in staat te stellen zijn wrakingsrecht uit te oefenen, worden bij de oproepingsbrief de lijsten met de potentiële overheids- en vakbondsafgevaardigingen gevoegd. De verzoeker deelt daartoe per aangetekende brief aan de secretaris de naam van de gewraakte assessoren mee. Een door de secretaris ondertekend en gedateerd ontvangstbewijs staat gelijk met een aangetekende brief.

Indien de Voorzitter de vraag tot wraking aanvaardt, roept de secretaris, zo vlug mogelijk andere assessoren op en deelt aan de verzoeker de lijst mee van de effectieve leden van de bevoegde kamer van de raad van beroep.”

Verzoekers recht om voorafgaandelijk zijn wrakingsrecht uit te oefenen, mag dan al wel ten aanzien van de persoon van J.V.L., die niet was opgenomen op de voormelde lijst, onbestaand zijn geweest, dit impliceert nog niet dat verzoeker daardoor in zijn belangen geschaad is geweest. Hij maakt immers niet in het minst aannemelijk dat er voor hem goede redenen waren om de voornoemde vakbondsafgevaardigde om redenen van diens (schijn van) partijdigheid te wraken.

In zoverre kan het middelonderdeel niet tot de nietigverklaring van de bestreden beslissing leiden.

32.3. Voor zover verzoeker in zijn memorie van wederantwoord en zijn laatste memorie tevens verwijst naar artikel 3, § 2, van het huishoudelijk reglement, naar luid waarvan de secretaris van de raad van beroep na de ontvangst van het beroepschrift “uit de overheidslijst drie assessoren [aanduidt] en vraagt aan de representatieve vakorganisaties om uit de overgelegde lijst van afgevaardigden één assessor voor hun vakorganisatie aan te wijzen”, om vervolgens op grond daarvan te besluiten tot de onregelmatige samenstelling van de raad van beroep, geeft hij aan het middel ten dele een nieuwe draagwijdte.

Daargelaten of hij dat nog ontvankelijk in die fase van de rechtspleging vermocht te doen, moet hoe dan ook worden vastgesteld dat het enkele feit dat J.V.L. na de bedoelde vraag van de secretaris zou zijn aangeduid als lid van de raad van beroep, niettegenstaande zijn naam niet in de “[l]ijst van assessoren namens de vakorganisatie” was vermeld, niet betekent dat de raad van beroep niet beantwoordde aan de door artikel I 10 van het Vlaams personeelsstatuut voorgeschreven samenstelling.

32.4. Het tweede middelonderdeel is evenmin gegrond.

33. Het derde middel is derhalve in geen van zijn onderdelen gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verworpt het beroep.

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

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 19 maart 2019,
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