RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

ARREST

nr. 250.524 van 6 mei 2021
in de zaak A. 228.959/IX-9600

In zake: XXXX
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Vanessa Penninger
kantoor houdend te 3600 Genk
Aspergerijstraat 2
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

de CVBA VLAAMSE MAATSCHAPPIJ VOOR WATERVOORZIENING
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Wim Mertens
kantoor houdend te 3580 Beringen
Paalsesteenweg 81
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 29 augustus 2019, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van de directieraad van de cvba Vlaamse Maatschappij voor Watervoorziening van 28 juni 2019 waarbij XXXX als tuchtmaatregel een lagere inschaling in de salarisschaal U 201 wordt opgelegd.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Auditeur Joke Goris heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft een verzoek tot voortzetting en de verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 26 april 2021.

Staatsraad Patricia De Somere heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Philippe Dreesen, die *loco* advocaat Wim Mertens verschijnt voor de verwerende partij, is gehoord.

Eerste auditeur Joke Goris 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 sinds 1 juli 1984 in dienst van de cvba Vlaamse Maatschappij voor Watervoorziening (hierna: de VMW) – met als commerciële benaming ‘de Watergroep’ – aanvankelijk als ‘hulparbeider B’, en sinds 1 augustus 2000 in de functie van ‘werkmeester toezichter leidingwerken’.

3.2. Op 25 oktober 2018 en 30 november 2018 ontvangt de verwerende partij twee anonieme brieven met aantijgingen van buitensporige vriendschappelijke relaties tussen een aannemer en een aantal medewerkers van de VMW, waaronder verzoeker. De brieven gaan ook over de herstructurering binnen de VMW.

3.3. Op 14 november 2018 geeft de verwerende partij opdracht aan de bvba i-Force om een forensische audit uit te voeren.

3.4. Op 1 maart 2019 beslist de directieraad van de VMW, na verzoeker te hebben gehoord, om hem, met toepassing van de bepalingen van deel X van het personeelsstatuut van de VMW (hierna: het personeelsstatuut), te schorsen in het belang van de dienst voor een periode van vier maanden, met ingang van 6 maart 2019.

Verzoeker gaat tegen deze beslissing niet in beroep, zoals hij uitdrukkelijk meedeelt in een brief van 18 maart 2019 aan de directieraad.

3.5. De bvba I-Force stelt op 20 maart 2019 haar eindverslag op.

3.6. Met een brief van 4 april 2019 deelt de directeur Distributie en toevoer van de VMW aan verzoeker mede dat hij, in zijn hoedanigheid van verzoekers hiërarchisch meerdere, voorstelt de tuchtstraf ‘terugzetting in graad van adjunct-werkmeester met de rang U1’ op te leggen. Met deze brief wordt verzoeker in kennis gesteld van voornoemd eindverslag, dat deel uitmaakt van het tuchtdossier en de feitelijke grondslag vormt voor het voorstel tot tuchtmaatregel.

3.7. Op 26 april 2019 wordt verzoeker gehoord door de directieraad. Hij legt daarbij een verweerschrift neer.

3.8. Op 8 mei 2019 beslist de directieraad om aan verzoeker de tuchtstraf ‘terugzetting in graad van adjunct-werkmeester (U1) met de salarisschaal U 103’ op te leggen.

3.9. Na beroep van verzoeker formuleert de raad van beroep voor de diensten van de Vlaamse overheid op 17 juni 2019 het advies “dat de opgelegde sanctie niet de ter zake noodzakelijke en verantwoorde sanctie is dewelke in verhouding staat tot de zwaarwichtigheid van de feiten. Er is geen enkel bewijs dat

de verzoeker gehandeld zou hebben ten nadele van de Watergroep. De feiten, zoals deze uit het tuchtonderzoek volgen, zijn niet van aard de verzoeker de functie van Werkmeester Toezichter leidingen te ontnemen".

3.10. Op 28 juni 2019 beslist de raad van bestuur van de VMW aan verzoeker de definitieve tuchtstraf 'lagere inschaling in de salarisschaal U 201' op te leggen, als volgt:

> "[…] Overwegende dat de feiten als dusdanig niet betwist worden door de heer XXXX, maar dat hij in zijn beroepschrift stelt beroep tegen de tuchtstraf in te stellen omdat hij van oordeel is dat deze onterecht is en buiten elke redelijke proportie is tegenover de feiten;
> Overwegende dat het advies van de Raad van Beroep stelt dat de meerderheid van de raad oordeelt dat de opgelegde sanctie niet de ter zake noodzakelijk en verantwoorde sanctie is dewelke in verhouding staat tot de zwaarwichtigheid van de feiten; en dat er geen enkel bewijs is dat de verzoeker gehandeld zou hebben ten nadele van De Watergroep;
> Overwegende dat de Raad van Beroep in bovenvermeld advies verder stelt dat de feiten, zoals deze uit het tuchtonderzoek volgen, niet van die aard zijn de verzoeker de functie van Werkmeester Toezichter leidingen te ontnemen;
> Overwegende dat de Directieraad in zijn beslissing van 8 mei 2019 uitvoerig inging op het door de heer XXXX aangevoerde verweer, zoals opgenomen in vermeld verweerschrift;
> Overwegende dat de Directieraad in zijn beslissing van 8 mei 2019 oordeelde dat de in het eindverslag van I-Force beschreven activiteiten moeten gezien worden binnen de context van de functie die de heer XXXX uitoefent en van oordeel is dat deze niet passen in een normale professionele verhouding met een aannemer die opdrachten uitvoert voor De Watergroep;
> Overwegende dat de heer XXXX in zijn hoedanigheid van werkmeester Aanpassings- en verkavelingsprojecten – voorheen toezichter leidingwerken genoemd – betrokken is bij het toezicht en de controle op de uitvoering van de werken die door de betrokken aannemer worden uitgevoerd; dat deze toezichtsopdrachten op de werven de controle op de kwaliteit van de geleverde diensten, technische controle van de werken, controle op het feit of de werken uitgevoerd worden volgens de budgettaire uitspraken (opmetingslijst/meetstaat) inhouden;
> dat dit ook de opmaak van de PV van de uitgevoerde hoeveelheden, de registratie van de werkuren, het verbruik materiaal, het evaluatieverslag over de aannemer, klachtenbehandeling op de werken uitgevoerd door de aannemer, ... omvat;
> Overwegende dat de Directieraad in bovenvermelde beslissing oordeelde dat, rekening houdend met de bovenstaande verantwoordelijkheden,

vriendschappelijke banden met een aannemer en het aanvaarden van geschenken van deze aannemer in deze ongepast zijn vermits deze de professionaliteit, de objectiviteit en het oordeelsvermogen kunnen beïnvloeden;
Overwegende dat de Raad van Bestuur, in het kader van het door De Watergroep gevoerde integriteitsbeleid, een deontologische code vaststelde met als opzet de medewerkers het bewustzijn van integer handelen en van de gevaren van normvervaging – waarbij men zich niet altijd meer bewust is van wat geoorloofd is en wat niet – , inzicht in de mogelijkheid tot beïnvloeding en gebrek aan objectiviteit bij te brengen;
Overwegende dat de deontologische code van De Watergroep het volgende vermeldt: ‘We aanvaarden geschenken, gunsten en uitnodiging voor diners, activiteiten en bedrijfsbezoeken alleen onder strikte voorwaarden: we spreken er over in de groep en stellen onze chef ervan op de hoogt[e]; de waarde van deze aanbiedingen mag ons tot geen enkele gunst of wederdienst verplichten’;
Overwegende dat alle werknemers van De Watergroep, ook de heer XXXX, een opleiding integriteit hebben gevolgd en dat in deze opleiding een uitgebreide toelichting werd gegeven bij de voor De Watergroep opgestelde deontologische code, waarin expliciet de waarde betrouwbaarheid opgenomen is;
Overwegende dat in de statutaire bepalingen van De Watergroep opgenomen is dat elke medewerker van De Watergroep zich bij de uitoefening van zijn functie moet onthouden van elke handelswijze die het vertrouwen van het publiek in de Watergroep kan aantasten (artikel III 5 van het personeelsstatuut);
Overwegende dat de Raad van Bestuur de stelling van de Directieraad bijtreedt waar deze stelt dat door de handelwijze van de heer XXXX deze bepaling overtreden is en dat de gestelde handelingen van die aard zijn dat zij het vertrouwen van het publiek in de goede werking en behoorlijk bestuur van De Watergroep in het gedrang brengen;
Overwegende dat uit het in het dossier opgenomen verweerschrift dd. 26 april 2019 blijkt dat de heer XXXX zich van dit alles duidelijk bewust is waar hij spreekt over het vermijden van het ontstaan van een zekere vorm van ‘schuld’ en ‘het ontbreken van een situatie waarbij hij onder druk kon worden gezet om een of andere gunst of voordeel toe te kennen aan eender wie’;
dat hij ook stelt dat hij de bepalingen van de deontologische code naleefde daar de chef ook zelf aanwezig was op de aangehaalde uitnodigingen en dat er geen sprake kan zijn van een voorkeursbehandeling voor bekenden of mensen die via de leidinggevende of andere kanalen worden doorverwezen;
Overwegende dat de heer XXXX in zijn verweerschrift van 26 april 2019 ook stelt dat De Watergroep op geen enkele wijze en op geen enkel ogenblik nooit of nooit benadeeld geweest is en dat de goede verstandhouding tussen beide firma's eerder versterkt werd en leidde tot een betere samenwerking, dat hij tevens stelt dat ‘achteraf gezien, die relatie misschien niet de meest verstandige weg was’ en ‘wel iets inhield

van zich begeven op glad ijs' , met 'misschien als grootste risico, wel de mogelijke afgunst van collega's wat op zich uiteraard niet zo gezond is';
Overwegende dat de Raad van Bestuur de stelling van de Directieraad bijtreedt waar deze stelt dat een toezichter Aanpassings- en verkavelingsprojecten betrokken is bij het toezicht en de controle op de uitvoering van de werken door de betrokken aannemer en dat vriendschapsbanden tussen toezichter en aannemer meebrengen dat er een zekere toegeeflijkheid en tolerantie ontstaat en dat men zich minder kritisch opstelt;
Overwegende dat het voor de heer XXXX in zijn functie van toezichter duidelijk moet zijn welke activiteiten met een aannemer kunnen en welke niet kunnen;
Overwegende dat blijkt dat de heer XXXX de zwaarwichtigheid van de vastgestelde feiten minimaliseert en zich verschuilt achter argumenten zoals 'de chef was op de hoogte' – ' het grootste risico was de mogelijke afgunst van collega's wat op zich niet zo gezond is' ;
Overwegende dat de heer XXXX in zijn verweerschrift ook nog aanvoert dat :
'Conclusie: er vallen zeker lessen te leren uit het verhaal en men kan stellen dat dhr. XXXX betere keuzes had kunnen maken. Dat hij in die zin een signaal krijgt kunnen we zeker begrijpen maar de voorgestelde straf is buiten elke redelijke proportie. Ze lijkt ons zelfs volledig onterecht en ongepast, zeker als we naar de impact ervan kijken. Dhr. XXXX heeft een carrière van 37 jaren bij ons en werd steeds geapprecieerd om zijn ernst en integriteit. Hij staat kort bij zijn pensionering en een terugzetting in graad zou catastrofale gevolgen hebben op de berekening ervan. Daarbij is hij reeds zwaar gestraft door de schorsing die zijn imago zowel binnen als buiten De Watergroep zwaar beschadigd heeft. Wij zijn de directie bijzonder dankbaar om de brief die ze toen naar alle collega' s stuurde in dit verband maar het imagoschade zal nooit hersteld kunnen worden. Het is die dankbaarheid die ons ertoe bracht, ondanks we niet akkoord gingen met de schorsing, om toch niet in beroep te gaan.
We willen ook nog even benadrukken dat dhr. XXXX steeds spontaan en onvoorwaardelijk[e] meewerkte aan het onderzoek. Nochtans is dit vrijblijvend en kon het op ieder ogenblik stop worden gezet. Bovendien was hij toen met ziekteverlof en hij vroeg niet eens bijstand bij het verhoor. Daarom vragen we de directie en de directieraad om niet in te gaan op het voorstel van terugzetting in graad. Misschien staat een blaam meer in verhouding tot de feiten? De imagoschade, de onzekerheid en de spanningen van heel het gebeuren vormen immers al een zware straf op zich';
Overwegende dat de Directieraad oordeelde dat gelet op de handelswijze van de heer XXXX deze niet geschikt is om nog verder een functie als toezichter uit te oefenen net omdat de gepleegde feiten in de context van de functie van toezichter zo zwaar doorwegen en dat de Directieraad om deze redenen voorstelde om de graad verbonden aan de functie van toezichter nl. werkmeester, niet langer toe te kennen aan de heer XXXX en deze terug te zetten in graad;

Overwegende dat de Directieraad bij de toekenning van de salarisschaal verbonden aan de voorgestelde terugzetting in graad, rekening hield met de staat van dienst van de heer XXXX en zijn huidige salarisschaal nl. de hoogste salarisschaal in zijn huidige rang van U2, dan ook de hoogste salarisschaal binnen de voorgestelde lagere graad toekende nl. de salarisschaal U103;
Overwegende dat de Raad van beroep in zijn advies stelde dat de aan de heer XXXX opgelegde sanctie niet de ter zake noodzakelijke en verantwoorde sanctie is dewelke in verhouding staat tot de zwaarwichtigheid van de feiten;
Overwegende dat de heer XXXX in verband met zijn strafmaat stelt dat De Watergroep op geen enkele wijze en op geen enkel ogenblik nooit of nooit benadeeld is geweest en dat de goede verstandhouding tussen beide firma's eerder versterkt werd en leidde tot een betere samenwerking;
Overwegende dat ook zonder de bewezen feiten en de houding en gedraging zoals aangenomen door de heer XXXX, een goede professionele verstandhouding tussen een toezichter en een aannemer mogelijk is en dat de aangetoonde feiten en houding en gedraging niet nodig zijn om te komen tot een goede en/of betere samenwerking tussen aannemer en toezichter;
Overwegende dat een toezichter betrokken is bij de toezicht en de controle op de uitvoering van de werken door een aannemer en dat vriendschapsbanden tussen toezichter en aannemer meebrengen dat er een zekere tolerantie en toegeeflijkheid ontstaat en dat men zich minder kritisch opstelt;
Overwegende dat de functie van werkmeester toezichter – hetzij toezichter op de aanleg van leidingen, hetzij toezichter op de aanleg van aftakkingen – één van de kerntaken is van een bedrijf zoals De Watergroep;
dat het van cruciaal belang is dat De Watergroep voor deze kerntaken kan beschikken op 100 % betrouwbaar personeel dat doordrongen is van het feit dat ‘goede vriendjes’ zijn met de aannemer ongepast is omdat er op deze manier toegeeflijkheid en tolerantie ontstaat en dat men zich niet of minder kritisch opstelt bij de uitoefening van zijn taken zoals de controle op de werken en het opstellen van de uitgevoerde hoeveelheden, opgenomen in de meetstaten;
Overwegende dat in deze de Directieraad bij de bepaling van de strafmaat, ook rekening heeft gehouden met de weerslag op de werking van de dienst en de weerslag ten aanzien van de dienst bij het publiek en de burger en de ruchtbaarheid die deze zaak heeft gekregen en dit niet alleen binnen de aannemerswereld;
Overwegende dat De Watergroep hierdoor imagoschade heeft geleden en dat de kans bestaat dat De Watergroep beschouwd wordt als een organisatie waar alles toegelaten is of althans gedoogd wordt;
Overwegende dat het gedrag van de heer XXXX een tekortkoming inhoudt ten aanzien van het verwachtingspatroon dat De Watergroep heeft ingevolge de door hem uitgeoefende functie en dat zijn gedrag en houding niet toelaatbaar zijn en niet in overeenstemming is met de waarden die De Watergroep als organisatie wil uitdragen;

Overwegende dat De Watergroep een opdracht van algemeen en openbaar belang heeft en dat voor de realisatie van deze opdracht De Water[g]roep gebruik maakt van inkomsten die zij verwerft middels haar klanten;
Overwegende dat De Watergroep de plicht heeft om de gelden en de middelen waarover zij beschikt zo goed mogelijk te besteden en dat De Watergroep hiervoor al het mogelijke moet doen;
Overwegende dat uit het verslag van I-Force wel blijkt dat de heer XXXX vanaf het begin aan het onderzoek heeft meegewerkt en de feiten heeft toegegeven;
Overwegende dat de heer XXXX een lange staat van dienst heeft bij De Watergroep – hij is in dienst getreden op 01/07/1998 - en dat hij op 01/08/2000 aangesteld is als werkmeester met de functie van toezichter;
dat hij feitelijk deze functie reeds uitoefende sinds 1995, zij het in de graad van adjunct-werkmeester;
Overwegende dat de heer XXXX goede functioneringsevaluaties kreeg en er geen eerdere tuchtstraffen werden opgelegd;
Overwegende dat de heer XXXX toegeeft dat zijn gedragingen en houding ongepast waren en dat hij hieruit de nodige lessen getrokken heeft en dat hij begrijpt dat hij terzake een duidelijk signaal krijgt;
Overwegende dat de Raad van Bestuur het advies van de Raad van Beroep om een lichtere straf dan de terugzetting in graad op te leggen, wil in overweging nemen;
Overwegende dat de Raad van Bestuur evenwel de Raad van Beroep niet volgt waar deze stelt dat de feiten, zoals deze uit het tuchtonderzoek volgen, niet van aard zijn om de heer XXXX zijn functie van toezichter te ontnemen, gelet op de aard van de feiten en het feit dat het hier niet om éénmalige feiten gaat;
Overwegende dat de Raad van Bestuur de bekommernis van de Directieraad om de heer XXXX niet langer in een functie van toezichter op te stellen, deelt en als aanbeveling aan de Directie wil meegeven dat het in het belang van de organisatie allicht aangewezen is om de kennis, expertise en ervaring van de heer XXXX op een andere wijze in te zetten;
Overwegende dat gelet op de lange dienststaat en de ervaring van de heer XXXX en rekening houdend met de functioneringsevaluaties van de voorbije jaren, en rekening houdend met de financiële implicaties van de tuchtstraf, de Raad van Bestuur van oordeel is te kunnen ingaan op het advies van de Raad van Beroep tot toekenning van een lichtere tuchtstraf aan de heer XXXX;
Overwegende dat de onmiddellijk lagere tuchtstraf de tuchtstraf ‘lagere inschaling’ is en dat deze tuchtstraf geen terugzetting in graad inhoudt daar de lagere inschaling gebeurt binnen dezelfde graad zodat de heer XXXX de graad werkmeester met de rang U2 behoudt waarbij hem de salarisschaal U 201 wordt toegekend i.p.v. zijn huidige salarisschaal U 202;
Overwegende dat de Raad van Bestuur op basis van het hierboven vermelde, van oordeel is dat de tuchtmaatregel ‘lagere inschaling’ waarbij de heer XXXX ingeschaald wordt in de salarisschaal U 201 een gepaste tuchtstraf is voor de heer XXXX gepleegde feiten die een zware inbreuk

vormen op de personeelsreglementering van De Watergroep, alsook op de bepalingen van de deontologische code;
Gelet op de beslissing van de raad van bestuur van 27 april 2018 waarbij de raad van bestuur het personeelsstatuut vaststelde middels een bekrachtiging van de op dat ogenblik geldende teksten;
[…]"

Dat is de bestreden beslissing.

IV. Regelmatigheid van de rechtspleging

4.1. Na sluiting van het debat deelt de raadsvrouw van verzoeker bij e-mailbericht van 27 april 2021 aan de Raad van State mee dat zij door verkeersproblemen niet tijdig op de terechtzitting aanwezig kon zijn. Zij vraagt evenwel niet om het debat te heropenen, noch ziet de Raad daartoe dan reden aangezien zij in diezelfde brief enkel verwijst naar de procedurestukken en ook de verwerende partij op de terechtzitting enkel naar de geschreven procedure heeft verwezen en ook de auditeur in haar mondeling advies geen nieuwe gegevens in het debat heeft gebracht.

4.2. Met een brief van 7 augustus 2020 deelt de raadsvrouw van verzoeker reeds mee dat zij, na kennisgeving van het auditoraatsverslag, "hierop geen opmerkingen meer [zal] formuleren", maar dat zij er nogmaals op wijst dat het strafrechtelijk onderzoek nog lopende is met verzoek "of de mogelijkheid bestaat een beslissing inzake op te schorten tot de uitspraak op strafgebied bekend zal zijn".

4.3. De verwerende partij betoogt dat deze brief niet kan worden beschouwd als een verzoek tot voortzetting van de procedure, omdat het verzoek niet "bij ter post aangetekende brief" werd ingediend zoals is vereist in artikel 14*quater* van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 'tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State' (hierna: het algemeen procedurereglement), zodat ten aanzien van verzoeker een

vermoeden van afstand van geding geldt overeenkomstig artikel 21, zevende lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

Ondergeschikt stelt de verwerende partij dat de afstand van geding moet worden uitgesproken omdat uit het uitblijven van enige argumentatie ter weerlegging van het standpunt in het auditoraatsverslag, moet worden afgeleid dat verzoeker dit standpunt niet ontkracht, zodat moet worden geoordeeld dat hij zich neerlegt bij de gevolgde redenering.

4.4. Verzoeker heeft zijn inleidend verzoekschrift tot nietigverklaring bij de Raad van State ingediend volgens de elektronische procesvoering zoals ze is geregeld bij artikel 85*bis* van het algemeen procedurereglement, en waarvan paragraaf 4 luidt:

> "De keuze voor elektronische procesvoering is in het kader van de betrokken zaak definitief voor een dossierbeheerder van zodra die een processtuk langs elektronische weg heeft gedeponeerd en deze beheerder kan de overige proceshandelingen dan alleen nog op diezelfde manier stellen."

Het argument dat geen geldig verzoek tot voortzetting, want niet "bij ter post aangetekende brief" is ingediend, gaat bijgevolg niet op.

Voorts kan de mededeling in de voornoemde brief dat geen opmerkingen op het auditoraatsverslag worden geformuleerd en het verzoek om de "beslissing" "op te schorten" niet anders worden beschouwd dan als een verzoek om de procedure voort te zetten.

Ten slotte heeft verzoeker inderdaad geen inhoudelijke opmerkingen meer geformuleerd op het auditoraatsverslag, en in die zin geen laatste memorie ingediend. Dit mag weliswaar gevolgen hebben bij de beoordeling van de middelen door de Raad van State, maar daaruit kan, in de concrete omstandigheden van de zaak, niet worden afgeleid dat verzoeker zijn belangstelling voor de oplossing van het geschil zou hebben verloren, laat staan dat

hij afstand doet. Het verzoek om de “beslissing” “op te schorten” doet precies blijken van het tegendeel.

V. Verzoek tot “opschorting van de beslissing”

5. Uit de stukken van het administratief dossier en zoals de verwerende partij bevestigt ter terechtzitting, kan niet worden afgeleid dat een strafvordering specifiek lastens verzoeker werd ingesteld of hangende is.

Bijgevolg dient, alleen reeds om die reden, niet op voormeld verzoek geformuleerd in de brief van 7 augustus 2020 te worden ingegaan.

VI. Exceptie

6. In een brief van 12 maart 2021 werpt de verwerende partij op dat ingevolge de oprukstelling van verzoeker een eventuele nietigverklaring van de bestreden beslissing er niet langer toe leidt dat hij in zijn voormalige functie wordt hersteld. Dientengevolge dient de vordering tot nietigverklaring verworpen te worden als onontvankelijk.

Beoordeling

7. Het voorwerp van het beroep is een tuchtmaatregel. Het is vaste rechtspraak van de Raad van State dat een verzoeker minstens een gekwalificeerd moreel belang heeft én behoudt bij de nietigverklaring ervan, zelfs na zijn oprukstelling.

De exceptie faalt.

VII. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

8. Verzoeker voert in een eerste middel de schending aan van artikel VIII.7 en volgende van het Vlaams Personeelsstatuut (hierna: VPS), en “de daaruit volgende verplichtingen”.

Hij betoogt, in wat als een *eerste middelonderdeel* wordt beschouwd, in essentie dat artikel VIII.7 VPS en het onpartijdigheidsbeginsel als beginsel van behoorlijk bestuur werden miskend doordat het voorstel tot tuchtsanctie werd geformuleerd door de directeur Distributie en toevoer – de hiërarchisch overste van verzoeker – terwijl deze wordt gelinkt aan de handelingen die hebben geleid tot de schending van de deontologische code en de tuchtsanctie zelf.

In wat als een *tweede middelonderdeel* wordt beschouwd, stelt verzoeker dat artikel VIII.10 VPS is geschonden doordat de uitnodiging tot verhoor geen melding maakt van de feiten waarover het verhoor zal plaatsvinden. Tevens voldoet het proces-verbaal van de hoorzitting niet omdat de feiten ter zitting niet zijn uiteengezet door de “functionele chef”, die niet aanwezig was. De directieraad werd onvoldoende ingelicht over de feiten.

9. Verzoeker benadrukt in zijn memorie van wederantwoord dat het VPS toepassing vindt, nu de verwerende partij in diverse stukken van het administratief dossier en in de memorie van antwoord daar zelf naar verwijst.

Wat de oproeping voor de hoorzitting betreft, merkt verzoeker op dat het voorstel tot tuchtstraf geen enkele motivering inhoudt, zodat verzoeker aan de hand van de brief van 4 april 2019 niet weet waar hij aan toe is, wat er speelt

en waarvoor hij kan worden gehoord. Ten slotte herhaalt verzoeker dat de directieraad onvoldoende werd ingelicht over de feiten. De directeur Distributie en toevoer was niet aanwezig, en heeft zich bij zijn voorstel laten leiden door twijfelachtige redenen.

Beoordeling

a. vooraf

10. Overeenkomstig artikel 17 van het decreet van 28 juni 1983 ‘houdende oprichting van de instelling Vlaamse Maatschappij voor Watervoorziening’, ingevoegd bij decreet van 30 juni 2017, stelt de raad van bestuur van de VMW de rechtspositieregeling van het personeel vast.

Op 27 april 2018 heeft de raad van bestuur van de VMW dienvolgens deze regeling, aanvankelijk opgenomen in het besluit van de Vlaamse regering van 1 december 2000 ‘houdende organisatie van de Vlaamse Maatschappij voor Watervoorziening en de regeling van de rechtspositie van het personeel’, zoals meermaals gewijzigd en opgeheven bij besluit van de Vlaamse regering van 6 juli 2018, bekrachtigd.

Het is naar dit eigen personeelsstatuut dat de verwerende partij verwijst.

11. In de mate verzoeker in het eerste middel de schending aanvoert van bepalingen van het VPS, faalt het middel naar recht.

b. eerste middelonderdeel

12. Overeenkomstig artikel IX.8 van het personeelsstatuut wordt de tuchtstraf voorgesteld door een hiërarchisch meerdere van niveau K van het statutaire personeelslid, zijnde te dezen de directeur Distributie en toevoer.

Verzoeker blijft in gebreke – ook na hierop te zijn gewezen in het auditoraatsverslag – *in concreto* aan te tonen waarom de directeur Distributie en toevoer een dermate persoonlijk belang bij de zaak heeft dat hij niet langer onpartijdig zou kunnen worden geacht. Een verwijzing naar loutere beweringen in een anonieme brief, die niet nader aannemelijk worden gemaakt, volstaat niet om te besluiten dat een schijn van partijdigheid voorhanden is.

13. Het eerste middelonderdeel is ongegrond.

c. tweede middelonderdeel

14. Zoals blijkt uit de feiten weergegeven *sub* 3.6., deelt de directeur Distributie en toevoer van de VMW met een brief van 4 april 2019 aan verzoeker het voorstel van tuchtstraf mee, met als bijlage het eindverslag van de bvba I-Force, “dat deel uitmaakt van het tuchtdossier en de feitelijke grondslag vormt voor het voorstel tot tuchtmaatregel”. Anders dan verzoeker beweert, verwijst dit voorstel van tuchtstraf, wat de ten laste gelegde feiten betreft, uitvoerig en punctueel naar de bevindingen van het rapport.

De Raad van State stelt vast dat verzoeker met een brief van de voorzitter van de directieraad van 8 april 2019 wordt opgeroepen om te worden gehoord “m.b.t. de feiten die u ten laste worden gelegd en de tuchtstraf die wordt voorgesteld”. Door deze verwijzing naar het voorstel van tuchtstraf maakt de oproepingsbrief bijgevolg voldoende duidelijk melding van de feiten waarover het verhoor zal gaan. Diezelfde verwijzing naar het voorstel van tuchtstraf door de directeur-generaal op de hoorzitting volstaat om vast te stellen dat de directieraad voldoende werd ingelicht over de feiten.

15. Voor zover het tweede middelonderdeel uitgaat van het tegendeel, faalt het.

d. conclusie

16. Het eerste middel is ongegrond.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

17. In een tweede middel voert verzoeker de schending aan van de materiëlemotiveringsplicht “zoals bepaald in art. 3 van de Wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur”.

Verzoeker licht toe dat de bestreden beslissing onvoldoende is gemotiveerd, terwijl ze dient te steunen op begrijpelijke motieven die in rechte en beleidsmatig correct zijn en de beslissing ondersteunen. De definitieve beslissing blijkt voornamelijk een “copy-paste” van het voorstel tot tucht, zijn verweerschrift en de beslissing van de directieraad. Bovendien is de bestreden beslissing grotendeels identiek aan de beslissing tot tuchtstraf ten aanzien van een collega, waardoor geen individuele en unieke beslissing is genomen per dossier.

Voorts toont de bestreden beslissing niet aan waarop de (vermoedens van) imagoschade is gesteund, laat staan het aandeel van verzoeker hierin.

De bestreden beslissing motiveert evenmin op welke wijze de deontologische code werd geschonden. Die vermeldt immers uitdrukkelijk “we aanvaarden geschenken, gunsten en uitnodigingen”, doch “we spreken erover in de groep en stellen onze chef ervan op de hoogte”. Uit het auditverslag blijkt dat bij de “foutieve handelingen” van verzoeker meerdere werknemers van de verwerende partij aanwezig waren, en ook de chef op de hoogte was gesteld. Volgens de deontologische code zijn de handelingen van verzoeker foutief indien

wederdiensten door de verwerende partij (niet door verzoeker) verplicht zouden zijn, wat niet in de bestreden beslissing wordt gemotiveerd.

Tot slot motiveert de bestreden beslissing onvoldoende tot niet welk nadeel de verwerende partij heeft geleden of welke foutieve handeling verzoeker effectief heeft gesteld.

Verzoeker besluit dat de verwerende partij aldus de materiëlemotiveringsplicht heeft geschonden.

18. In zijn memorie van wederantwoord stelt verzoeker dat de formele motivering van de bestreden beslissing hoofdzakelijk een samenraapsel is van en verwijzing naar verschillende documenten die daaraan voorafgaan en niet een coherent stuk, zodat het bezwaarlijk een voor verzoeker begrijpelijke motivering kan uitmaken. De verwerende partij verwijst weliswaar naar de weerslag op de werking van de dienst en de weerslag ten aanzien van het publiek en de burger, maar steunt deze bewering louter op gissingen, zonder concreet bewijs waaruit enige imagoschade kan blijken. Dit klemt des te meer, nu de directeur Distributie en toevoer zelf niet ter verantwoording wordt geroepen voor zijn aandeel in deze, terwijl hij ook in de anonieme brief wordt genoemd.

Beoordeling

19. Anders dan de verwerende partij het ziet, voert verzoeker niet de schending aan van de formelemotiveringsplicht in de zin dat de motieven niet gekend zouden zijn. Wel voert verzoeker in wezen aan dat de beslissing niet steunt op begrijpelijke motieven “die in rechte en beleidsmatig correct zijn en de beslissing ondersteunen” en besluit hij dat de verwerende partij de materiëlemotiveringsplicht heeft geschonden, zodat het middel aldus wordt onderzocht.

20. Waar verzoeker betoogt dat de bestreden beslissing een “copy paste” zou zijn van het voorstel tot tucht, zijn verweerschrift en de beslissing van de directieraad, blijkt uit die beslissing integendeel dat de raad van bestuur van de verwerende partij de overwegingen in de beslissing van de directieraad en het advies van de raad van beroep concreet heeft afgetoetst en al dan niet is bijgevallen. Waar verzoeker erover valt dat de bestreden beslissing grotendeels identiek is aan de beslissing tot tuchtstraf ten aanzien van een collega, wordt vastgesteld dat de betrokken collega zich in eenzelfde situatie bevond en zich – ook samen met verzoeker – aan gelijkaardige foutieve handelingen schuldig heeft gemaakt, zodat een gelijklopende motivering van de tuchtsanctie niet impliceert dat deze niet correct zou zijn.

21. De overweging in de bestreden beslissing dat de kans bestaat dat De Watergroep wordt beschouwd als een organisatie waar alles toegelaten is of althans gedoogd wordt, volstaat om de imagoschade en het nadeel voor de verwerende partij aannemelijk te maken. Er valt niet in te zien welk concreet bewijs de verwerende partij hiervoor nog zou dienen te leveren. Zij wijst er terecht op dat de wijze waarop het dossier aan het licht kwam, door anonieme brieven, aantoont dat deze imagoschade aanwezig is. Dat de directeur Distributie en toevoer, die eveneens in een anonieme brief wordt genoemd, zelf niet ter verantwoording wordt geroepen, doet daar geen afbreuk aan.

22. De deontologische code bepaalt het volgende:

> “We aanvaarden geschenken, gunsten en uitnodigingen voor diners, activiteiten en bedrijfsbezoeken alleen onder strikte voorwaarden: we spreken er over in de groep en stellen onze chef ervan op de hoogte. De waarde van deze aanbiedingen mag ons tot geen enkele gunst of wederdienst verplichten.”

Uit de bestreden beslissing en uit de stukken van het dossier blijkt duidelijk op welke wijze verzoeker de deontologische code heeft geschonden en op welke wijze verzoekers gedrag problematisch was.

De omstandigheid dat bij die foutieve handelingen meerdere werknemers van de verwerende partij aanwezig waren en de chef op de hoogte was, impliceert nog niet dat die handelingen “besproken werden in groep”, zoals wordt vereist door de deontologische code. Het in groep deelnemen aan foutieve handelingen heeft evident een andere draagwijdte dan het in groep spreken over dergelijke handelingen en daarbij de chef op de hoogte stellen teneinde deontologisch laakbare handelingen te vermijden. De bestreden beslissing geeft ook uitdrukkelijk aan tot welke wederdiensten de gunsten van de aannemer hebben geleid en waarom de aanname van deze gunsten problematisch was in het licht van de deontologische code. Zo wordt gesteld dat vriendschapsbanden tussen toezichter en aannemer ongepast zijn omdat op die manier toegeeflijkheid en tolerantie ontstaat en de toezichter zich minder kritisch opstelt bij de uitoefening van zijn taken zoals de controle op de werken en het opstellen van de uitgevoerde hoeveelheden, opgenomen in de meetstaten.

23. Het tweede middel is ongegrond.

C. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

24. Het derde middel is genomen uit de schending van het redelijkheids- en zorgvuldigheidsbeginsel.

Verzoeker licht toe dat iedere andere normale voorzichtige en redelijk handelende overheid een zware tuchtstraf zoals *in casu* niet zou hebben opgelegd. Hij trekt dit besluit nu de bestreden beslissing noch de volledige procedure die eraan voorafging, melding maakt van de eerdere schorsing van verzoeker voor een periode van vier maanden in het kader van dezelfde feiten. Het voorstel tot schorsing werd gedaan wanneer de audit bijna afgerond was, zodat het bedoelde preventieve karakter op dat moment te laat kwam. De schorsing van

verzoeker kent bijgevolg een repressief karakter, net zoals de opgelegde tuchtstraf, zodat tevens het beginsel *non bis in idem* in het gedrang komt.

Voorts werd bij de bepaling van de omvang van de tuchtstraf geen rekening gehouden met de omstandigheid dat verzoeker door het lopende tuchtonderzoek een “promotie” misliep, waardoor hij in graad had kunnen stijgen. Uit de weigeringsbeslissing daaromtrent blijkt duidelijk dat zijn kandidatuur werd geweigerd omwille van de lopende tuchtprocedure. De zwaarte van de straf zou verantwoord kunnen zijn doordat de verwerende partij enorme schade heeft geleden door zijn “foutieve handelingen”, vanuit het oogpunt van de plicht die zij heeft de gelden en middelen waarover zij beschikt zo goed mogelijk te besteden, doch de verwerende partij toont dit niet aan.

Ten slotte wordt niet aangetoond op welke wijze de deontologische code werd geschonden, nu deze onder voorwaarden toelaat dat geschenken en uitnodigingen worden aanvaard. De “chef” van verzoeker was steeds op de hoogte van de activiteiten van verzoeker, en nodigde hem er zelfs toe uit. Bovendien blijkt uit het auditverslag dat de gunstige voordelen die aan de betrokken aannemer zijn geleverd, op initiatief van J.D. en niet van verzoeker werden gegeven en hij enkel de instructies van een meerdere opvolgde.

25. In zijn memorie van wederantwoord benadrukt verzoeker dat hij geen beroep indiende tegen de eerdere schorsingsbeslissing, omdat hij vertrouwde op de goede afloop. Voor het overige herhaalt verzoeker in essentie zijn standpunt zoals uiteengezet in het verzoekschrift.

Beoordeling

26. Uit de beslissing van de directieraad van 1 maart 2019 om verzoeker te schorsen voor een periode van vier maanden in het belang van de dienst, blijkt het preventief karakter van deze ordemaatregel.

Verzoekers argument dat deze maatregel een repressief karakter heeft omdat de schorsing pas tussenkwam wanneer de audit bijna afgerond was, overtuigt niet. De verwerende partij diende zich na het eindverslag van de audit op 30 maart 2019 immers nog te beraden over het gevolg dat eraan zou worden gegeven, wat uiteindelijk heeft geresulteerd in de bestreden beslissing van 28 juni 2019, net voordat de periode van vier maanden schorsing was verstreken.

Voor zover het middel uitgaat van het tegendeel, faalt het.

27. De zwaarte van de tuchtstraf wordt in de bestreden beslissing uitvoerig gemotiveerd. Daarbij is rekening gehouden met het advies van de raad van beroep om een lichtere straf op te leggen dan de tuchtstraf ‘terugzetting in graad van adjunct-werkmeester (U1) met de salarisschaal U 103’ opgelegd door de directieraad op 8 mei 2019.

De beslissing van de directieraad van 1 juli 2019 om verzoeker niet voor te stellen als geschikte kandidaat voor de functie van ‘toezichter complexe leidingsprojecten in zone 8’ steunt op eigen motieven en staat los van de thans bestreden tuchtbeslissing van 28 juni 2019. De omstandigheid dat deze weigering (mede) steunt op de vastgestelde tuchtfeiten, betekent nog niet dat de verwerende partij hiermee bijkomend rekening diende te houden bij het bepalen van de zwaarte van de tuchtsanctie. Verzoeker toont alvast het tegendeel niet aan.

28. In de mate dat verzoeker opnieuw betoogt dat uit de bestreden beslissing niet zou blijken op welke wijze de schade die de verwerende partij heeft geleden, werd veroorzaakt door het handelen van verzoeker, noch dat de twee voorwaarden bepaald in de deontologische code vervuld zouden zijn, wordt verwezen naar de beoordeling van het tweede middel. De omstandigheid dat de gunstige voordelen niet op verzoekers initiatief aan de betrokken aannemer zouden zijn geleverd en hij enkel instructies uitvoerde, neemt niet weg dat verzoeker voornoemde deontologische code heeft geschonden.

29. Verzoeker toont niet aan dat het besluit dat de gestelde gedragingen deontologisch gezien problematisch zijn, de perken van de redelijkheid of zorgvuldigheid te buiten gaat.

Het derde middel is ongegrond.

D. Vierde middel

Uiteenzetting van het middel

30. Het vierde middel is genomen uit de schending van het rechtszekerheidsbeginsel als beginsel van behoorlijk bestuur.

Verzoeker licht toe dat dit beginsel werd miskend doordat meerdere werknemers betrokken zijn, zodat verzoeker de rechtmatige verwachting mocht hebben dat de verwerende partij ten aanzien van allen dezelfde of gelijkaardige sancties zou uitspreken, wat evenwel niet is gebeurd. Bepaalde betrokkenen zijn niet eens verhoord.

31. In zijn memorie van wederantwoord voegt verzoeker daar aan toe dat hij zich geviseerd en onrechtmatig behandeld voelt, nu het op aangeven van de directeur Distributie en toevoer is dat onderzoek naar onder meer verzoeker werd gevoerd, doch die directeur zelf ook werd genoemd in de anonieme brief.

Beoordeling

32. Verzoeker kon in het auditoraatsverslag lezen dat zijn kritiek los staat van het rechtszekerheidsbeginsel doch eerder aanleunt bij het gelijkheidsbeginsel, en in die zin faalt naar recht. Dit weerlegt hij niet.

33. Ook inhoudelijk kon verzoeker in het auditoraatsverslag lezen dat zijn kritiek niet overtuigt, als volgt:

> "De bestreden beslissing betreft een tuchtsanctie, wat bij uitstek een individuele beslissing is. Terecht merkt de verwerende partij dan ook op dat zij de verplichting heeft om elk dossier individueel te beoordelen en om aan de hand van de concrete ten laste gelegde gedragingen en concrete verantwoordelijkheden van de betrokkene in kwestie een individuele tuchtsanctie te bepalen. Dat die beslissing verschilt naargelang de betrokken persoon, maakt dan ook geen schending uit van rechtmatige verwachtingen maar is net in overeenstemming met de zorgvuldigheidsplicht van de verwerende partij."

Verzoeker weerspreekt deze bevindingen niet. Na eigen onderzoek sluit de Raad van State er zich bij aan.

34. Het vierde middel is ongegrond.

VIII. Schadevergoeding tot herstel

35. Verzoeker formuleert in zijn verzoekschrift tot nietigverklaring een verzoek tot schadevergoeding tot herstel van het nadeel dat hij lijdt ten gevolge van de bestreden beslissing.

36. Artikel 25/3, § 3, van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 'tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State' bepaalt dat "[i]ndien geen onwettigheid wordt vastgesteld, […] het arrest dat de procedure tot nietigverklaring afsluit, eveneens het verzoek om schadevergoeding tot herstel af[wijst]".

Tot een vaststelling van een onwettigheid is de Raad van State in dit arrest, dat de procedure tot nietigverklaring afsluit, niet gekomen. Die vaststelling alleen reeds volstaat om het verzoek tot schadevergoeding af te wijzen.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 20 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

Het onverschuldigde rolrecht inzake het verzoek tot schadevergoeding tot herstel, begroot op 200 euro en een bijdrage van 20 euro, dient aan de verzoekende partij te worden terugbetaald.

3. Bij de publicatie van dit arrest door de Raad van State wordt de identiteit van de verzoekende partij niet bekendgemaakt.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van zes mei tweeduizend eenentwintig, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Geert Van Haegendoren,	kamervoorzitter,
Bruno Seutin,	staatsraad,
Patricia De Somere,	staatsraad,

bijgestaan door

Vera Wauters,	griffier.

De griffier	**De voorzitter**
Vera Wauters	**Geert Van Haegendoren**