RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE IXe KAMER

ARREST

nr. 252.539 van 23 december 2021
in de zaak A. 233.685/IX-9885

In zake: XXXX
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Wim Mertens en Sarah Houben
kantoor houdend te 3580 Beringen
Paalsesteenweg 81
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

1. de VLAAMSE GEMEENSCHAP, vertegenwoordigd door:
   a. de Vlaamse Regering
   b. de Beroepscommissie voor Tuchtzaken
   bijgestaan en vertegenwoordigd door
   advocaten Bart Staelens en Tijs Lust
   kantoor houdend te 8000 Brugge
   Gerard Davidstraat 46 bus 1
   bij wie woonplaats wordt gekozen
2. het OPENBAAR CENTRUM VOOR MAATSCHAPPELIJK WELZIJN VAN LEUVEN
   bijgestaan en vertegenwoordigd door
   advocaat Thomas Beelen
   kantoor houdend te 3000 Leuven
   Justus Lipsiusstraat 24
   bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van de vordering

1. De vordering, ingesteld op 18 mei 2021, strekt tot de schorsing van de tenuitvoerlegging van:

> "- de beslissing van 23 maart 2021 van de Beroepscommissie voor Tuchtzaken van het statutaire gemeente-, provincie- en OCMW-personeel waarbij het beroep van [XXXX] tegen het besluit van het vast bureau van het OCMW van Leuven van 18 december 2020 houdende het opleggen aan [XXXX] van de tuchtstraf van het 'ontslag van ambtswege' ontvankelijk, doch ongegrond wordt verklaard en de beslissing van de Tuchtoverheid van

18 december 2020 bevestigd wordt […]
- de beslissing van 18 december 2020 van het vast bureau van het OCMW van Leuven waarbij aan [XXXX] de tuchtstraf van het ontslag van ambtswege wordt opgelegd […].”

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partijen hebben een nota ingediend.

Eerste auditeur Iris Verheven heeft een verslag opgesteld.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 20 september 2021.

Staatsraad Bert Thys heeft verslag uitgebracht.

De verzoekende partij, advocaat Wim Mertens, die verschijnt voor de verzoekende partij, advocaat Tijs Lust, die verschijnt voor de eerste verwerende partij en advocaat Thomas Beelen, die verschijnt voor de tweede verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Iris Verheven 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 directeur van de sociale dienst van het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn (OCMW) van Leuven.

3.2. Op 6 maart 2020 beslist het vast bureau van het OCMW, naar aanleiding van een klachtbrief van “een significant aantal medewerkers van het OCMW” gericht aan de arbeidsgeneesheer en de vaststelling van “onaangepast gedrag” van verzoeker, om een tuchtonderzoek tegen hem op te starten en de algemeen directeur van de stad Leuven en het OCMW aan te stellen als tuchtonderzoeker.

3.3. Op 27 mei 2020 beslist het vast bureau, na kennis te hebben genomen van een tussentijds verslag van de tuchtonderzoeker over het verloop van het tuchtonderzoek na de uitbraak van het coronavirus, dat het tuchtonderzoek zal worden voortgezet.

3.4. Op 27 juli 2020 vraagt verzoeker om de tuchtonderzoeker te wraken “gelet op haar grote betrokkenheid en (mogelijke) vooringenomenheid in het dossier”.

Op 31 juli 2020 verwerpt het vast bureau die vraag.

3.5. Op 5 augustus 2020, na kennis te hebben genomen van het tuchtverslag en het tuchtdossier, oordeelt het vast bureau dat daaruit voldoende aanwijzingen blijken dat verzoeker zich mogelijk schuldig heeft gemaakt aan “diverse tuchtfeiten, die als volgt werden geclusterd”:

> “1. cluster Grensoverschrijdend gedrag tegen medewerkers: deze cluster omvat feiten m.b.t. agressieve en dreigende houding naar het personeel, roepen, verbale agressie, intimidatie, ongepaste uitspraken, onaangepast gedrag, dreigen, vernederingen, machtsmisbruik, buitensporige en ongepaste reacties.
> 2. cluster Ongepaste Houding en onaangepast gedrag bij en over externen: deze cluster omvat feiten m.b.t. ongepast gedrag, deloyaal gedrag ten aanzien van de werkgever, zeggen dat de stad niet te vertrouwen is, buitensporige en ongepaste reacties, gedrag dat imagoschade buiten de organisatie aanricht.
> 3. cluster Tegenwerkende en niet-actieve houding: deze cluster omvat feiten m.b.t. on(aan)gepast gedrag, geen beslissingen nemen, medewerkers niet sturen, gewichtig doen, problemen niet aanpakken, onsamenhangendheid, initiatief en samenwerking van medewerkers i.k.v. inkanteling van OCMW naar de stad tegenwerken, integratie van de stad en OCMW in de weg staan.”

Het vast bureau beslist om de tuchtprocedure voort te zetten.

3.6. De voorzitter van het vast bureau stelt verzoeker met een aangetekende brief van 5 augustus 2020 in kennis van de voormelde beslissing van het vast bureau. Verzoeker wordt daarbij opgeroepen om op 27 augustus 2020 te worden gehoord. Onder meer het tuchtverslag en het tuchtdossier, zoals samengesteld door de tuchtonderzoeker, zijn als bijlage bij dit schrijven gevoegd.

Op vraag van verzoeker wordt de hoorzitting uitgesteld naar 28 augustus 2020.

Met een brief van 27 augustus 2020 gericht aan het vast bureau vraagt verzoeker opnieuw uitstel. Hij herhaalt deze vraag vóór de zitting van het vast bureau van 28 augustus 2020. Bij besluit van het vast bureau van laatstgenoemde datum wordt de hoorzitting uitgesteld naar 2 oktober 2020.

3.7. Met een e-mailbericht van 21 september 2020 vraagt verzoeker om verscheidene stukken aan het tuchtdossier toe te voegen, zo onder meer:
• alle formele (ondertekende) plannings-, functionerings- en evaluatieverslagen, die aanwezig zijn in zijn personeelsdossier;
• de brieven van de werknemers van het OCMW gericht aan de arbeidsgeneesheer;
• alle verslagen en rapporten vanwege de bedrijfsgeneeskundige dienst Idewe in verband met de welzijnsanalyse.

3.8. Op 2 oktober 2020 worden opgeroepen getuigen door het vast bureau gehoord. Het vast bureau wijst verzoekers verzoek tot wraking van de voorzitter en van een lid af.

Op vraag en met instemming van verzoeker wordt het vervolg van de hoorzitting uitgesteld naar 16 oktober 2020.

3.9. Op 16 oktober 2020 wordt verzoeker, bijgestaan door zijn raadsman, gehoord. Verzoekers raadsman legt bij die gelegenheid een “nota” neer, verzoeker zelf een “verweerschrift”.

3.10. De besluiten van het vast bureau van 2 en 16 oktober 2020 en het proces-verbaal van de hoorzitting worden met een aangetekend schrijven van 22 oktober 2020 toegezonden aan verzoeker, alsook met een e-mailbericht van 23 oktober 2020 verzonden naar verzoeker en zijn raadsman.

Op 2 november 2020 formuleert verzoeker zijn opmerkingen. Hij geeft daarbij te kennen dat zijn raadsman geen gewone of aangetekende zending heeft ontvangen en de bestanden bij de e-mail van 23 oktober 2020 niet heeft kunnen openen.

Met aangetekende brieven van 4 november 2020 worden de besluiten van het vast bureau van 2 en 16 oktober 2020 en het proces-verbaal van de hoorzitting nogmaals toegezonden aan verzoeker en zijn raadsman, waarbij zij een termijn van zeven dagen krijgen om hierbij opmerkingen te maken.

Met een aangetekend schrijven van 10 november 2020 en met een e-mailbericht van 12 november 2020 bezorgt verzoeker zijn aanvullende opmerkingen. Tevens bezorgt zijn raadsman met een e-mailbericht van 12 november 2020 zijn opmerkingen.

3.11. Bij besluit van 18 december 2020 beslist het vast bureau om verzoeker de tuchtstraf van het ontslag van ambtswege op te leggen.

Dat is de tweede bestreden beslissing.

3.12. Verzoeker stelt tegen deze beslissing een beroep in bij de Beroepscommissie voor Tuchtzaken (hierna: de beroepscommissie).

Op 23 maart 2021 beslist de beroepscommissie dat verzoekers beroep ontvankelijk, maar ongegrond is en dat de opgelegde tuchtstraf van het ontslag van ambtswege wordt gehandhaafd.

Dat is de eerste bestreden beslissing.

IV. Schorsingsvoorwaarden

4. Krachtens artikel 17, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kan de schorsing van de tenuitvoerlegging slechts worden bevolen onder de dubbele voorwaarde dat de zaak te spoedeisend is voor een behandeling ervan in een beroep tot nietigverklaring en indien minstens één ernstig middel wordt aangevoerd dat de nietigverklaring van de akte of het reglement *prima facie* kan verantwoorden.

V. Ernst van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

5.1. Verzoeker voert in een eerste middel de schending aan van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ (hierna: de formelemotiveringswet), de materiëlemotiveringsplicht, de zorgvuldigheidsplicht, het onpartijdigheidsbeginsel, de rechten van verdediging en de artikelen 3 en 4 van het besluit van de Vlaamse Regering van 20 juli 2018 ‘tot vaststelling van de tuchtprocedure voor het statutaire personeel van het lokaal bestuur en tot vaststelling van de werking, de samenstelling en de vergoeding van de leden van de Beroepscommissie voor Tuchtzaken’ (hierna: het besluit van de Vlaamse Regering van 20 juli 2018).

5.2.1. In een *eerste onderdeel* van het middel doet verzoeker gelden dat het tuchtonderzoek louter *à charge* en niet op een zorgvuldige wijze is gebeurd (5.2.2), dat het tuchtonderzoek is uitgevoerd door een tuchtonderzoeker die partijdig was of minstens een schijn van partijdigheid vertoont (5.2.3) en dat bepaalde personen ten onrechte hebben deelgenomen aan het besluitvormingsproces (5.2.4).

5.2.2. Met betrekking tot het tuchtonderzoek argumenteert verzoeker dat de beroepscommissie niet ernstig heeft nagegaan of de tuchtoverheid kon aannemen dat het tuchtonderzoek op een zorgvuldige wijze en zowel *à charge* als *à décharge* is gevoerd. De beroepscommissie stelt dat het tuchtdossier “méér dan 800 blz.” telt en dat “er diverse getuigen werden gehoord” zodat “het tuchtonderzoek toch wel uiterst grondig werd uitgevoerd”, maar een omvangrijk tuchtdossier toont nog niet aan dat het tuchtonderzoek zorgvuldig werd gevoerd en staat ook los van het tuchtverslag dat over het vooronderzoek werd opgesteld. Hetzelfde geldt voor het nietszeggende motief van de beroepscommissie dat de tuchtonderzoeker tot taak heeft de vermeende feiten zowel *à charge* als *à décharge* te onderzoeken en dat zij dit *in casu* “ook duidelijk heeft gedaan”, zonder dat ook maar enigszins wordt aangegeven waaruit dit blijkt. Volgens verzoeker volstaan dergelijke algemeenheden niet in het licht van de volgende aangevoerde grieven met betrekking tot het tuchtonderzoek die de wettigheid van de tuchtbeslissing ontegensprekelijk aantasten:

- zeven van de vijftien getuigen die door de tuchtonderzoeker werden gehoord, zijn geen medewerkers van het OCMW maar van de stad. Zij moeten in de uitoefening van hun functie rechtstreeks verantwoording afleggen aan de tuchtonderzoeker, waardoor kan worden getwijfeld aan de objectiviteit van hun verklaringen. Zij waren bovendien geen getuigen van de tenlastegelegde feiten, die aan het licht zijn gekomen door een brief van OCMW-medewerkers over de werkdruk, zodat hun verklaringen niet dienstig zijn in functie van de opdracht van de tuchtonderzoeker. De tuchtonderzoeker heeft het voorwerp van het gevoerde tuchtonderzoek aldus uitgebreid, zonder daartoe een opdracht te hebben gekregen. De OCMW-medewerkers werden pas gehoord nadat de medewerkers van de stad waren gehoord en zij hebben verklaringen afgelegd die genuanceerder zijn en

ontlastend voor verzoeker, maar ze werden niet mee in overweging genomen. De schriftelijke getuigenverklaringen zijn bovendien een loutere weergave van de verklaringen van de getuigen, zonder dat de vraagstelling is vermeld;

- verzoeker is nooit door de tuchtonderzoeker gehoord, niettegenstaande het tuchtverslag uitsluitend gebaseerd is op verklaringen en percepties die door de tuchtonderzoeker zonder meer voor waar worden aangenomen. De beroepscommissie oordeelt hieromtrent dat verzoeker “nooit de mogelijkheid ontzegd [werd] om zijn opmerkingen kenbaar te maken, hetgeen hij, weliswaar schriftelijk, ook uitvoerig heeft gedaan”. Dit is echter niet correct, aangezien verzoeker in het kader van het tuchtonderzoek zijn argumentatie slechts heeft kunnen uiteenzetten nadat het tuchtverslag was neergelegd, en dan nog niet ten volle, aangezien hij geen toegang had tot zijn account. Gelet op artikel 4 van besluit van de Vlaamse Regering van 20 juli 2018 mag worden verwacht dat de tuchtonderzoeker minstens verzoeker hoort om de juistheid van de feiten te kunnen bepalen. Hoewel het tuchtonderzoek meer dan vijf maanden heeft geduurd, werd verzoeker pas op 24 juli 2020 uitgenodigd om te worden gehoord op 28 of 29 juli 2020, terwijl het verslag van de tuchtonderzoeker al enkele dagen later moest worden neergelegd. Om die reden werd een uitstel van het verhoor niet toegestaan. Dit impliceert dat het in artikel 203 van het decreet van 22 december 2017 ‘over het lokaal bestuur’ (hierna: het decreet lokaal bestuur) vermelde recht om bijgestaan te worden door een raadsman, dat ook geldt in het kader van het vooronderzoek, volkomen werd uitgehold. Verzoeker kon hierdoor geen elementen in zijn voordeel aanvoeren, noch heeft de tuchtonderzoeker zelf externe elementen in het voordeel van verzoeker toegevoegd;

- het tuchtonderzoek gebeurde zeer eenzijdig, *louter à charge* en zonder kritische blik. Verklaringen werden zonder meer voor waar aangenomen, terwijl ze niet worden ondersteund door objectieve, bewijskrachtige stukken. Er wordt verwezen naar situaties in een ver verleden of die niet in tijd en ruimte zijn gesitueerd of die men van “horen zeggen heeft”. De afwezigheid van negatieve evaluaties en van klachten uit het verleden over het functioneren van verzoeker werd niet mee in overweging genomen, evenmin als de verklaringen in het voordeel van verzoeker door collega’s waarmee hij nauw samenwerkte en de moeilijke werkomstandigheden waarmee hij te kampen kreeg. In dat verband kan volgens

verzoeker ook worden verwezen naar het besluit van de tuchtoverheid van 6 maart 2020 waarin wordt gesteld dat het gedrag van verzoeker “niet langer [past] binnen de waarden en normen van de organisatie”, zonder dat zelfs in voorwaardelijke termen wordt gesproken. Het tuchtonderzoek is louter gevoerd om bewijzen te verzamelen om dat te onderbouwen en niet om dat te weerleggen. Uiteindelijk heeft het eenzijdige tuchtverslag geleid tot de beslissing om de tuchtprocedure voort te zetten. Dat verzoeker zich ten overstaan van de tuchtoverheid heeft kunnen verdedigen, doet aan die vaststelling geen afbreuk;

- het tuchtonderzoek is “op een drafje” gevoerd. Voorafgaand aan de verlenging van het tuchtonderzoek – de periode van 6 maart 2020 tot 27 mei 2020 – werden slechts twee verklaringen geacteerd. Na de verlenging einde mei gebeurde er opnieuw anderhalve maand niets tot en met 7 juli 2020, waarna op enkele dagen tijd diverse verklaringen werden afgenomen.

5.2.3. Met betrekking tot de tuchtonderzoeker doet verzoeker gelden dat hij de tuchtoverheid meermaals uitdrukkelijk heeft verzocht om betrokkene te wraken omwille van (een schijn van) partijdigheid. De beroepscommissie heeft geoordeeld dat de tuchtoverheid terecht heeft besloten dat de tuchtonderzoeker een grondig, deugdelijk en onafhankelijk tuchtonderzoek heeft gevoerd en dat er geen reden was om haar te wraken, aangezien niet blijkt dat zij zich in een bepaalde richting zou hebben uitgesproken over de tuchtfeiten die moesten worden onderzocht. Dat dit niet correct is, blijkt uit de volgende vaststellingen, zo stelt verzoeker:

- het is de tuchtonderzoeker die hem bij hoogdringendheid preventief heeft geschorst en de vraag heeft geformuleerd om een tuchtonderzoek op te starten. In het besluit tot het opstarten van het tuchtonderzoek en tot het aanstellen van de tuchtonderzoeker wordt vermeld dat “[h]et gedrag van [verzoeker] niet langer [past] binnen de waarden en normen van de organisatie”;
- de tuchtonderzoeker was op 6 maart 2020 aanwezig tijdens de volledige vergadering en zij ondertekende ook het besluit waarbij het vast bureau het tuchtonderzoek opstartte en haar aanstelde als tuchtonderzoeker. Er wordt geen bewijs geleverd dat zij de vergadering zou hebben verlaten voor de beraadslaging en de stemming en dat de stemming geheim is gebeurd;

- bij het besluit tot het opstarten van de tuchtprocedure zijn zes bijlagen gevoegd die de aard van de tenlastegelegde feiten moeten duiden. De tuchtonderzoeker is de verzender, dan wel de bestemmeling van enkele van die bijlagen. Zij was ook getuige van tenlastegelegde feiten, zoals “het débacle met Dijledal”. Volgens verzoeker is het in dit verband opmerkelijk dat de tuchtonderzoeker eerst zijn in een e-mailbericht van 22 november 2019 verwoorde standpunt uitdrukkelijk bijviel. Dat e-mailbericht kan bezwaarlijk als ontoelaatbaar of grensoverschrijdend worden beschouwd, in tegenstelling tot de reactie van Dijledal van 14 februari 2020. Het is, aldus verzoeker, dan ook “onbegrijpelijk […] dat net dit argument – ook door de tuchtonderzoeker – als één van de voorbeelden van grensoverschrijdend gedrag wordt aangenomen”;
- de tuchtonderzoeker was na haar aanstelling nog aanwezig bij de beraadslaging over de verlenging van het tuchtonderzoek en de verlenging van de preventieve schorsing en zij stemde tijdens deze vergadering ook mee en ondertekende de besluiten;
- de tuchtonderzoeker heeft de eenzijdig afgelegde getuigenverklaringen niet met een kritische blik bekeken, hoewel ze een subjectieve perceptie betreffen van bepaalde concrete situaties. Verzoeker is niet ernstig in de mogelijkheid gesteld om zijn versie van de feiten te geven en er werd niet gedacht aan argumenten *à décharge*. Dit klemt des te meer daar er geen schriftelijke stukken zijn waaruit de negatieve houding van verzoeker blijkt en ook in zijn evaluaties geen dergelijk beeld van hem wordt geschetst;
- de tuchtonderzoeker heeft de ontlastende verklaringen van collega’s van verzoeker op geen enkel ogenblik in aanmerking genomen, laat staan verder onderzocht;
- de tuchtonderzoeker schreef op 5 maart 2020 aan verzoeker dat een tuchtprocedure enkel kon worden vermeden door “in onderling overleg een einde te stellen aan [de] tewerkstelling” en dat “[m]ochten we tot een akkoord over je vertrek komen, […] de tuchtprocedure dan ook nog stopgezet [kan] worden”. De tuchtonderzoeker ging daags vóór de beslissing tot het opstarten van de tuchtprocedure alzo zonder meer ervan uit dat er daadwerkelijk een tuchtprocedure zou worden opgestart. Een dergelijke handelwijze geeft blijk van (een schijn van) vooringenomenheid;

- de tuchtonderzoeker verruimde het voorwerp van het tuchtonderzoek door tevens medewerkers van de stad – die niet betrokken waren bij de feiten welke aanleiding gaven tot het tuchtonderzoek en een rechtstreekse, ondergeschikte band hadden met de tuchtonderzoeker – op te roepen als getuigen.

De tuchtonderzoeker had zich derhalve voorafgaandelijk een eigen mening over de kwestie gevormd, in die mate dat zij niet meer kon worden geacht in staat te zijn om de zaak in alle objectiviteit en zonder vooringenomenheid te onderzoeken. Het verzoek tot wraking is ten onrechte afgewezen omdat verzoeker beweerdelijk niet zou verduidelijken welke stukken werden verzonden aan en door de tuchtonderzoeker. De bijlagen bij het besluit tot het opstarten van het tuchtonderzoek zijn op dat punt nochtans duidelijk. De tuchtoverheid diende een andere, onafhankelijke tuchtonderzoeker aan te stellen. Door dit niet te doen, is de wettigheid van het gevoerde tuchtonderzoek en van de volledige tuchtprocedure, alsook van het tuchtbesluit aangetast.

5.2.4. Met betrekking tot de aanwezigheid van bepaalde personen bij diverse beraadslagingen over de tuchtprocedure betoogt verzoeker dat de beroepscommissie heeft geoordeeld dat de tuchtoverheid terecht heeft vastgesteld dat de tuchtsanctie niet onwettig is omdat bepaalde personen hebben deelgenomen aan het besluitvormingsproces. Thans blijkt volgens hem uit het dossier dat deze personen getuige waren van bepaalde feiten die in het tuchtverslag worden aangemerkt als tuchtfeiten die aanleiding kunnen geven tot het opleggen van een tuchtstraf, zodat minstens een schijn van partijdigheid van deze personen uitgaat en de beroepscommissie in redelijkheid niet anders kon oordelen dan dat hun aanwezigheid tijdens de tuchtprocedure problematisch was.

Wat schepen en lid van de tuchtoverheid B.V. betreft, stelt verzoeker dat gevolg werd gegeven aan zijn verzoek om haar te wraken tijdens de hoorzitting over de preventieve schorsing, wat volgens hem aantoont dat zij partijdig was of minstens dat haar aanwezigheid een schijn van partijdigheid kon opwekken. Niettemin is zij handelingen blijven stellen “in het hele verdere verloop van het tuchtdossier”. Haar invloed is onaanvaardbaar en in strijd met het

onpartijdigheidsbeginsel. Zo was zij aanwezig op de zitting van het vast bureau van 6 maart 2020 toen werd beslist om een tuchtonderzoek op te starten en een tuchtonderzoeker aan te stellen en zij heeft het desbetreffende besluit van het vast bureau mee goedgekeurd en ondertekend. In de bijlagen bij dat besluit die dienen om de aard van de feiten te duiden, wordt zij vermeld als bestemmeling. Voorts was zij op 27 mei 2020 aanwezig bij de kennisname van het tussentijdse verslag van de tuchtonderzoeker en de beslissing om het tuchtonderzoek voort te zetten en zij heeft ook dat besluit goedgekeurd en ondertekend. Op 27 mei 2020 was zij tevens aanwezig bij de beslissing tot verlenging van de preventieve schorsing en zij heeft ook dat besluit goedgekeurd en ondertekend. Op 31 juli 2020 was zij aanwezig bij de beslissing omtrent het verzoek tot wraking van de tuchtonderzoeker. Op 5 augustus 2020 was zij aanwezig op de zitting van het vast bureau waar kennis werd genomen van het tuchtverslag en werd beslist om de tuchtprocedure voort te zetten voor drie feiten. Dit is een noodzakelijke beslissing om tot het ontslag te komen. B.V. heeft daarbij invloed kunnen uitoefenen en zij heeft finaal ook meegestemd, terwijl zij in de beslissing over het wrakingsverzoek van de tuchtonderzoeker uitdrukkelijk wordt geduid als een mogelijk slachtoffer van het tuchtvergrijp en zij ten aanzien van de tuchtonderzoeker een verklaring ten laste van verzoeker heeft afgelegd. Ook op 28 augustus 2020 was B.V. aanwezig op het vast bureau en heeft zij het toen genomen besluit goedgekeurd en ondertekend.

Volgens verzoeker leidt de aanwezigheid van B.V. bij de voorbereidende handelingen die noodzakelijk zijn om te komen tot het ontslag, tot de nietigheid ervan, hetgeen ontegensprekelijk de tuchtprocedure aantast. B.V. heeft een decisieve invloed kunnen uitoefenen op de tuchtprocedure, terwijl zij helemaal niet onpartijdig was. Zij heeft als “slachtoffer van het tuchtvergrijp” manifest een persoonlijk belang. Zij heeft alle belangrijke stappen in het tuchtonderzoek en de onderzoeksfase gevolgd en gestuurd en de leden van het vast bureau kunnen instrueren hoe zij moesten beslissen.

De loutere omstandigheid dat zij niet aanwezig was op het ogenblik dat verzoeker werd gehoord en bij de beraadslaging en de stemming over

de tuchtstraf, belet niet dat de voorafgaande procedure die noodzakelijk is om tot een hoorzitting en een tuchtstraf te komen onwettig is, wat moet leiden tot de vernietiging van het ontslag. Het ontslag steunt immers op een noodzakelijke, voorbereidende handeling die onwettig is. Dat laatste, aldus verzoeker, is minstens het geval voor de beslissing van het vast bureau van 5 augustus 2020 om de tuchtprocedure voort te zetten. Volgens hem verwijst de beroepscommissie ten onrechte naar arrest nr. 230.463 van 10 maart 2015 van de Raad van State. Anders dan in dat arrest het geval was, is *in casu* de beslissing die met een onregelmatigheid is behept, de beslissing tot voortzetting van de tuchtprocedure en niet de beslissing om de tuchtprocedure op te starten. De beslissing tot voortzetting van de tuchtprocedure is een kantelmoment, omdat ingevolge die beslissing wordt uitgemaakt of de procedure tot het opleggen van een tuchtsanctie wordt opgestart. In het voormelde arrest is er ook geen sprake van een schijn van partijdigheid van één of meer leden van de tuchtoverheid, zoals *in casu* wel het geval is.

De omstandigheid dat een preventieve schorsing een afzonderlijke procedure is ten opzichte van de tuchtprocedure doet volgens verzoeker geen afbreuk aan het voorgaande. Het kan niet dat dezelfde overheid een verzoek tot wraking in het kader van een procedure tot het opleggen van een preventieve schorsing aanvaardt, terwijl dezelfde gronden tot wraking geen aanleiding geven tot een schijn van partijdigheid in hoofde van dezelfde persoon in het kader van de tuchtprocedure.

Wat burgemeester en lid van de tuchtoverheid M.R. betreft, alsook lid van de tuchtoverheid L.C., stelt verzoeker dat uit het administratief dossier blijkt dat zij aanwezig waren op een overleg op 20 december 2019 en aldus getuige waren van feiten die door de tuchtonderzoeker en de tuchtoverheid als tuchtfeiten worden beschouwd. Het verzoek tot wraking van de voormelde personen is derhalve ten onrechte afgewezen, want als rechtstreeks aanwezige partijen bij de tenlastegelegde feiten kunnen zij onmogelijk op een onpartijdige wijze oordelen. De beroepscommissie overweegt dat hun aanwezigheid niet van aard is om de onpartijdigheid van de tuchtoverheid in het gedrang te brengen, omdat zij nooit een uitlating hebben gedaan waaruit hun vooringenomenheid blijkt

en zij door de tuchtonderzoeker niet werden gehoord als getuige. Nochtans kunnen zij bij de beraadslaging wel degelijk invloed hebben uitgeoefend, doordat zij als getuigen van bepaalde feiten zich voorafgaandelijk een mening kunnen hebben gevormd. Hun aanwezigheid bij de beraadslaging en de stemming wekt dan ook minstens een schijn van partijdigheid op. Zowel M.R. als L.C. waren aanwezig op de hoorzitting van verzoeker en bij het nemen van het besluit van 18 december 2020 tot het opleggen van een tuchtstraf. Wie getuige was van beweerde tuchtfeiten kijkt echter anders daarnaar en kan bezwaarlijk oordelen over de schuld en de bestraffing. Ook die elementen, zo besluit verzoeker, tasten de tuchtprocedure in haar geheel aan.

5.3.1. In een *tweede onderdeel* van het middel voert verzoeker de schending aan van de rechten van verdediging. Hij situeert die schending op vier vlakken (5.3.2 tot en met 5.3.5).

5.3.2. Vooreerst klaagt verzoeker aan dat zijn hoorrecht is miskend, doordat hij door de tuchtonderzoeker niet in de mogelijkheid is gesteld om te worden gehoord met bijstand van een raadsman naar keuze. Hij argumenteert dat hoewel het verhoor geen verplichting is in het kader van het vooronderzoek, het onderzoek wel *à charge* en *à décharge* moet worden gevoerd en het aangewezen is om het standpunt van het betrokken personeelslid zelf te horen. Dit geldt des te meer nu het onderzoek louter gebaseerd is op eenzijdige verklaringen die door bijna geen enkel objectief bewijskrachtig gegeven worden ondersteund. Het is om die reden dat de tuchtonderzoeker van oordeel was dat het opportuun was om verzoeker te horen, maar uiteindelijk is dit niet gebeurd en is hij niet in een redelijke mogelijkheid gesteld om te worden gehoord. De tuchtonderzoeker heeft na haar tussentijds verslag maanden laten verstrijken alvorens verzoeker op te roepen om enkele dagen later en in het midden van de zomervakantie te worden gehoord, zonder dat een kort uitstel kon worden verleend. In de wetenschap dat het tuchtonderzoek meer dan vijf maanden heeft geduurd, is een dergelijke handelwijze onzorgvuldig en in strijd met de rechten van verdediging. Ze doet ook afbreuk aan het in artikel 203 van het decreet lokaal bestuur bepaalde recht op bijstand van een raadsman naar keuze.

De stelling van de beroepscommissie dat hij zorgvuldig had moeten zijn en eenvoudigweg had moeten meedelen dat hij, buiten zijn schriftelijke toelichting, nog mondeling wilde worden gehoord, is volgens verzoeker opmerkelijk, aangezien de tuchtonderzoeker te kennen had gegeven dat het verhoor niet kon wachten. Een verzoek in die zin had dan ook niet tot een positieve beslissing geleid. In tegenstelling tot wat de beroepscommissie stelt, heeft verzoeker ook nooit een schriftelijk verweer ingediend, maar uitsluitend een verzoek tot wraking van de tuchtonderzoeker.

Doordat verzoeker niet ernstig in de gelegenheid werd gesteld om te worden gehoord met bijstand van zijn raadsman, werd zijn standpunt niet opgenomen in het tuchtverslag, hetgeen een schending inhoudt van artikel 5 van het besluit van de Vlaamse Regering van 20 juli 2018 dat stelt dat het tuchtverslag alle nuttige gegevens over de tenlastegelegde feiten moet bevatten. Het tuchtverslag is onvolledig samengesteld, waardoor de rechten van verdediging zijn geschonden.

5.3.3. Voorts voert verzoeker aan dat het tuchtdossier in de loop van de tuchtprocedure werd aangevuld met stukken waarvan de inhoud hem onbekend was en die hij slechts laattijdig heeft ontvangen, zodat hij zijn verweer niet naar behoren heeft kunnen voorbereiden en niet ten volle gebruik heeft kunnen maken van zijn hoorrecht ten aanzien van de tuchtoverheid.

Hij argumenteert dat het vast bureau op 2 oktober 2020 kennis heeft genomen van bijkomende stukken, waaronder het “verslag Idewe” dat op 1 oktober 2020 door het OCMW werd ontvangen en dus niet vroeger aan het dossier kon worden toegevoegd. Ten onrechte vermelden de tuchtoverheid en de beroepscommissie dat dit stuk op vraag van verzoeker is toegevoegd. Uiteraard kon verzoeker op 21 september 2020 niet vragen om een stuk aan het tuchtdossier toe te voegen dat pas op 1 oktober 2020 door Idewe zou worden gefinaliseerd en meegedeeld. En zelfs al zou dat stuk op vraag van verzoeker zijn toegevoegd, neemt dit niet weg dat de inhoud ervan hem onbekend is. Hij heeft het document

immers niet kunnen raadplegen vóór de hoorzitting van 2 oktober 2020 en evenmin heeft hij voldoende voorbereidingstijd gehad om het dossier en het nieuwe stuk te betrekken bij zijn voorbereiding van de hoorzitting van 16 oktober 2020.

Ook het evaluatiedossier van verzoeker werd pas toegevoegd na 2 oktober 2020 en verzoeker heeft dit stuk pas ontvangen op 6 oktober 2020. De processen-verbaal van de getuigenverklaringen werden eveneens laattijdig meegedeeld, zodat verzoeker zich ook daartegen niet ten volle heeft kunnen verdedigen tijdens de hoorzitting van 16 oktober 2020. Ook tegen de inhoud van het besluit van 2 oktober 2020 kon verzoeker zich op 16 oktober 2020 niet verdedigen, aangezien dat besluit pas met een brief van 22 oktober 2020 aan hem werd meegedeeld.

Volgens verzoeker impliceert de toevoeging van nieuwe stukken dat de initiële oproepingstermijn van 21 kalenderdagen dient te worden nageleefd. Zijn rechten van verdediging zijn geschonden, doordat hij zich op 16 oktober 2020 niet met kennis van zaken heeft kunnen verdedigen, minstens geen afdoende tijd heeft gehad om zijn verdediging behoorlijk te voeren en het dossier op een gedegen wijze voor te bereiden. De beweerde instemming met een uitstel van het verhoor van 2 naar 16 oktober 2020 is onjuist en dekt uiteraard niet de mededeling van stukken na 2 oktober 2020.

5.3.4. Vervolgens beklaagt verzoeker zich over “[d]e onvolledigheid van het tuchtdossier” en “de onmogelijkheid […] om elementen *à décharge* aan te leveren”.

Hij argumenteert dat in verschillende getuigenverklaringen wordt verwezen naar stukken die niet in het tuchtdossier zijn opgenomen. Verzoeker heeft het recht om die stukken zelf aan het dossier toe te voegen, net als andere documenten waaruit blijkt dat hij zijn functie naar behoren heeft vervuld, zonder een negatieve evaluatie of eerdere klachten. Daartoe had hij toegang nodig tot gegevens die zich op zijn computer bevonden en tot het computerprogramma

‘New Horizon’, wat hem evenwel tot op heden is geweigerd. Dit vormt een schending van zijn rechten van verdediging.

De stelling van de tuchtoverheid en de beroepscommissie dat hij niet vermeldt welke stukken hij nog steeds niet kan consulteren en tot welke stukken hij geen toegang heeft, is volgens verzoeker gratuit. Er kan niet worden verwacht dat hij weet welke e-mails en stukken zich op zijn computer bevinden en bovendien wordt verwezen naar gebeurtenissen uit een ver verleden, zodat het onmogelijk is om exact aan te duiden welke stukken ontbreken. In zoverre de beroepscommissie opmerkt dat de weigering tot inzage van dossierstukken en e-mails kennelijk een “behoudende maatregel” betreft, is het niet duidelijk wat daarmee wordt bedoeld. Evenmin kan in redelijkheid worden geoordeeld dat omdat verzoeker “dienstvrijstelling genoot” het “niet onbegrijpelijk is dat [hij] op dat ogenblik geen toegang had tot bepaalde interne documenten van het OCMW”. Verzoeker heeft immers ingestemd met de dienstvrijstelling omdat het onderzoek meer tijd in beslag nam en de schorsing niet kon worden verlengd, maar dit neemt niet weg dat hij zich moet kunnen verdedigen.

Voorts klaagt verzoeker aan dat hij pas na de hoorzittingen van 2 en 16 oktober 2020 het tuchtdossier heeft ontvangen, dat dan ook nog eens bleek te verschillen van het dossier dat op 5 augustus 2020 was bezorgd en geen inventaris bevatte. De tuchtoverheid poogt dit recht te trekken door te stellen dat het definitieve tuchtdossier al op 5 augustus 2020 was bezorgd, terwijl zij thans zelf in haar beslissing verwijst naar nieuwe stukken.

5.3.5. Tot slot stelt verzoeker dat zijn rechten van verdediging zijn geschonden doordat hem niet vooraf is meegedeeld welke maatregel werd overwogen.

Hij doet gelden dat de rechten van verdediging impliceren dat hij, vooraleer de tuchtoverheid een beslissing neemt, op dienstige wijze zijn verweer moet kunnen laten gelden tegen de maatregel die wordt overwogen. Er is hem echter nooit meegedeeld dat een dergelijke zware sanctie werd overwogen.

Dat verzoeker onmiddellijk preventief werd geschorst en na vernietiging van de preventieve schorsing een dienstvrijstelling werd aangeboden als ordemaatregel die door hem werd aanvaard, zodat hij “zich mocht verwachten aan een zware tuchtstraf en aldus mogelijks aan een ontslag” – zoals de beroepscommissie overweegt – is geen dienstig motief dat de afwezigheid van een mededeling van de voorgenomen maatregel kan rechtvaardigen, aangezien voorts steeds wordt geargumenteerd dat de procedure van de preventieve schorsing losstaat van de tuchtprocedure.

Beoordeling

a. eerste onderdeel van het middel

6.1. In het eerste onderdeel van het middel voert verzoeker vooreerst aan dat het tuchtonderzoek enkel *à charge* en onzorgvuldig is gevoerd.

6.2.1. Hij wijst er daarbij op dat zeven van de vijftien getuigen geen medewerkers van het OCMW zijn, maar wel van de stad Leuven, terwijl nochtans een brief van OCMW-medewerkers de aanleiding vormde voor het onderzoek en er bovendien een rechtstreekse band bestaat tussen het personeel van de stad Leuven en de tuchtonderzoeker die hun leidinggevende is.

Artikel 4 van het besluit van de Vlaamse Regering van 20 juli 2018 bepaalt dat “[h]et onderzoek […] het verhoor [kan] omvatten van […] elke andere persoon”. Er is dus geen beperking van de mogelijkheid om bepaalde personen te horen en het valt op het eerste gezicht niet in te zien waarom de tuchtonderzoeker enkel getuigen van de rechtstreekse werkgever van verzoeker – het OCMW van Leuven – had mogen horen. De getuigenissen van de personeelsleden van de stad Leuven kunnen wel degelijk relevant zijn in het kader van het tuchtonderzoek. Verzoeker toont niet aan dat de betrokken personeelsleden geen kennis zouden hebben van de feiten die hem tijdens het tuchtonderzoek ten laste zijn gelegd. Dit geldt des te meer nu de OCMW’s naar aanleiding van de

implementatie van het decreet lokaal bestuur worden ingekanteld in de gemeenten, zodat er voortaan maar één algemeen directeur en één financieel directeur meer worden aangewezen en de organisatie van beide besturen wordt geïntegreerd. Anders dan verzoeker lijkt te beweren, is de volgorde waarin de getuigen werden gehoord, niet relevant en kan daaruit niets worden afgeleid. Hierna zal nog worden vastgesteld dat in het tuchtonderzoek wel degelijk rekening is gehouden met verklaringen ten gunste van verzoeker.

Voorts kan verzoeker op het eerste gezicht niet worden bijgevallen in zijn standpunt dat personeelsleden van de stad niet onafhankelijk of onpartijdig zouden zijn, omdat zij in een hiërarchisch verband staan met de tuchtonderzoeker. Buiten de gevallen waarin uit de regelgeving zelf blijkt dat een bepaald orgaan is opgevat als een “onafhankelijk” orgaan, kan het onafhankelijkheidsbeginsel binnen het bestuur slechts een beperkte draagwijdte hebben. Ambtenaren zijn in de regel niet onafhankelijk, in die zin dat zij georganiseerd zijn in een hiërarchische structuur. Verzoeker betwijfelt de objectiviteit van de door hen afgelegde verklaringen, maar hij levert daarvan niet het minste bewijs. Een loutere bewering in die zin volstaat evenwel niet.

Evenmin lijkt te kunnen worden aangenomen, zoals hierna nog zal blijken, dat de tuchtonderzoeker het tuchtonderzoek heeft uitgebreid. De tuchtonderzoeker heeft zich beperkt tot het onderzoeken van de feiten die aanleiding hebben gegeven tot het opstarten van het tuchtonderzoek, maar zij heeft ze voor de overzichtelijkheid onderverdeeld in drie clusters. Dit is een werkwijze die door het vast bureau in zijn besluit van 5 augustus 2020 uitdrukkelijk is gevalideerd.

6.2.2. Voorts stelt verzoeker dat hij in het kader van het tuchtonderzoek niet is gehoord.

De rechten van verdediging zijn evenwel slechts van toepassing tijdens de tuchtprocedure zelf, die pas een aanvang neemt bij het betekenen van het inleidend verslag. Alzo lijkt niet vereist te zijn dat een ambtenaar die van een

tuchtfeit wordt verdacht, reeds tijdens de preliminaire fase van het onderzoek, nog vooraleer de tuchtprocedure is ingeleid, zich moet kunnen laten bijstaan door een raadsman en op de hoogte moet worden gebracht van de punten waarover hij zal worden ondervraagd.

Artikel 4 van het besluit van de Vlaamse Regering van 20 juli 2018 luidt:

> "Het onderzoek kan het verhoor omvatten van het betrokken personeelslid en van elke andere persoon.
> Aan het personeelslid kan worden gevraagd om stukken en voorwerpen te bezorgen die nuttig zijn om de juistheid van de feiten te bepalen.
> Als het personeelslid niet heeft deelgenomen aan het tuchtonderzoek, wordt dat vermeld in het tuchtverslag."

Die bepaling voorziet in de mogelijkheid, maar niet in de verplichting om het betrokken personeelslid te horen.

Daarenboven blijkt uit de stukken van het administratief dossier dat in dit geval de tuchtonderzoeker verzoeker de kans heeft geboden om te worden gehoord op 28 of 29 juli 2020. Verzoeker heeft echter verkozen schriftelijk te reageren. Op 30 juli 2020 is aan verzoeker vervolgens nogmaals de kans geboden om mondeling te worden gehoord. Verzoeker is daar niet op ingegaan omdat zijn raadsman vóór 10 augustus 2020 niet beschikbaar was. De omstandigheid dat de tuchtonderzoeker geen uitstel heeft toegestaan, lijkt niet tot de onwettigheid van het tuchtonderzoek te kunnen leiden, nu er geen sprake is van een rechtsplicht om reeds in dat stadium van het onderzoek het betrokken personeelslid te horen, laat staan om het verhoor uit te stellen teneinde rekening te houden met de wensen van de betrokkene en zijn raadsman. Aangezien verzoeker in dat stadium nog niet diende te worden gehoord, lijkt ook de aangevoerde schending van artikel 203 van het decreet lokaal bestuur niet te kunnen worden aangenomen.

6.2.3. Verzoeker overtuigt er op het eerste gezicht niet van dat het tuchtonderzoek enkel *à charge* is gevoerd. Uit het tuchtverslag blijkt dat de tuchtonderzoeker bij elk van de drie onderzochte clusters ook voorbeelden aanreikt

die in het voordeel van verzoeker zijn. Voorts wordt in een afzonderlijk onderdeel van het tuchtverslag uitdrukkelijk gewezen op bepaalde verzachtende omstandigheden, zoals contextuele en medische factoren en de moeilijkheden bij de inkanteling van het OCMW van Leuven bij de stad Leuven.

Het tuchtverslag besluit bovendien als volgt:

> "Het Vast Bureau dient thans in toepassing van artikel 7 van het Uitvoeringsbesluit Tuchtprocedure het volgende te doen:
> 1. Kennis nemen van het tuchtverslag, en van het tuchtdossier
> 2. Beslissen over het gevolg dat aan het tuchtdossier wordt gegeven:
>
> - Ofwel de tuchtprocedure stopzetten en de betrokkene hiervan in kennis stellen;
> - ofwel de procedure verder zetten en de betrokkene oproepen voor de hoorzitting."

De tuchtonderzoeker heeft derhalve geen uitspraak gedaan over het gevolg dat de tuchtoverheid aan de onderzochte feiten diende te verbinden. Zij heeft zich ervan onthouden om een bepaald gewicht aan de feiten te geven, wat haar beweerde vooringenomenheid lijkt tegen te spreken.

De zinsnede in het besluit van het vast bureau van 6 maart 2020 naar luid waarvan "[h]et gedrag van de heer XXXX […] niet langer [past] binnen de waarden en normen van de organisatie", moet in haar juiste context worden gelezen. Uitdrukkelijk is daaraan immers toegevoegd dat "voormelde handelingen en gedragingen […] tekortkomingen aan de beroepsplichten [kunnen] inhouden en de integriteit en de waardigheid van het ambt in het gedrang brengen". De tuchtoverheid stelt alzo slechts dat er tekortkomingen aan de beroepsplichten "kunnen" zijn. Ook die vermelding levert niet het bewijs dat het tuchtonderzoek enkel *à charge* is (moeten worden) gevoerd.

6.2.4. De enkele bewering van verzoeker dat het tuchtonderzoek "op een drafje" is gevoerd, toont niet aan dat het tuchtonderzoek niet zorgvuldig is gebeurd. Het uitgebreide tuchtdossier en het omstandige verslag van het tuchtonderzoek, waarin zeer concreet wordt ingegaan op de feiten en de

verklaringen die daarover door de getuigen zijn afgelegd, laten op het eerste gezicht blijken dat het tuchtonderzoek gedegen is gebeurd. Bovendien lijkt het tijdsverloop dat verzoeker beschrijft, mede toe te schrijven te zijn aan de uitbraak van de coronapandemie en de daarmee gepaard gaande organisatorische moeilijkheden, waarop de tweede verwerende partij terecht wijst.

6.3.1. Verzoeker voert vervolgens een reeks argumenten aan waaruit de partijdigheid van de tuchtonderzoeker zou moeten blijken.

6.3.2. Onpartijdigheid vertoont een dubbel aspect. Het subjectief aspect houdt verband met het persoonlijk gedrag van een betrokkene. Bij het objectief aspect gaat het erom of er, onafhankelijk van dit persoonlijk gedrag, verifieerbare gegevens zijn die een schijn van verdenking kunnen wettigen. Doorslaggevend daarbij is of de vrees voor een gebrek aan onpartijdigheid als objectief verantwoord kan worden beschouwd.

Opdat het gebrek aan onpartijdigheid effectief tot nietigverklaring zou kunnen leiden, is wel vereist dat het redelijkerwijze geacht kan worden van invloed te zijn geweest op de bestreden beslissing.

6.3.3. De loutere omstandigheid dat de tuchtonderzoeker verzoeker een ordemaatregel heeft opgelegd, houdt op zich niet het bewijs van haar partijdigheid in. Bij een ordemaatregel is er immers geen uitspraak over de schuld van de betrokkene. Verzoeker toont op het eerste gezicht niet aan dat de tuchtonderzoeker door de ordemaatregel uit te spreken reeds op een zodanige manier een standpunt heeft ingenomen dat zij niet meer in volle vrijheid zou kunnen instaan voor het onderzoek van de feiten en de toerekening ervan aan de betrokkene.

6.3.4. Voorts wijst verzoeker erop dat niet blijkt dat de algemeen directeur – die tijdens de vergadering van 6 maart 2020 als tuchtonderzoeker is aangewezen – die vergadering heeft verlaten. Na haar aanstelling als tuchtonderzoeker was de algemeen directeur daarenboven nog aanwezig op

beraadslagingen en stemmingen met betrekking tot zijn preventieve schorsing en tijdens de vergadering van 27 mei 2020 over de duurtijd van de tuchtprocedure.

Artikel 5 van het besluit van de Vlaamse Regering van 20 juli 2018 bepaalt:

> "Het tuchtonderzoek resulteert in een tuchtverslag dat, naast de feiten, vermeld in artikel 202, § 2, eerste lid, van het decreet van 22 december 2017, alle nuttige gegevens over die feiten en de omstandigheden bevat, zodat de tuchtoverheid met kennis van zaken kan oordelen over de verdere tuchtvervolging.
>
> De tuchtonderzoeker kan toelichting geven over zijn bevindingen. Hij is niet aanwezig bij de beraadslaging en de beslissing door de tuchtoverheid."

Vastgesteld moet worden dat bij de beraadslaging van het vast bureau van 6 maart 2020 de algemeen directeur nog geen tuchtonderzoeker was en zij evenmin heeft deelgenomen aan de stemming.

Wat de beraadslagingen met betrekking tot de preventieve schorsing betreft, stelt de tweede verwerende partij terecht dat deze procedure een afzonderlijke procedure is. Artikel 16 van het besluit van de Vlaamse Regering van 20 juli 2018 heeft overigens voormeld artikel 5 niet van overeenkomstige toepassing gemaakt op de procedure betreffende de preventieve schorsing.

De vergadering van 27 mei 2020 betreft dan weer de loutere kennisneming door het vast bureau, overeenkomstig artikel 3, § 2, van het besluit van de Vlaamse Regering van 20 juli 2018, van de redenen waarom het tuchtonderzoek nog niet kon worden afgesloten.

Verzoeker toont derhalve niet aan, zo lijkt, dat de tuchtonderzoeker vergaderingen zou hebben bijgewoond waarvan zij zich op grond van artikel 5 van het besluit van de Vlaamse Regering van 20 juli 2018 had moeten onthouden.

6.3.5. Verzoeker voert tevens aan dat de tuchtonderzoeker de verzender, dan wel de bestemmeling is van enkele bijlagen bij het besluit tot het opstarten van de tuchtprocedure, die de aard van de tenlastegelegde feiten moesten duiden.

Het gegeven dat de tuchtonderzoeker, in haar hoedanigheid van algemeen directeur, hoofd van het personeel, stukken ontvangt en verzendt die zijn opgenomen in het tuchtdossier, laat evenwel niet *ipso facto* toe om tot de partijdigheid van de tuchtonderzoeker te besluiten.

6.3.6. Verzoeker stelt dat de tuchtonderzoeker zelf getuige was van bepaalde feiten die hem ten laste worden gelegd. Hij verwijst naar e-mails van 22 november 2019 en van 14 februari 2020, maar het is geenszins duidelijk in welke mate het onderschrijven van een inhoudelijk standpunt van verzoeker door de algemeen directeur haar getuige zou maken van verzoekers reactie in een andere e-mail ten aanzien van een derde. Het tuchtdossier omvat voorts op het eerste gezicht geen enkele verklaring of getuigenis van de tuchtonderzoeker.

6.3.7. Verzoeker citeert vervolgens verschillende ontlastende verklaringen en hij stelt dat de tuchtonderzoeker op geen enkel ogenblik daarmee rekening heeft gehouden. De taak van de tuchtonderzoeker bestaat er louter in om de tuchtoverheid in te lichten, hetgeen de tuchtonderzoeker heeft gedaan met betrekking tot de desbetreffende verklaringen van collega's van verzoeker. Er kan immers worden vastgesteld dat deze verklaringen zijn opgenomen in het tuchtverslag en dat de tuchtonderzoeker ze aan de tuchtoverheid ter kennis heeft gebracht.

6.3.8. Verzoeker wijst nog op een e-mail van 5 maart 2020 waarin de algemeen directeur – die pas een dag nadien als tuchtonderzoeker is aangesteld – heeft geschreven dat verzoeker een tuchtprocedure enkel nog kan vermijden door in onderling overleg een einde te stellen aan de tewerkstelling. Die e-mail is echter een reactie op verzoekers bericht dat hij geen preventieve schorsing wil en waarin hij om een oplossing verzoekt teneinde de ontstane "malaise" recht te zetten en hij

zelf aangeeft dat hij zich volledig wil engageren, zelfs “als dit inhoudt dat dit voor [hem] zou betekenen dat [hij] de organisatie in het belang van de betrokken partijen zou moeten verlaten”. Er blijkt enkel uit dat de algemeen directeur toen van oordeel was dat de vraag naar een tuchtonderzoek onafwendbaar was.

6.3.9. Wat voorafgaat leidt vooralsnog tot het besluit dat verzoeker geen partijdigheid in hoofde van de tuchtonderzoeker aantoont.

6.4.1. Verzoeker voert in het eerste onderdeel van het middel ten slotte ook aan dat verschillende personen hebben deelgenomen aan diverse beraadslagingen, terwijl zij zich van de besluitvorming in de tuchtprocedure dienden te onthouden.

6.4.2. In de eerste bestreden beslissing wordt als volgt geoordeeld met betrekking tot de rol van B.V. in de besluitvorming van de tuchtprocedure:

> “Dhr. XXXX meent verder dat de aanwezigheid van [B.V.] op de zittingen van het vast bureau van 6 maart (opstart tuchtprocedure), 27 mei (kennisneming tussentijds verslag), 31 juli (verzoek tot wraking tuchtonderzoeker), 5 augustus (verderzetting van de procedure en oproep XXXX om te worden gehoord in zijn middelen van verdediging) en 28 augustus 2020 (akkoord uitstel tot zitting van 2 oktober 2020) problematisch is omdat er alsdan telkens beslissingen werden genomen die, aldus dhr. XXXX, noodzakelijk waren om de tuchtprocedure verder te zetten en om, finaal, tot een tuchtbesluit te kunnen komen.
>
> Volgens dhr. XXXX had de aanwezigheid van schepen [B.V.] op de diverse vergaderingen van het vast bureau een decisieve invloed, terwijl zij helemaal niet onpartijdig was, temeer gelet op haar getuigenis in dit dossier en haar aanwezigheid in het kader van de opgelegde preventieve schorsing.
>
> Wat dit laatste betreft dient herhaald dat de preventieve schorsing een ordemaatregel betreft waarbij er in generlei opzicht uitspraak wordt gedaan omtrent enige schuld of toerekenbaarheid. De tuchtoverheid heeft op dit punt ook terecht overwogen dat de wraking van mevrouw [B.V.] in het kader van de preventieve schorsing geen impact heeft op haar aanwezigheid in het kader [van] de tuchtprocedure.
>
> Wat de getuigenverklaring betreft, is het zo dat deze pas werd afgelegd op 17 juli 2020, zodanig dat de beslissingen van het vast bureau van 6 maart 2020 en 27 mei 2020 niet betrokken zijn.
>
> De beslissing van 31 juli 2020 van het vast bureau betrof het verzoek tot wraking van de tuchtonderzoeker, waar op de zitting van 5 augustus 2020 het de verderzetting van de procedure betrof en de oproep van XXXX om te worden gehoord in zijn middelen van verdediging; op de zitting van 28 augustus 2020 werd een akkoord gegeven tot uitstel voor behandeling naar de zitting van 2

oktober 2020.

Bij de beslissing van 28 augustus 2020 van het vast bureau werd kennis genomen van het feit dat dhr. XXXX om uitstel van de hoorzitting verzocht en dat hij akkoord ging met dienstvrijstelling tot de volledige beëindiging van de tuchtprocedure en waarbij wordt akkoord gegaan met uitstel van de hoorzitting naar de zitting van 2 oktober 2020. De aanwezigheid van [B.V.] op deze zitting kan de heer XXXX dus geen nadeel hebben berokkend.

Mevrouw [B.V.] was dienvolgens niet aanwezig op de zittingen van het vast bureau van 2 en 16 oktober 2020, waar volgens de tuchtoverheid het verzoek tot wraking van mevrouw [B.V.] in de tuchtprocedure slechts werd ingediend op 15 oktober 2020.

Mevrouw [B.V.] was uiteraard niet aanwezig op de hoorzitting en de beraadslaging omtrent de beslissing tot het opleggen van een tuchtstraf door het vast bureau op 18 december 2020.

Dat hieromtrent de Beroepscommissie hierbij de mening is toegedaan dat zelfs een nietige beslissing tot verderzetting van de procedure wordt gedekt door de finale tuchtbeslissing.

Het valt daarenboven niet in te zien op grond van welke elementen de eventuele aanwezigheid van mevrouw [B.V.] bij het nemen van de beslissing tot verderzetting van de tuchtprocedure, gelet op het procedureel karakter van deze beslissing en zonder dat hierbij de rechten ten gronde van het personeelslid worden aangetast, de rechten van verdediging of het onpartijdig karakter van het verdere verloop van de tuchtprocedure en de uiteindelijke tuchtstraf zouden hebben geschonden.

Immers, voor het opleggen van de uiteindelijke tuchtstraf heeft het personeelslid zich wederom kunnen verdedigen (schriftelijk en bij verhoor door de tuchtoverheid) omtrent ieder aspect van de tuchtrechtelijke tenlasteleggingen, waarbij er geen discussie bestaat omtrent de vaststelling dat mevrouw [B.V.] niet aanwezig was bij de beslissing tot het opleggen van de tuchtstraf.

Dat zelfs al zou het standpunt worden gevolgd dat deze handelswijze van de tuchtoverheid niet zorgvuldig zou zijn geweest, kan om reden van de aanwezigheid van mevrouw [B.V.] bij het nemen van het besluit tot voortzetting van de procedure en de beslissingen tot uitstel niet worden geconcludeerd tot de nietigheid van de tuchtbeslissing.

Hierbij dient verwezen naar het standpunt van de Raad van State omtrent de regularisatie van de vermeende onwettigheid bij de latere beslissing tot het opleggen van een tuchtstraf.

Zo wordt in het arrest nr. 230.463 van 10 maart 2015 in de zaak A. 201.633/X-15.852. hieromtrent overwogen:

‘(…) Het is een onwettigheid waarvan niet kan worden uitgesloten dat ze eventueel door een navolgende beslissing, dit keer genomen bij geheime stemming, wordt geregulariseerd. Wel moet die navolgende beslissing, anders dan blijkbaar het geval was in de zaak die leidde tot het arrest nr. 227.558 van 27 mei 2014 waarnaar verzoeker in de laatste memorie verwijst, voldoende duidelijk doen blijken van de wil van de (bevoegde) tuchtoverheid dat een tuchtonderzoek wordt gestart en gevoerd en een tuchtverslag wordt opgesteld, en van het feit dat de tuchtoverheid ook effectief in die zin heeft beslist. Een dergelijke navolgende, bij geheime stemming genomen beslissing waaruit

redelijkerwijze mag worden afgeleid dat de tuchtcommissie te dezen een tuchtonderzoek met betrekking tot verzoeker wenst gevoerd te zien en in die zin heeft beslist, is haar beslissing van 19 oktober 2010 (…)
‘(…) Tevergeefs brengt verzoeker daar in de laatste memorie tegen in dat de beslissing tot het opstarten van een tuchtonderzoek niet gelijk te stellen is met de navolgende beslissing tot het verder zetten van de tuchtvervolging ter zake. Het gaat er niet om of de beslissing tot het starten van een tuchtonderzoek mogelijk kan gelden als een beslissing tot het voortzetten van de tuchtvervolging ter zake, maar wel of, omgekeerd, te dezen in de beslissing tot het voortzetten van de procedure ook de wil en het besluit mogen worden gelezen dat een tuchtprocedure wordt gevoerd en een tuchtverslag wordt opgesteld. Naar de mening van de Raad van State is het antwoord op die laatste vraag, positief (…)’.

Welnu, door het nemen van het tuchtbesluit op 18 december 2020 heeft de tuchtoverheid duidelijk te kennen gegeven dat zij met recht en rede de eerdere beslissingen tot het verderzetten van de tuchtprocedure en tot uitstel heeft genomen en wordt ook iedere onregelmatigheid waarmee deze beslissingen zouden zijn behept, geregulariseerd.

Het tuchtbesluit is op dit vlak niet onwettig.”

Verzoeker ontkracht die beoordeling op het eerste gezicht niet. Voor zover hij thans nog aanvoert dat B.V. heeft deelgenomen aan de besluitvorming op een kantelmoment in de procedure, namelijk bij de beslissing tot voortzetting van de tuchtprocedure, moet worden vastgesteld dat B.V. niet aanwezig was op de hoorzittingen van 2 en 16 oktober 2020 en evenmin op de vergadering van het vast bureau waar de tuchtoverheid de tuchtfeiten finaal heeft onderzocht en beoordeeld. De voorbereidende beslissing tot voortzetting van de tuchtprocedure waarbij B.V. wel aanwezig was, staat er niet aan in de weg dat de tuchtoverheid nog had kunnen beslissen om geen tuchtstraf op te leggen, bijvoorbeeld omwille van het niet bewezen zijn van de feiten of het gewicht dat zij daaraan meent te moeten hechten. Een eventuele onwettigheid van een voorbereidende beslissing lijkt de eindbeslissing alleen te kunnen vitiëren indien die onwettigheid een determinerende invloed heeft gehad of geacht mag worden een dergelijke invloed te kunnen hebben gehad. Verzoeker maakt niet aannemelijk dat dit *in casu* het geval is geweest. Op het eerste gezicht kan dan ook niet worden aangenomen dat de aanwezigheid van B.V. bij de beslissing om de tuchtprocedure voort te zetten de wettigheid van de bestreden tuchtstraf heeft aangetast.

6.4.3. Met betrekking tot de aanwezigheid van M.R. en L.C. wordt in de eerste bestreden beslissing als volgt geoordeeld:

> "Wat betreft de vermeende onpartijdigheid van de voorzitter van het vast bureau, de heer [M.R.] en van mevrouw [L.C.] als lid van het vast bureau.
>
> Het verzoek tot wraking van deze leden werd door het vast bureau verworpen bij besluit van 2 oktober 2020.
>
> Feit is dat de loutere aanwezigheid van de heer [M.R.] in zijn functie van burgemeester op een vergadering waar ook dhr. XXXX aanwezig was, niet van aard is om de onpartijdigheid van de tuchtoverheid in het gedrang te brengen. Hierbij wordt onder meer overwogen dat 'de voorzitter nooit enige uitlating (heeft) gedaan waaruit enige ingenomenheid zou kunnen blijken. De voorzitter was wel aanwezig op het overleg van 20 december 2019, doch is noch daarover noch over andere feiten als getuige gehoord in het kader van het tuchtonderzoek. Bij herneming van de zitting werd aan de heer XXXX en zijn raadsman meegedeeld dat het verzoek tot wraking werd afgewezen, met verduidelijking van de redenen daartoe.'
>
> Ook met betrekking tot mevrouw [L.C.] heeft het vast bureau geoordeeld dat 'er geen schijn van partijdigheid is aangetoond in hoofde van mevrouw [L.C.]. Zij heeft nooit enige uitlating gedaan waaruit enige ingenomenheid zou kunnen blijken. Zij was wel aanwezig op het overleg van 20 december 2019, doch is noch daarover noch over andere feiten als getuige gehoord in het kader van het tuchtonderzoek."

Verzoeker verwijst naar het feit dat beide leden van de tuchtoverheid aanwezig waren op een vergadering van 20 december 2019 en aldus getuige waren van feiten die hem ten laste worden gelegd. Er kan echter niet zomaar worden aangenomen dat zowel M.R. als L.C., door het waarnemen van bepaalde feiten, niet op een onbevooroordeelde wijze konden optreden als lid van de tuchtoverheid. Vooreerst dient te worden opgemerkt dat de vergadering van 20 december 2019, die in het tuchtverslag van de tuchtonderzoeker wordt vermeld, slechts één feit betreft van de 33 voorbeelden die worden opgesomd bij de 'cluster tegenwerkende houdingen een niet-actieve houding' en op het eerste gezicht niet kan worden aangenomen dat het een determinerend motief betreft. Voorts hebben beide leden van de tuchtoverheid geen enkele verklaring of getuigenis over dat feit afgelegd. Verzoeker laat na aan te tonen waarom zij in die omstandigheden niet onafhankelijk en onpartijdig zouden kunnen oordelen.

6.5. Het eerste onderdeel van het middel is niet ernstig.

b. tweede onderdeel van het middel

7.1. In het tweede onderdeel van het middel voert verzoeker de schending van de rechten van verdediging aan.

7.2. Vooreerst klaagt verzoeker aan dat zijn rechten van verdediging zijn miskend, doordat hij door de tuchtonderzoeker niet in de mogelijkheid is gesteld om te worden gehoord met bijstand van een raadsman naar keuze.

Er is de Raad van State geen beginsel bekend krachtens hetwelk het volledige onderzoek in tuchtzaken op een tegensprekelijke wijze zou moeten verlopen. Het is voldoende dat de betrokkene tijdens de tuchtprocedure kennis heeft kunnen nemen van het resultaat van het onderzoek en dat hij zijn rechten van tegenspraak en verdediging heeft kunnen uitoefenen met betrekking tot het samengestelde dossier.

Artikel 204 van het decreet lokaal bestuur en artikel 7, § 3, van het besluit van de Vlaamse Regering van 20 juli 2018 bepalen enkel dat het personeelslid moet worden gehoord door de tuchtoverheid na neerlegging van het tuchtverslag, hetgeen in dit geval is gebeurd en ook niet wordt betwist. Voorts kan worden verwezen naar de beoordeling van het eerste onderdeel van het middel waarbij is vastgesteld dat er geen schending van de hoorplicht is, nu er tijdens het preliminaire tuchtonderzoek geen plicht bestaat om verzoeker te horen en er geen recht op uitstel naar keuze bestaat, wanneer de mogelijkheid tot horen wel is geboden.

Aangezien verzoeker niet door de tuchtonderzoeker moest worden gehoord, toont hij ook geen schending aan van artikel 5 van het besluit van de Vlaamse Regering van 20 juli 2018.

7.3. Voorts voert verzoeker aan dat het tuchtdossier lopende de tuchtprocedure werd aangevuld met stukken waarvan de inhoud hem onbekend was en die hij slechts laattijdig heeft ontvangen, zodat hij zijn verweer niet naar

behoren heeft kunnen voorbereiden en niet ten volle gebruik heeft kunnen maken van zijn hoorrecht ten aanzien van de tuchtoverheid.

In de eerste bestreden beslissing is deze grief als volgt beoordeeld:

> "Door Idewe werd een verslag 'risicoanalyse psychosociale aspecten' neergelegd op 1 oktober 2020.
>
> Dhr. XXXX beklaagt zich erover dat hij onvoldoende tijd heeft gekregen om op dit verslag en het proces-verbaal van de zitting waarop hij uitstel mocht bekomen, te reageren.
>
> Er wordt in het bestreden tuchtbesluit uitdrukkelijk benadrukt dat dit verslag 'niet op initiatief van de tuchtoverheid, doch wel op expliciet verzoek van de heer XXXX werd toegevoegd aan het tuchtdossier.
>
> De heer XXXX heeft immers bij e-mail van 21 september 2020 expliciet gevraagd om dit verslag toe te voegen aan het tuchtdossier. Dit verslag werd pas op 1 oktober 2020 toegevoegd aan het tuchtdossier en overgemaakt aan de heer XXXX en zijn raadsman omdat dat verslag ook pas op die datum werd bezorgd door Idewe aan het OCMW.
>
> Met betrekking tot de voorgehouden schending van de voorbereidingstermijn en proces-verbaal dient vastgesteld dat in het bestreden tuchtbesluit formeel wordt gesteld dat 'op verzoek en met akkoord van de heer XXXX en zijn raadsman de hoorzitting vervolgens (werd) uitgesteld naar 16 oktober 2020.'
>
> Er werd hierbij dus duidelijk afgezien van de plichtplegingen, waarbij de oproepingstermijn van 21 dagen inderdaad slechts geldt voor de initiële hoorzitting.
>
> Uit de nota van dhr. XXXX zoals deze is neergelegd op de latere zitting van 16 oktober 2020 blijkt bovendien dat hij zijn verweer ten volle heeft kunnen laten gelden op een stuk dat, nota bene, op verzoek van hem vooralsnog bij het tuchtdossier werd gevoegd.
>
> Dhr. XXXX kan dan ook niet ernstig voorhouden dat zijn rechten op verdediging werden geschonden."

De tuchtoverheid kan in eerste instantie bij het samenstellen van het tuchtdossier vanzelfsprekend slechts rekening houden met de stukken die zij zelf relevant acht voor de beoordeling van de tuchtzaak. Dit belet niet dat naderhand in het licht van de argumentatie van het betrokken personeelslid, hetzij op initiatief van de tuchtoverheid, maar evenzeer van het betrokken personeelslid, nog stukken kunnen of dienen te worden toegevoegd aan het tuchtdossier, dat uiteindelijk door de tuchtoverheid in zijn geheel in aanmerking zal moeten worden genomen bij het nemen van de eindbeslissing over de tuchtvordering.

Verzoeker heeft zelf verzocht om “alle verslagen en rapporten van Idewe i.v.m. de welzijnsanalyse” aan het tuchtdossier toe te voegen. Dat verzoekers vraag van 21 september 2020 dateert, terwijl het verslag van Idewe slechts op 1 oktober 2020 door het OCMW is ontvangen, en dat verzoeker om die reden meent dat zijn vraag onmogelijk betrekking kon hebben op dat document, kan niet worden aangenomen. De tweede verwerende partij stelt in dit verband dat er door het OCMW van Leuven slechts één verslag is ontvangen, waardoor verzoekers vraag op geen ander document betrekking kon hebben. Op het eerste gezicht overtuigt verzoeker er dan ook niet van dat de toevoeging van het desbetreffende document niet op zijn eigen vraag is gebeurd. Bovendien heeft verzoekers raadsman zich op de hoorzitting van het vast bureau van 2 oktober 2020 uitdrukkelijk akkoord verklaard met de toevoeging van dat verslag aan het dossier, met de vermelding dat hij het wel nog wenste te bespreken tijdens zijn latere verweer. Op verzoekers vraag is de hoorzitting vervolgens uitgesteld naar 16 oktober 2020. Er is geen langere voorbereidingstijd gevraagd en in zijn beroepschrift bij de beroepscommissie heeft verzoeker geen enkel concreet punt aangegeven waartegen hij zich bij gebrek aan voldoende tijd niet nuttig heeft kunnen verweren. Hij vermag thans dan ook bezwaarlijk te beweren dat de voorbereidingstijd te kort was.

Eveneens op uitdrukkelijke vraag van verzoeker, bij e-mail van 21 september 2020, zijn alle evaluatieverslagen toegevoegd aan het tuchtdossier. Deze evaluatieverslagen waren verzoeker reeds bekend, aangezien hij ze in het kader van zijn evaluaties reeds had ontvangen. Dat ze voordien nog niet aan het tuchtdossier waren toegevoegd, doet geen afbreuk aan het feit dat verzoeker al kennis had van de inhoud ervan.

Verzoeker voert zonder enige nadere precisering aan dat “[o]ok de processen-verbaal van de getuigenverklaringen […] laattijdig [werden] meegedeeld”, maar hij laat volledig in het ongewisse hoe hij daardoor dan in zijn verdediging zou zijn benadeeld, nu hij aanwezig was tijdens het getuigenverhoor en hij derhalve kennis had van de afgelegde verklaringen. Dit geldt des te meer

daar verzoeker volgens de tweede verwerende partij de bedoelde processen-verbaal op 7 oktober 2020 heeft ontvangen, wat hij niet tegenspreekt.

Tot slot wijst verzoeker erop dat het besluit van het vast bureau van 2 oktober 2020 hem pas is medegedeeld op 22 oktober 2020, zodat hij zich er op de hoorzitting van 16 oktober 2020 niet tegen heeft kunnen verdedigen. Het desbetreffende besluit heeft in hoofdzaak betrekking op de door verzoeker ingediende verzoeken tot wraking van M.R. en L.C. Zoals uiteengezet bij de beoordeling van het eerste onderdeel van het middel dient verzoekers grief met betrekking tot hun deelname aan het optreden van de tuchtoverheid op het eerste gezicht te worden verworpen, zodat hij geen belang lijkt te hebben bij zijn thans aangevoerde grief.

De oproepingstermijn van 21 dagen zoals bepaald in artikel 7, § 3, van het besluit van de Vlaamse Regering van 20 juli 2018, geldt slechts voor de initiële hoorzitting en niet voor een op vraag en met akkoord van het betrokken personeelslid uitgestelde hoorzitting na toevoeging van een stuk aan het tuchtdossier op verzoek van het betrokken personeelslid zelf. Verzoeker betwist niet dat de oproepingstermijn van 21 dagen voor de initiële hoorzitting wel degelijk is gerespecteerd.

7.4. Vervolgens beklaagt verzoeker zich over de onvolledigheid van het tuchtdossier en de onmogelijkheid om elementen *à décharge* aan te leveren.

In de eerste bestreden beslissing is deze grief als volgt beoordeeld:

> "Waar dhr. XXXX zich beklaagt omtrent het feit dat hij geen inzage meer kreeg in zijn e-mails en bepaalde dossierstukken, kan enkel worden vastgesteld dat het bestuur dit klaarblijkelijk als een behoudende maatregel heeft opgelegd.
>
> De Beroepscommissie kan op dit vlak enkel vaststellen dat betrokkene op dat ogenblik van een dienstvrijstelling genoot, dan wel preventief was geschorst en het dus niet onbegrijpelijk is dat dhr. XXXX op dat ogenblik geen toegang had tot bepaalde interne documenten van het OCMW.
>
> Er wordt ook niet aannemelijk gemaakt dat dhr. XXXX bepaalde essentiële documenten niet zou hebben kunnen raadplegen in het kader van zijn

verdediging.”

Uit het tuchtdossier blijkt dat aan verzoeker wel de mogelijkheid is geboden om bepaalde e-mails en documenten te raadplegen. Hij voegde er te zijner verdediging verschillende toe aan het tuchtdossier.

Voorts kan worden vastgesteld dat verzoeker bij e-mail van 21 september 2020 heeft gevraagd om bepaalde stukken toe te voegen aan het dossier. Uit de notulen van het vast bureau van 2 en 16 oktober 2020 blijkt dat deze stukken daadwerkelijk aan het tuchtdossier werden toegevoegd. Na de hoorzitting van de getuigen op 2 oktober 2020 heeft verzoeker gevraagd om nog bepaalde documenten toe te voegen, hetgeen ook is geschied. Enkel de toevoeging van de stukken gevraagd op 7 oktober 2020 is op grond van artikel 7, § 4, van het besluit van de Vlaamse Regering van 20 juli 2018 wegens laattijdigheid niet meer gebeurd.

Voor zover verzoeker daarnaast nog stukken had willen toegevoegd zien worden en hij de e-mails of stukken die hij nog wenste toe te voegen niet precies kan benoemen, moet worden vastgesteld dat hij niet de minste indicatie (inhoud, auteur, afzender, tijdsperiode, en zo meer) geeft van de beoogde stukken. Op een verzoekende partij die zich beroept op de schending van de rechten van verdediging, rust evenwel een stelplicht en het valt haar toe om *in concreto* aan te tonen op welke wijze de tuchtoverheid die rechten zou hebben miskend.

Verzoeker beklaagt er zich ook over dat hij pas na de hoorzittingen van 2 en 16 oktober 2020 het volledige tuchtdossier heeft ontvangen. Uit de stukken van het administratief dossier blijkt evenwel dat het volledige tuchtdossier op 5 augustus 2020 aan verzoeker is bezorgd en dat de overige stukken die op verzoekers vraag zijn toegevoegd, hem nadien zijn toegezonden. Aldus maakt verzoeker op het eerste gezicht niet aannemelijk dat hij het volledige tuchtdossier pas na de hoorzittingen van 2 en 16 oktober 2020 heeft ontvangen. Het gegeven dat – na een vraag van verzoeker na de hoorzittingen om hem nogmaals

alle stukken van de tuchtprocedure te bezorgen – hem op 27 oktober 2020 door een administratieve vergissing een werkversie van het tuchtdossier is toegestuurd, overtuigt niet van het tegendeel. De tweede verwerende partij heeft deze administratieve vergissing overigens uitdrukkelijk erkend en heeft op 4 november 2020 aan verzoeker te kennen gegeven dat het volledige tuchtdossier hem op 5 augustus 2020 is bezorgd.

7.5. Tot slot meent verzoeker dat zijn rechten van verdediging zijn geschonden omdat hem niet op voorhand is meegedeeld welke tuchtmaatregel ten aanzien van hem werd overwogen.

Verzoeker wijst evenwel geen rechtsregel of rechtsbeginsel aan dat de tweede verwerende partij ertoe zou hebben verplicht om hem ervan in kennis te stellen welke tuchtmaatregel precies werd overwogen. Verzoeker toont ook op dit punt op het eerste gezicht geen schending aan van zijn rechten van verdediging.

7.6. Het tweede onderdeel van het middel is evenmin ernstig.

8. Het eerste middel is in genen dele ernstig.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

9. Verzoeker voert in een tweede middel de schending aan van de artikelen 2 en 3 van de formelemotiveringswet, de materiëlemotiveringsplicht, het zorgvuldigheidsbeginsel, artikel 389, § 1, van de rechtspositieregeling voor het personeel van het OCMW van Leuven (hierna: de rechtspositieregeling) en de artikelen 9 en 11 van het besluit van de Vlaamse Regering van 20 juli 2018.

Hij doet gelden dat op grond van artikel 389, § 1, van de rechtspositieregeling en artikel 9 van het besluit van de Vlaamse Regering van

20 juli 2018 het proces-verbaal van de hoorzitting binnen zeven dagen tegen ontvangstbewijs moet worden overhandigd aan of aangetekend verzonden naar het betrokken personeelslid. In dit geval zijn het proces-verbaal van de hoorzitting van 16 oktober 2020 en de notulen van het vast bureau van 2 en 16 oktober 2020 aan hem bezorgd met een aangetekend schrijven dat hij op 27 oktober 2020 en dus laattijdig heeft ontvangen. Bovendien is hem nooit een proces-verbaal van de hoorzitting van 2 oktober 2020 meegedeeld. Hij lijdt daardoor belangenschade en zijn rechten van verdediging zijn erdoor geschonden. Tijdens de hoorzitting van 2 oktober 2020 heeft hij immers nog verzoeken tot wraking ingediend, waarvan geen enkel bewijs voorlag op de hoorzitting van 16 oktober 2020. Op 12 oktober 2020 heeft hij dit gemeld aan de tuchtoverheid en op de hoorzitting van 16 oktober 2020 heeft hij dit nogmaals opgeworpen, waarna de voorzitter dit erkende en te kennen gaf dat de notulen en het proces-verbaal nog zouden worden bezorgd. De reden voor de verwerping van de op 2 oktober 2020 ingediende verzoeken tot wraking was verzoeker op 16 oktober 2020 niet gekend en daarom heeft hij tijdens die zitting opnieuw de verzoeken tot wraking ingediend, wat ook blijkt uit het proces-verbaal van de hoorzitting van 16 oktober 2020. Over die verzoeken tot wraking van M.R. en L.C. is op 16 oktober 2020 geen uitspraak gedaan in afwezigheid van de gewraakte personen, wat een schending is van artikel 390 van de rechtspositieregeling en artikel 11 van het besluit van de Vlaamse Regering van 20 juli 2018. De gewraakte personen hebben de zaal niet verlaten en de zitting van 16 oktober 2020 is gewoon voortgezet. Over het verzoek tot wraking is op 16 oktober 2020 ook niet gestemd.

Beoordeling

10.1. Artikel 9 van het besluit van de Vlaamse Regering van 20 juli 2018 – dat bijna woordelijk in artikel 389 van de rechtspositieregeling is overgenomen – luidt:

> “Van de hoorzitting wordt een proces-verbaal opgemaakt. Het proces-verbaal wordt uiterlijk zeven dagen na de hoorzitting aan het betrokken personeelslid en zijn raadsman tegen ontvangstbewijs overhandigd of verzonden met een aangetekende zending, met het verzoek eventuele opmerkingen mee te delen, het te ondertekenen en terug te bezorgen binnen

zeven dagen na de ontvangst. Als het personeelslid het proces-verbaal niet terugstuurt, impliceert dat dat hij het aanvaardt.

De tuchtoverheid maakt in voorkomend geval een proces-verbaal van niet-verschijnen op. Een afschrift van dat proces-verbaal wordt binnen zeven dagen na de dag van de hoorzitting aan het betrokken personeelslid tegen ontvangstbewijs overhandigd of verzonden met een aangetekende zending."

Uit die bepaling blijkt dat het proces-verbaal van de hoorzitting binnen zeven dagen aan het betrokken personeelslid en zijn raadsman moet worden bezorgd, die vervolgens over zeven dagen beschikken om daarover opmerkingen mede te delen. Het betreft een vormvereiste die niet op straffe van nietigheid is voorgeschreven.

10.2. Vormvereisten moeten niet ter wille van zichzelf worden vervuld, maar ter wille van het doel dat zij moeten dienen, zodat wanneer in een concreet geval blijkt dat het niet vervullen van een niet op straffe van nietigheid voorgeschreven formaliteit het bereiken van het normdoel van het voorschrift niet in de weg heeft gestaan, het niet vervullen van die formaliteit niet kan leiden tot de nietigheid van de beslissing die daarop is gesteund.

10.3. Het proces-verbaal van de hoorzitting van 16 oktober 2020 en de notulen van het vast bureau van 2 en 16 oktober 2020 zijn aan verzoeker toegestuurd met een aangetekend schrijven dat door hem op 27 oktober 2020 is ontvangen. Dezelfde stukken zijn tevens per e-mail aan de raadsman van verzoeker bezorgd op 23 oktober 2020. Nadat verzoeker op 2 november 2020 had opgemerkt dat zijn raadsman de bijlage bij de e-mail van 23 oktober 2020 niet had kunnen openen en daardoor geen opmerkingen had kunnen formuleren, zijn het proces-verbaal van de hoorzitting van 16 oktober 2020 en de notulen van het vast bureau van 2 en 16 oktober 2020 bij aangetekend schrijven van 4 november 2020 nogmaals verzonden aan verzoeker en zijn raadsman. Er is hen daarbij een nieuwe termijn van zeven dagen verleend om hun opmerkingen op die stukken te formuleren.

10.4. Daargelaten of de bedoelde stukken aan verzoeker, zoals hij beweert, "laattijdig" zijn bezorgd, toont hij hoe dan ook niet aan dat hij daardoor

schade zou hebben geleden, in acht genomen dat hij en zijn raadsman na de nieuwe verzending van de stukken op 4 november 2020 nogmaals een termijn van zeven dagen hebben gekregen om hun opmerkingen daarover mede te delen.

In die omstandigheden lijkt een eventuele laattijdige bezorging van de stukken niet tot de nietigheid van de bestreden beslissingen te kunnen leiden.

11. In zijn uiteenzetting van het middel maakt verzoeker nog gewag van een schending van artikel 390 van de rechtspositieregeling en artikel 11 van het besluit van de Vlaamse Regering van 20 juli 2018. Hij argumenteert dat hij tijdens de hoorzitting op 16 oktober 2020 niet op de hoogte was van de reden voor het verwerpen van de op 2 oktober 2020 ingediende verzoeken tot wraking van M.R. en L.C. en dat hij vervolgens de wrakingsverzoeken opnieuw heeft ingediend, waarover niet is gestemd en geen uitspraak is gedaan in afwezigheid van de betrokkenen.

Uit het besluit van het vast bureau van 2 oktober 2020 blijkt dat op dat moment uitspraak is gedaan over de door verzoeker ingediende verzoeken tot wraking van M.R. en L.C. en dit in afwezigheid van de gewraakte personen. De verzoeken tot wraking zijn afgewezen, omdat betrokkenen slechts aanwezig waren op een overleg dat wordt aangehaald in het tuchtverslag zonder hierover als getuige te zijn gehoord in het kader van het tuchtonderzoek en zij nooit enige uitlating hebben gedaan waaruit vooringenomenheid zou blijken. Hiervóór is reeds uiteengezet dat het desbetreffende besluit van het vast bureau aan verzoeker is bezorgd. Hij heeft het stuk niet van valsheid beticht. Het staat vooralsnog dan ook vast dat M.R. en L.C. op 2 oktober 2020 niet aanwezig waren tijdens de beraadslaging en de stemming over de wrakingsverzoeken die op hen betrekking hadden. Dat beide leden vervolgens wel aanwezig waren tijdens het vast bureau van 16 oktober 2020 doet niet ter zake, aangezien het vast bureau reeds over de wrakingsverzoeken had geoordeeld en verzoeker in zijn wrakingsverzoeken van 16 oktober 2020 geen nieuwe elementen had aangevoerd. Het vast bureau lijkt zich

in die omstandigheden niet opnieuw over de wrakingsverzoeken te hebben moeten uitspreken en heeft dat ook niet gedaan.

12. Het tweede middel is niet ernstig.

C. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

13.1. Verzoeker voert in een derde middel de schending aan van de artikelen 2 en 3 van de formelemotiveringswet, de materiëlemotiveringsplicht, het zorgvuldigheidsbeginsel, de rechten van verdediging, artikel 207, § 1, van het decreet lokaal bestuur en artikel 3, § 1 en § 3, van het besluit van de Vlaamse Regering van 20 juli 2018.

13.2. In een *eerste onderdeel* van het middel doet verzoeker gelden dat de tuchtonderzoeker het tuchtonderzoek heeft uitgebreid zonder daartoe over een mandaat te beschikken, dat de tuchtvordering onduidelijk is en dat in het verslag van het tuchtonderzoek de getuigenverklaringen worden weergegeven als een doorlopende tekst zonder dat de gehanteerde vraagstelling wordt vermeld.

Verzoeker verwijst naar artikel 3, § 1 en § 3, van het besluit van de Vlaamse Regering van 20 juli 2018. Hij argumenteert dat in de beslissing van 6 maart 2020 om een tuchtonderzoek op te starten, wordt verwezen naar een grote bezorgdheid die E.V., een medewerker van Idewe, op 13 januari 2020 verwoordde bij de adjunct-algemeendirecteur omtrent het functioneren van verzoeker en naar een gesprek op 14 januari 2020 tussen de adjunct-algemeendirecteur, het afdelingshoofd personeelsbeleid en verzoeker waarbij gewag werd gemaakt van “onsamenhangendheid, geen duidelijke of begrijpelijke lijn in het gesprek”, “wantrouwen naar de stad”, “ongepaste uitspraken en houding”, “vergeetachtigheid”, “geen eenduidige visie” en “focus op details”. Dit zijn zeer vage omschrijvingen van gedragingen, die niet concreet worden gemaakt en die voor het merendeel betrekking hebben op het functioneren van verzoeker en zijn

geschiktheid voor de functie, en niet op gebeurtenissen die een mogelijk tuchtvergrijp zijn en dus een schuldig gedrag veronderstellen. De omschrijving van de tenlastegelegde feiten wordt enkel geconcretiseerd doordat in de bijlage bij het besluit wordt verwezen naar stukken “die de aard van de feiten moeten aantonen”. Uit die stukken blijkt dat het onderzoek zich toespitst op twee specifieke incidenten, namelijk een e-mail van verzoeker aan Dijledal van 13 februari 2020 en een e-mail van verzoeker aan een OCMW-medewerker en de adjunct-algemeendirecteur. Dat zijn de enige incidenten die in de tuchtprocedure in tijd en ruimte situeerbaar zijn en die in tegenstelling tot de andere vage omschrijvingen mogelijk als een tuchtvergrijp zouden kunnen worden gekwalificeerd. Uit het tuchtverslag blijkt echter dat de tuchtonderzoeker veel verder gaat dan een concreet onderzoek naar de genoemde incidenten en, integendeel, een volledig en niet-afgebakend onderzoek voert naar het functioneren van verzoeker, diens tekortkomingen als leidinggevende en diens karaktereigenschappen, en zo meer, waarbij er actief wordt gezocht naar feiten en concrete situaties en gebeurtenissen om het dossier aan te dikken en meer gewicht te geven. Daarbij is het opmerkelijk dat de getuigenverklaringen worden weergegeven als een doorlopende tekst, met uitsluitend hetgeen de getuigen hebben verklaard, zonder de door de tuchtonderzoeker gehanteerde vraagstelling. Dit is geen getrouwe weergave van het verloop van het getuigenverhoor. De omstandigheid dat de vraagstelling niet mee wordt vermeld, doet ernstige twijfels rijzen over de wijze waarop de vragen werden gesteld en de wijze waarop werd “gevist” naar specifieke gebeurtenissen, waartoe het mandaat zich niet uitstrekte. Dit is des te meer problematisch nu het reeds van bij de opstart van het onderzoek voor het vast bureau en minstens voor de tuchtonderzoeker vaststond dat het gedrag van verzoeker “niet langer past binnen de waarden van het OCMW”. De tuchtonderzoeker was daartoe niet bevoegd en zij had daartoe geen mandaat, zodat een schending van “art. 3, § 2” van het besluit van de Vlaamse Regering van 20 juli 2018 vaststaat.

13.3. In een *tweede onderdeel* van het middel voert verzoeker aan dat de tuchtfeiten verjaard zijn.

Hij verwijst naar artikel 207 van het decreet lokaal bestuur dat bepaalt dat de tuchtoverheid geen tuchtrechtelijke vervolging meer kan instellen na verloop van zes maanden na de vaststelling of de kennisname van de feiten door de tuchtoverheid. Hij stelt dat *in casu* de tuchtrechtelijke vervolging is ingesteld op 6 maart 2020 en dat feiten van vóór 6 september 2019 verjaard zijn. In dat verband verwijst verzoeker naar een e-mail van E.V. van 13 januari 2020 waaruit volgens hem blijkt dat minstens een aantal leden van de tuchtoverheid reeds langer op de hoogte waren van zijn "uitgesproken karaktertrekken". Het betreft dan ook geen nieuw gegeven voor de tuchtoverheid. Voorts merkt verzoeker op dat een onderzoek of de tuchtfeiten al dan niet verjaard zijn geheel ontbreekt. De tuchtfeiten worden opgedeeld in drie clusters, waarbij telkens een opsomming wordt gegeven van "voorbeelden ten laste van verzoeker" die uitsluitend worden afgeleid uit de getuigenverklaringen en die helemaal niet in tijd en ruimte gesitueerd zijn. Verzoeker stelt vast dat de tuchtoverheid van oordeel is dat de feiten niet verjaard zijn, omdat ze een voortgezette gedraging betreffen. Hij wijst erop dat de omstandigheid dat de tuchtbeslissing gebaseerd is op een algemene gedraging van een personeelslid, evenwel niet wegneemt dat de aan het personeelslid verweten houding hoofdzakelijk moet blijken uit feiten die nog niet verjaard zijn, hetgeen in dit geval niet zo is. Volgens verzoeker is de beslissing van de tuchtoverheid dan ook manifest aangetast, want gesteund op een motief dat pertinent onjuist is en minstens onzorgvuldig doordat niet *in concreto* werd nagegaan of de aan verzoeker verweten houding blijkt uit feiten die niet verjaard zijn. Voorts stelt verzoeker vast dat de beroepscommissie overweegt dat de tuchtoverheid zich terecht alle feiten die in het tuchtverslag waren opgenomen, eigen kon maken omdat ze niet verjaard zijn. De tuchtoverheid heeft echter niet geoordeeld dat de feiten niet verjaard zijn, maar zij heeft integendeel het standpunt ingenomen dat de verjaring niet speelt omdat een voortgezette gedraging wordt gesanctioneerd. Door te stellen dat het merendeel van de feiten niet verjaard zijn, overstijgt de beroepscommissie haar wettigheidstoezicht en bovendien is die stelling pertinent onjuist. Waaruit de beroepscommissie – bij gebrek aan een situering in tijd en ruimte van het gros van de feiten – afleidt dat ook de getuigenverklaringen omtrent de houding van verzoeker eerder recente feiten betreffen, is voor verzoeker een raadsel. Bovendien stelt de beroepscommissie nog

dat het gedrag van verzoeker “ten exemplatieve titel mogelijks [kan] dateren van voor september 2019”, maar dat dit geen afbreuk doet aan de omstandigheid dat in dit geval een tuchtprocedure is opgestart voor “een constante houding en gedraging in tijd” waarvan de tuchtoverheid “pas in maart 2020 heeft geoordeeld dat het geheel van deze houding en gedraging kan [aangezien] worden als een tuchtfeit”. Ook hiermee overstijgt de beroepscommissie haar wettigheidstoezicht, aangezien de beslissing van de tuchtoverheid ontegensprekelijk en zonder onderscheid is gebaseerd op alle feiten die zijn opgenomen in het tuchtverslag. Het argument dat verzoeker niet aantoont welke feiten verjaard zijn, keert volgens verzoeker de rollen om.

13.4. In een *derde onderdeel* van het middel voert verzoeker aan dat de in aanmerking genomen feiten geen tuchtfeiten zijn en dat deze feiten minstens niet bewezen zijn.

Verzoeker betoogt dat de in aanmerking genomen feiten geen tuchtfeiten zijn, aangezien het gros ervan betrekking heeft op zijn functioneren. Het gaat om elementen van karakteriële aard die geen gevolg zijn van een schuldig gedrag en dan ook niet tuchtrechtelijk kunnen worden bestraft. Minstens geldt dit voor de feiten vermeld onder cluster 3.

Voorts argumenteert verzoeker dat de in aanmerking genomen feiten niet bewezen zijn, omdat het tuchtonderzoek onzorgvuldig is gevoerd en er talloze voorbeelden worden aangehaald die niet gesitueerd zijn in tijd en ruimte. Ze worden niettemin alle als bewezen tuchtfeiten aanvaard.

Verzoeker merkt op dat ook in de beslissing van de tuchtoverheid de feiten niet worden geconcretiseerd en er in het geheel niet wordt ingegaan op de volgende argumenten die hij heeft aangevoerd:
- in verschillende getuigenverklaringen wordt gewezen op de zeer moeilijke omstandigheden waarin verzoeker zijn functie diende uit te oefenen. Zo wordt onder meer gewezen op de asielcrisis en de inkanteling van het OCMW die door de stad volstrekt niet was voorbereid, met alle problemen van dien;

- uit veel verklaringen blijkt dat getuigen zaken aanvoeren die zij “van horen zeggen” hebben of “naar verluidt”, terwijl ook deze feiten door de tuchtonderzoeker zonder meer voor waar worden aangenomen en als tuchtfeiten in aanmerking worden genomen;
- de getuigenverklaringen zijn niet louter beperkt tot objectieve feitelijke waarnemingen, maar bevatten ook veel persoonlijke percepties en meningen die het onderzoek kleuren. Er zijn echter ook getuigenverklaringen van mensen die nauw met verzoeker samenwerkten en een geheel ander beeld van verzoeker ophangen;
- het evaluatiedossier wordt niet eens ter sprake gebracht, net als de afwezigheid van klachten in het verleden.

Ook de beroepscommissie gaat volgens verzoeker niet in op zijn grieven. Hij meent dat aangezien de tuchtfeiten betrekking hebben op zijn functioneren, er minstens moest worden nagegaan of er bij zijn evaluaties al gelijkaardige opmerkingen zijn geformuleerd of vaststellingen in die zin zijn gedaan. Dan had kunnen worden vastgesteld dat dit niet het geval is. Door dit “tegengewicht tegen de eenzijdige verklaringen van enkele getuigen […] met zeer vaak persoonlijke percepties en bedenkingen” niet eens ter sprake te brengen, staat onomstotelijk vast dat dit aspect nooit is betrokken bij de beoordeling. De beroepscommissie kon dan ook bezwaarlijk volstaan met het motief dat het tuchtonderzoek grondig werd gevoerd en dat de tuchtoverheid uit het dossier kon afleiden dat de tuchtfeiten bewezen zijn. Een motivering die erin bestaat dat de inhoud van het tuchtverslag overeenstemt met de inhoud van diverse getuigenverklaringen wier bevindingen niet worden tegengesproken door de getuigen die werden gehoord door de tuchtoverheid, vindt geen steun in het dossier, aangezien er wel degelijk andersluidende verklaringen zijn van collega’s die reeds zeer lang met verzoeker samenwerkten.

Verzoeker stelt voorts vast dat de tuchtoverheid niet antwoordt op zijn grief dat de getuigenverklaring van C.W. – die zeer lasterlijke verklaringen bevat – niet is ondertekend. C.W. heeft ook niet willen getuigen voor de tuchtoverheid. Bovendien blijkt zij haar verklaring nog op 4 augustus 2020 te

hebben aangepast, terwijl de getuigenverklaring 13 juli 2020 als datum vermeldt, zodat “het in elk geval niet de definitieve verklaring kan zijn met de aanpassingen van 04 augustus 2020”. Aangezien de verklaring niet is ondertekend, is er geen enkele garantie dat ze wordt onderschreven door de voornoemde getuige.

Verzoeker betwist ook bepaalde aantijgingen uit de verklaring van C.W. en hij wijst erop dat in die verklaring elementen worden aangehaald die C.W. van horen zeggen heeft. De getuigenverklaringen van B.V. en L.P. noemt verzoeker partijdig en niet objectief.

Verzoeker wijst ook op “tegenstrijdigheid tussen de getuigenverklaringen”, die hij afleidt uit het feit dat in het tuchtverslag ook voorbeelden “ten voordele van de dader” worden gegeven. Die verklaringen gaan volgens hem integraal in tegen andere verklaringen. Volgens verzoeker diende derhalve uiterst zorgvuldig te worden omgegaan met de afgelegde verklaringen en kan niet elke verklaring voor waar worden gehouden, zoals *in casu* is gebeurd. De tuchtonderzoeker heeft op dit vlak geen blijk gegeven van de vereiste kritische blik. Dit geldt des te meer nu het tuchtonderzoek zeer lang heeft aangesleept en er veel tijd is verstreken alvorens getuigen werden gehoord.

Verzoeker merkt op dat hij voor de beroepscommissie heeft aangevoerd dat de verklaringen van A.C. en V.Y. op 2 oktober 2020 voor de tuchtoverheid onvoldoende gegevens bevatten over welke concrete feiten, op welke datum, in aanwezigheid van welke personen en op welke locatie zouden zijn gebeurd. Hij heeft ook doen gelden dat deze personen minder lang met hem samenwerkten dan de andere OCMW-medewerkers die werden gehoord. Op deze argumentatie is evenwel niet ingegaan, zo stelt hij.

Verzoeker noemt het “opvallend” dat vooral getuigen die op zijn dienst werkzaam waren, verklaren geen kennis te hebben van de in de clusters omschreven feiten, terwijl het de verklaringen van externen zijn die een ander beeld schetsen.

Volgens verzoeker heeft de tuchtoverheid niet over elk tenlastegelegd feit geoordeeld of het wel een tuchtfeit is en of het aanleiding moet geven tot een tuchtstraf. De omstandigheid dat een voortgezette gedraging wordt geviseerd, neemt niet weg dat de feiten grotendeels voor bewezen moeten kunnen worden gehouden, hetgeen *in casu* manifest niet het geval is.

Beoordeling

a. eerste onderdeel van het middel

14.1. In het eerste onderdeel van het middel voert verzoeker aan dat de tuchtonderzoeker het tuchtonderzoek heeft uitgebreid zonder daartoe over een mandaat te beschikken, dat de tuchtvordering onduidelijk is en dat in het verslag van het tuchtonderzoek de getuigenverklaringen worden weergegeven als een doorlopende tekst zonder dat de gehanteerde vraagstelling wordt vermeld.

14.2. In het besluit van het vast bureau van 6 maart 2020 waarbij de tuchtprocedure is opgestart, worden de mogelijke tuchtfeiten als volgt omschreven:

> "Op 13 januari 2020 koppelde mevrouw [E.V.] tussentijds en uit eigen beweging terug over haar bevindingen naar de adjunct-algemeendirecteur. Zij uitte een grote bezorgdheid over het globale welbevinden binnen de organisatie, en dit meer specifiek ten gevolge van het functioneren en vragen inzake het welzijn van de heer XXXX, waarbij ook de problematiek van een agressieve en intimiderende houding naar het personeel toe werd aangehaald.
>
> Hierop had de adjunct-algemeendirecteur op 14 januari 2020, in aanwezigheid van het afdelingshoofd personeelsbeleid, […], een open gesprek met de heer XXXX, waarbij onder meer volgende punten werden aangehaald:
> - onsamenhangendheid, geen duidelijke of begrijpelijke lijn in het gesprek;
> - wantrouwen naar de stad;
> - ongepaste uitspraken en houding;
> - vergeetachtigheid;
> - geen eenduidige visie;
> - focus op details.
>
> Tijdens een anderhalf uur durend gesprek, werd de heer XXXX gevraagd dit op te nemen met zijn huisarts en desgevallend de nodige tijd te nemen. Hij vertoonde echter weinig tot geen inzicht in de problematiek. Hij gaf aan dat er antecedenten waren, waaraan hij gewerkt had, maar hij was van mening dat een ander veel beter ging.
>
> De heer XXXX ging wel akkoord zich op 16 januari 2020 aan te melden bij dokter […]. Diezelfde dag had hij ook overleg met zijn huisarts.
>
> Vervolgens liet de heer XXXX aan de algemeen directeur en de adjunct-algemeendirecteur weten dat hij de aangekaarte signalen niet wil minimaliseren of ontkennen, maar wel te willen uitleggen. Hij stelde sinds zijn uitval van begin 2018 de voorheen steeds weerkerende problemen van impulsiviteit te hebben aangepakt. Hij stelde dat door een goede diagnose in 2018 en een goed opgebouwde behandeling sindsdien zijn persoonlijke

klachten verdwenen zijn, de impulsiviteit en hyperactiviteit significant waren afgenomen en de focus en rust in dezelfde mate waren toegenomen. Desalniettemin moest hij toegeven toch bepaalde momenten zijn impulsiviteit weer niet onder controle te hebben gehad. Hij stelde echter zich terughoudend te zullen opstellen en proactief te zullen communiceren wanneer hij het gevoel zou krijgen te hervallen.

Ondanks deze voornemens is tussentijds vastgesteld dat de heer XXXX toch hervalt in onaangepast gedrag, hetgeen haaks staat op zijn belofte om zich terughoudend op te stellen en proactief te zullen communiceren wanneer hij dreigt te hervallen.

Het onaangepaste gedrag uitte zich ondermeer in een mail van 13 februari 2020 naar Dijledal: 'Ik wens te benadrukken dat we deze panden ook op korte termijn dienen te worden ingezet voor de gedupeerden in Lolanden. Ik verwacht dat Dijledal hier actief aan meewerkt, omdat zij hier als eigenaar van het pand aan Lolanden een duidelijke verantwoordelijkheid dragen in het huidige débacle'.

Dit uitte zich op 21 februari 2020 tevens in mails naar een ocmw-medewerkster en naar de adjunct-algemeendirecteur naar aanleiding van een vraag tot toelichting van de adjunct-algemeendirecteur over een beslissing inzake noodopvang. De heer XXXX voelde zich persoonlijk aangevallen, waarop hij de betrokken medewerksters vanuit zijn machtspositie verbaal zeer agressief benaderde, onder dreiging van ontslag en kraken van hun carrières. Hij reageerde totaal buitensporig, denigrerend en onaangepast, zowel per mail als telefonisch, hetgeen niet de eerste keer was.

Op 2 maart 2020 hadden de algemeen directeur en de adjunct-algemeendirecteur opnieuw een overleg met mevrouw [E.V.] van Idewe, die nogmaals de noodkreet van het OCMW-personeel wenste te verduidelijken aan de hand van haar verdere bevindingen. Zij stelde onverbloemd dat er door het gedrag van de heer XXXX niet alleen onherstelbare en blijvende schade binnen de organisatie, maar ook buiten de organisatie imagoschade, is aangericht.

Ook medewerkers zelf geven signalen aan de algemeen directeur en de adjunct-algemeendirecteur.

Hij maakt zich schuldig aan machtsmisbruik, roept naar medewerkers, scheldt hen uit in groep, verneder[t] hen, enzovoort. Daarnaast stelt men vast dat hij geen beslissingen neemt en de verdere integratie met de stad in de weg staat. Hij stelt ten aanzien van het OCMW-personeel dat de stad niet te vertrouwen is, dat ze zich niet mogen laten doen door de politiek, enzovoort. Medewerkers mogen ook geen initiatieven nemen in het kader van de inkanteling, bijvoorbeeld indien ze vragen hebben of op integratieproblemen stuiten. Hij doet gewichtig, maar neemt geen verantwoordelijkheid op. In tegenstelling tot vroeger heeft hij geen visie, steunt en stuurt hij de medewerkers niet, pakt de personeelsproblematieken niet aan waardoor er interne twisten ontstaan, enzovoort. Men geeft ook aan dat hij geen besef meer heeft van zijn verbale 'uitschuivers'."

De tuchtonderzoeker heeft de in het besluit van het vast bureau van 6 maart 2020 vermelde feiten samengevat in de volgende drie "clusters":

- tuchtfeit 1: cluster ‘Grensoverschrijdend gedrag ten aanzien van personeelsleden’;
- tuchtfeit 2: cluster ‘Ongepaste houding en onaangepast gedrag bij en over externen’;
- tuchtfeit 3: cluster ‘Tegenwerkende houdingen een niet-actieve houding’.

14.3. Deze indeling en benoeming van de feiten waarvoor het tuchtonderzoek werd opgestart, lijken wel degelijk te kunnen worden afgeleid uit de omschrijving van de feiten in de notulen van het vast bureau van 6 maart 2020 en de daarbij behorende bijlagen. Anders dan verzoeker aanvoert, wordt daarin immers niet louter verwezen naar twee incidenten – de e-mails van 13 februari 2020 en 21 februari 2020 – die als tuchtvergrijp kunnen worden gekwalificeerd. Uit de zinsnede “[h]et onaangepaste gedrag uitte zich ondermeer” blijkt dat die twee incidenten slechts voorbeelden betreffen van verzoekers algemene houding en gedrag die hem worden verweten. Zo wordt onder meer ook melding gemaakt van een agressieve en intimiderende houding, problemen van impulsiviteit, onaangepast gedrag, wantrouwen tegenover de stad, verbale agressie en intimidatie, machtsmisbruik en onaangepaste communicatie ten aanzien van medewerkers.

14.4. Wanneer alzo een onderzoek moet worden gevoerd naar de algemene houding en het algemene gedrag van een personeelslid die laakbaar worden geacht, dan lijkt het vanzelfsprekend dat het onderzoek niet wordt beperkt tot enkele geïsoleerde feiten, maar betrekking heeft op alle feiten die een uiting zijn van diezelfde houding of datzelfde gedrag.

Verzoeker toont dan ook niet aan dat de tuchtonderzoeker haar opdracht te buiten is gegaan.

14.5. Verzoeker wijst ook geen enkele rechtsregel aan die eraan in de weg staat dat getuigenverklaringen worden weergegeven als een doorlopende tekst die uitsluitend weergeeft wat de getuigen hebben verklaard, zonder de vraagstelling van de tuchtonderzoeker te vermelden.

14.6. Volgens verzoeker doet een en ander “ernstige twijfels rijzen over de wijze waarop de vragen werden voorgelegd” en “de wijze waarop gevist werd naar specifieke gebeurtenissen, waartoe het mandaat zich niet uitstrekte”. Verzoeker maakt evenwel niet aannemelijk dat er sprake zou zijn van enige beïnvloeding van de getuigen door de tuchtonderzoeker. Overigens had hij de mogelijkheid om het vast bureau te vragen welbepaalde getuigen opnieuw te horen. Het vast bureau heeft alle getuigen waarvoor verzoeker dit heeft gevraagd, uitgenodigd om te worden gehoord. Verzoeker toont niet aan dat deze getuigen voor het vast bureau verklaringen hebben afgelegd die niet overeenstemmen met de inhoud van de verslagen van de verhoren door de tuchtonderzoeker.

14.7. Hiervóór is reeds vastgesteld dat het voor het vast bureau en de tuchtonderzoeker bij het opstarten van het tuchtonderzoek geenszins “vaststond” dat het gedrag van verzoeker “niet langer [past] binnen de waarden en normen van de organisatie”.

14.8. Het eerste onderdeel van het middel is niet ernstig.

b. tweede onderdeel van het middel

15.1. In het tweede onderdeel van het middel maakt verzoeker gewag van de verjaring van tuchtfeiten.

15.2. Artikel 207, § 1, van het decreet lokaal bestuur bepaalt:

> “De tuchtoverheid kan geen tuchtrechtelijke vervolging meer instellen na verloop van een termijn van zes maanden na de vaststelling of de kennisname door de tuchtoverheid van de feiten.
>
> De tuchtrechtelijke vervolging wordt geacht te zijn ingesteld zodra de tuchtoverheid beslist om een tuchtonderzoek op te starten als vermeld in artikel 202.”

Uit de voormelde bepaling volgt dat de tuchtoverheid geen tuchtrechtelijke vervolging meer kan instellen na verloop van een termijn van zes maanden nadat zij de feiten heeft vastgesteld of ervan heeft kennisgenomen.

15.3. Het valt toe aan een verzoekende partij die aanvoert dat tuchtfeiten verjaard zijn, om daarvan het concrete bewijs te leveren.

Verzoeker dient daartoe met een minimum aan precisie en overtuigingskracht aannemelijk te maken dat het vast bureau eerder dan zes maanden vóór het opstarten van het tuchtonderzoek de hem ten laste gelegde feiten had vastgesteld of kennis ervan had.

Verzoeker doet dit echter helemaal niet en komt niet verder dan een loutere bewering, hetgeen niet volstaat.

15.4. Uit het tuchtbesluit blijkt dat aan verzoeker geen geïsoleerde feiten worden verweten, maar wel een algemene laakbare houding. Het dossier bevat verschillende elementen die gesitueerd zijn binnen zes maanden vóór het instellen van de tuchtvordering. Het feit dat het tuchtdossier, ter illustratie van de algemene laakbare houding, ook stukken zou bevatten die dateren van meer dan zes maanden vóór het instellen van de tuchtvordering, lijkt de wettigheid van de tuchtstraf niet aan te tasten.

15.5. De beroepscommissie oordeelt hieromtrent in de eerste bestreden beslissing:

> "Luidens artikel 207, § 1, van het decreet over het lokaal bestuur kan de tuchtoverheid geen tuchtrechtelijke vervolging meer instellen na verloop van een termijn van zes maanden na de vaststelling of de kennisname door de tuchtoverheid van de feiten.
>
> De tuchtrechtelijke vervolging wordt geacht te zijn ingesteld zodra de tuchtoverheid beslist om een tuchtonderzoek op te starten als vermeld in artikel 202. Dit is aldus gebeurd bij beslissing van [het] vast bureau van 6 maart 2020.
>
> Dhr. XXXX stelt hieromtrent in het beroepschrift dat alle feiten waarvan de leden van het vast bureau kennis zouden hebben gehad vóór 6 september 2019 zouden zijn verjaard en dat de tuchtoverheid dit had dienen te onderzoeken.

Welnu, de tenlasteleggingen betreffen grensoverschrijdend gedrag ten aanzien van personeelsleden, ongepaste houding en gedrag ten aanzien van externen en tegenwerkende houdingen en niet-actieve houding.

De aanleiding is klaarblijkelijk het gezamenlijk schrijven geweest van een aantal personeelsleden in oktober 2019 gericht aan de arbeidsgeneesheer, waarbij dienvolgens de interne preventieadviseur en de Externe dienst voor Preventie en Veiligheid op het Werk, Idewe, mee werd betrokken in de opvolgende begeleiding.

Het is naar aanleiding van deze gesprekken dat er opzichte dhr. XXXX melding wordt gemaakt van een aantal zaken: onsamenhangend, geen duidelijke of begrijpelijke lijn in het gesprek; wantrouwen naar stad; onaangepaste uitspraken en houding; vergeetachtigheid; geen eenduidige visie; focus op details, waarbij eerste werd gestuurd naar medische begeleiding.

De problemen met bijvoorbeeld externen zoals Dijledal zijn nadien gebeurd. De niet opvolging van de afspraken met de stad omtrent de noodopvang toewijzing Kapucijnenvoer en de manier van communiceren met onder meer [C.W.] dateert van 2020. Ook getuigenverklaringen omtrent de houding van dhr. XXXX betreffen eerder recente feiten. Waar er ook oudere feiten worden aangehaald is dit inderdaad ter ondersteuning van de aangehaalde problematische houding of gedraging.

Het is maar als het OCMW heeft vastgesteld dat er zich een ernstig probleem voordeed op het vlak van de manier van samenwerking medewerkers en externen en de eigen instelling dat het vast bureau heeft beslist om de feiten te onderzoeken en hiertoe een tuchtonderzoeker aan te stellen.

Uit de aard van de tuchtrechtelijk ten laste gelegde feiten kan niet worden afgeleid dat deze feiten zouden zijn verjaard om reden dat de tuchtoverheid hiervan al minstens een half jaar op de hoogte zou zijn geweest voorafgaand aan 6 maart 2020, integendeel.

Het grensoverschrijdend gedrag van dhr. XXXX opzichte de medewerkers kan ten exemplatieve titel mogelijks zelfs dateren van voor september 2019, doch dit doet geen afbreuk aan het feit dat één enkele gedraging of houding in deze niet tuchtrechtelijk vervolgd wordt, doch wel een constante houding en gedraging in de tijd waarvan de tuchtoverheid klaarblijkelijk pas in maart 2020 heeft geoordeeld dat het geheel van deze houding en gedraging kan [aangezien] worden als tuchtfeiten en hiertoe dan ook een tuchtprocedure heeft opgestart en een tuchtonderzoeker heeft gelast.

Dhr. XXXX voert ten andere ook geen feiten aan die duidelijk zouden dateren uit een ver verleden en niet langer tuchtrechtelijk zouden kunnen worden beteugeld.

Het is in tegendeel duidelijk dat de problematiek van het gedrag en de houding van dhr. XXXX naar zijn collega's en derden toe en het wantrouwen naar de stad en zijn tegenwerkende houding een eerder actueel karakter hebben.

De Beroepscommissie ziet alleszins geen juridische grond om tot de verjaring van de tuchtfeiten te concluderen."

Verzoeker ontkracht die beoordeling op het eerste gezicht niet.

15.6. Het tweede onderdeel van het middel is evenmin ernstig.

c. derde onderdeel van het middel

16.1. In het derde onderdeel van het middel voert verzoeker aan dat de in aanmerking genomen feiten geen tuchtfeiten zijn en dat deze feiten bovendien niet bewezen zijn.

16.2. Artikel 199 van het decreet lokaal bestuur luidt:

> "Elke handeling of gedraging die een tekortkoming aan de beroepsplichten uitmaakt of die de waardigheid van het ambt in het gedrang brengt, alsook een overtreding van de rechtspositieregeling, is een tuchtvergrijp en kan aanleiding geven tot een tuchtstraf."

Artikel 368 van de rechtspositieregeling luidt:

> "§ 1. De personeelsleden oefenen hun ambt op een loyale en correcte wijze uit.
> De personeelsleden zetten zich op een actieve en constructieve wijze in voor de realisatie van de opdracht en de doelstellingen van het OCMW Leuven.
> § 2. De personeelsleden respecteren de persoonlijke waardigheid van iedereen."

16.3. Het valt aan de Raad van State binnen het raam van zijn wettigheidstoezicht niet toe om zelf een beoordeling te maken van het bewezen zijn van de tenlastegelegde feiten of van de kwalificatie ervan als een tuchtvergrijp zoals bedoeld in artikel 199 van het decreet lokaal bestuur. De Raad van State is enkel bevoegd om desgevraagd na te gaan of de tuchtoverheid is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of zij die correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan binnen de perken van de redelijkheid tot haar besluit is kunnen komen.

De tuchtoverheid die zich over het opleggen van een tuchtstraf wegens een bepaald feit moet uitspreken, vermag daarbij niet alleen te steunen op bekentenissen of vaststaande bewijzen, maar ook op getuigenissen, vermoedens, en zo meer. Indien, zoals in dit geval, een tuchtregeling geen bijzondere bewijswaardering voorschrijft, beoordeelt de tuchtoverheid op discretionaire wijze

de bewijswaarde van de gegevens uit het tuchtdossier om tot een bepaalde overtuiging te komen.

16.4. Aan een overheidsonderzoek kleeft het vermoeden van wettigheid. Om de onwettigheid van de motieven van de beslissing van de tuchtoverheid aan te tonen, mag een verzoekende partij niet volstaan met het louter ontkennen of in vraag stellen van de feitelijke elementen waarop de beoordeling door de tuchtoverheid berust. Het is zaak van de verzoekende partij om aanwijzingen te verschaffen die het vermoeden wettigen of aantonen dat de door het bestuur in aanmerking genomen gegevens niet juist zijn.

16.5. Anders dan verzoeker beweert, belet de omstandigheid dat bepaalde feiten verband houden met zijn functioneren niet dat de tuchtoverheid kan oordelen dat het om tuchtfeiten gaat. Ook de wijze waarop een personeelslid functioneert kan immers een tekortkoming aan de beroepsplichten uitmaken of de waardigheid van het ambt in het gedrang brengen.

16.6. Hiervóór is reeds uiteengezet dat verzoeker niet aantoont dat het tuchtonderzoek onzorgvuldig is gebeurd; dat er wel degelijk ook feiten worden aangehaald die vallen binnen de verjaringstermijn – namelijk binnen zes maanden vóór de opstart van de tuchtprocedure; dat niet zozeer specifieke feiten aan verzoeker worden verweten, maar wel zijn algemene houding en gedrag; dat de tuchtonderzoeker geen partijdigheid kan worden verweten; dat verzoekers evaluatiedossier aan het tuchtdossier is toegevoegd en dat het tuchtonderzoek *à charge* en *à décharge* is gevoerd, waarbij ook voorbeelden worden aangereikt die in het voordeel van verzoeker zijn en uitdrukkelijk rekening wordt gehouden met verzachtende omstandigheden, zoals verzoekers blanco tuchtverleden, contextuele factoren, structurele problemen, medische factoren en de moeilijkheden van de inkanteling van het OCMW van Leuven bij de stad Leuven.

16.7. In de tweede bestreden beslissing onderscheidt de tuchtoverheid drie clusters van feiten die worden onderbouwd met specifieke voorbeelden van talrijke getuigen. Het betreffen niet zomaar, zoals verzoeker beweert, vage

omschrijvingen, maar integendeel concrete en overeenstemmende getuigenissen die wijzen op een algemeen en aanhoudend laakbaar gedrag van verzoeker. Bij de eerste cluster van feiten wordt verwezen naar samenhangende verklaringen van twaalf personeelsleden, bij de tweede cluster van feiten wordt verwezen naar samenhangende verklaringen van elf personeelsleden en bij de derde cluster van feiten naar samenhangende verklaringen van een grote groep personeelsleden. Het gaat dan niet alleen om verklaringen van externen, maar ook van personeelsleden die nauw met verzoeker samenwerken of op zijn dienst zijn tewerkgesteld. Dat enkele getuigenissen niet belastend zouden zijn en dat ook elementen worden vermeld die ten voordele van verzoeker zijn, doet op het eerste gezicht geen afbreuk aan de talrijke overeenstemmende verklaringen die wel belastend zijn voor verzoeker. Verzoeker toont daarmee geen tegenstrijdigheid aan. In die omstandigheden is het niet onredelijk dat de tuchtoverheid de feiten bewezen heeft bevonden.

16.8. Wat de niet-ondertekende getuigenverklaring van C.W. betreft, blijkt uit het administratief dossier dat zij haar getuigenverklaring bij e-mail van 4 augustus 2020 heeft goedgekeurd. Het valt op het eerste gezicht niet in te zien waarom deze verklaring in die omstandigheden niet geldig zou zijn, louter omdat een handtekening ontbreekt, en welke belangenschade verzoeker hierdoor heeft geleden. Dat C.W. niet voor de tuchtoverheid heeft willen getuigen, doet daaraan geen afbreuk. Het verschijnen op de hoorzitting is niet verplicht en de omstandigheid dat een personeelslid weigert om voor de tuchtoverheid te getuigen, leidt er niet toe dat met de afgelegde verklaring geen rekening kan worden gehouden. Het betreft bovendien slechts één getuigenis van de vele – overeenstemmende – verklaringen waarop de bestreden tuchtstraf steunt.

16.9. Ook wat betreft de verklaringen van A.C. en V.Y. op 2 oktober 2020 toont verzoeker geen tegenstrijdigheden aan. Dat zij nog niet zo lang samenwerken met verzoeker doet geen afbreuk aan het feit dat zij wel getuige konden zijn van verzoekers gedrag. Bovendien kan hieruit blijken dat verzoekers gedrag – in tegenstelling tot wat hij zelf beweert over de situering in de tijd – van recente aard is.

16.10. De beroepscommissie vermocht dan ook te oordelen dat “het tuchtbestuur op grond van het tuchtdossier tot de vaststelling is kunnen komen dat de voorgehouden tuchtfeiten als bewezen dienen te worden beschouwd”.

16.11. Het derde onderdeel van het middel is evenmin ernstig.

17. Het derde middel is in genen dele ernstig

D. Vierde middel

Uiteenzetting van het middel

18. Verzoeker voert in een vierde middel de schending aan van de artikelen 2 en 3 van de formelemotiveringswet, de zorgvuldigheidsplicht, de materiëlemotiveringsplicht, het redelijkheids- en het evenredigheidsbeginsel, doordat hem de tuchtsanctie van het ontslag van ambtswege wordt opgelegd, zonder behoorlijke afweging van alle betrokken belangen en gegevens.

Hij doet gelden dat hij ten overstaan van de tuchtoverheid nooit enig verweer heeft kunnen voeren omtrent de aard van de straf, omdat zij hem nooit voorafgaandelijk, of uiterlijk op het moment dat hij werd gehoord, heeft meegedeeld welke maatregel zij overwoog. Voor de beroepscommissie heeft hij dan aangevoerd dat het ontslag van ambtswege een te zware sanctie is, die niet in verhouding staat tot de feiten. Daarbij heeft hij geargumenteerd dat de tuchtoverheid geen rekening heeft gehouden met de hoge werkdruk, met de moeilijke werkomstandigheden ingevolge de vluchtelingencrisis en de inkanteling van het OCMW, met zijn zestien jaren dienst, met zijn blanco tuchtverleden en de ontlastende verklaringen van collega’s, met zijn gezondheidstoestand en met het evaluatiedossier. Daarentegen is wel integraal rekening gehouden met de door de tuchtonderzoeker vermelde verzwarende omstandigheden. Volgens verzoeker blijken die omstandigheden echter uit geen enkel bewijsstuk en voor zover de daarin vermelde feiten al zouden zijn gebeurd, zijn ze geen verzwarende

omstandigheid. Het is, aldus verzoeker, te begrijpen dat hij tijdens het tuchtonderzoek nog contact heeft gezocht met derden om zijn verweer voor te bereiden, des te meer aangezien het OCMW tijdens het tuchtonderzoek en na een onwettige verlenging van zijn preventieve schorsing de toegang tot zijn gegevens onmogelijk heeft gemaakt of minstens niet normaal toegankelijk. Een tuchtoverheid die het voeren van een verweer door het personeelslid aanzienlijk bemoeilijkt, is geen normaal zorgvuldige tuchtoverheid. Volgens verzoeker moet de conclusie dan ook zijn dat de opgelegde tuchtsanctie te zwaar is en disproportioneel ten aanzien van de “bewijsbaar verklaarde, gedetailleerde tuchtfeiten”.

Beoordeling

19.1. Het valt aan de Raad van State binnen het raam van zijn wettigheidstoezicht niet toe om in de plaats van de tuchtoverheid een oordeel te vellen over de wenselijke strafmaat. De Raad van State is enkel bevoegd om desgevraagd na te gaan of de tuchtoverheid bij haar keuze van de strafmaat een evenredige beslissing heeft genomen, dit is een beslissing die binnen de grenzen van de redelijkheid gesitueerd is.

Het evenredigheidsbeginsel als beginsel van behoorlijk bestuur kan slechts geschonden zijn indien de tuchtoverheid een beslissing neemt die dermate afwijkt van het normale beslissingspatroon, dat het niet denkbaar is dat een andere zorgvuldig handelende tuchtoverheid in dezelfde omstandigheden tot die beslissing zou komen.

19.2. De Raad van State gaat bij de beoordeling van de evenredigheid van de bestreden beslissing uit van de feiten zoals ze blijken uit de bestreden beslissing en waarvan verzoeker de onwettigheid niet heeft aangetoond, getoetst aan de door verzoeker in het middel aangevoerde argumenten die volgens verzoeker doen blijken dat de bestreden beslissing het redelijkheids- of evenredigheidsbeginsel miskent.

19.3. Hiervóór is reeds uiteengezet dat verzoeker geen rechtsregel of rechtsbeginsel aanwijst dat de tweede verwerende partij ertoe zou hebben verplicht om hem ervan in kennis te stellen welke tuchtmaatregel precies werd overwogen, zodat hij zich op dat punt zou kunnen verdedigen.

19.4. De tuchtoverheid motiveert haar keuze voor de strafmaat als volgt:

> "De bewezen verklaarde feiten zijn ernstige inbreuken op rechtspositieregeling van het OCMW.
>
> Bovendien hebben deze feiten een directe negatieve impact op de werking van de dienst, dit o.a. doordat zij een negatieve sfeer creëren binnen de dienst, demotiverend werken voor het aan de heer XXXX ondergeschikt personeel en zelfs angst kunnen creëren bij dit personeel.
>
> Dergelijke gedrag is dan ook geheel ontoelaatbaar.
>
> De heer XXXX heeft directeur sociale dienst OCMW een leidinggevende functie waarin hij ook een voorbeeldfunctie heeft voor het aan hem ondergeschikt personeel.
>
> De macht die hij door zijn leidinggevende functie heeft wordt door hem misbruikt om zijn hiërarchisch ondergeschikten te intimideren en te kleineren.
>
> Zijn tegenwerkende en niet-actieve houding kan de werking van het OCMW ernstig hypothekeren.
>
> Bovendien zorgt zijn ongepaste houding en ongepast gedrag bij en over derden voor ernstige schade aan het imago van het OCMW en, gelet op de integratie van stad en OCMW, aan het imago van het volledige lokaal bestuur bij haar externe partners. Het verhindert het bereiken van de beleidsdoelstellingen van het bestuur, wat een tekortkoming aan de beroepsplichten uitmaakt.
>
> Dit alles leidt ertoe dat er een zware tuchtsanctie dient opgelegd te worden aan de heer XXXX.
>
> Noch het blanco tuchtverleden van de heer XXXX, noch het feit dat hij veel uren heeft gepresteerd of dat de druk op het OCMW hoog was verhinderen dat er een zware tuchtsanctie wordt opgelegd.
>
> Het ontslag van de heer XXXX bij de stad Leuven in 1999 is geen excuus voor de houding en het gedrag van de heer XXXX naar de stad toe dat zich vele jaren later voordoet.
>
> Er wordt verwezen naar structurele problemen en onduidelijkheden bij het OCMW, doch daarbij dient vastgesteld te worden dat de heer XXXX als directeur een belangrijke rol heeft om dergelijke structurele problemen op te lossen. Hij stelt niet de oorzaak te zijn van de problemen doch toont ook niet aan dat hij gedurende zijn lange carrière als directeur voldoende heeft gedaan om bij te dragen aan de oplossing daarvan.
>
> Er wordt door de heer XXXX niet aangetoond dat de medische context, waarnaar verschillende getuigen refereren, de oorzaak was van zijn houding en gedrag. Ook deze mogelijke medische context kan het opleggen van een zware tuchtsanctie bijgevolg niet verhinderen.

De tuchtfeiten zijn geen alleenstaande gevallen, doch wel een voortgezette houding en voortgezette gedragingen van de heer XXXX, wat twijfels doet rijzen bij zijn vermogen om zijn houding en gedrag aan te passen.

Het feit dat de heer XXXX tijdens de gehele tuchtprocedure quasi geen schuldinzicht toont versterkt deze twijfels nog.

Bovendien versterkt het feit dat de heer XXXX ook tijdens het tuchtonderzoek hetzelfde gedrag blijft vertonen en personeelsleden onder druk blijft zetten, en zijn leidinggevenden en derden […] blijft zwartmaken bij het personeel van het OCMW, zoals uiteengezet bij de verzwarende omstandigheden die werden weerhouden in het tuchtverslag, het standpunt dat er zich een blijvend probleem stelt met de houding en het gedrag van de heer XXXX.

Dit leidt ertoe dat het vast bureau al haar vertrouwen in de heer XXXX heeft verloren en dat zijn herintegratie binnen de dienst als directeur definitief onmogelijk is.

De enige gepaste tuchtsanctie is dan ook het ontslag van ambtswege."

19.5. De tuchtoverheid overweegt dat de feiten een directe negatieve impact hebben op de werking van de dienst, doordat ze een negatieve sfeer creëren, demotiverend werken voor het aan verzoeker ondergeschikt personeel en zelfs angst kunnen creëren bij dit personeel. Zij stelt dat verzoekers tegenwerkende en niet-actieve houding de werking van het OCMW ernstig kan hypothekeren en dat zijn ongepaste houding en gedrag ernstige schade berokkenen aan het imago van het OCMW en bij uitbreiding van het volledige lokale bestuur, alsook het bereiken van de beleidsdoelstellingen van dat bestuur verhinderen. De tuchtoverheid wijst daarbij ook op verzoekers voorbeeldfunctie. Om die reden meent de tuchtoverheid dat een zware tuchtsanctie moet worden opgelegd.

Anders dan verzoeker beweert, heeft de tuchtoverheid vervolgens wel degelijk rekening gehouden met zijn blanco tuchtverleden, de werkdruk, de structurele problemen en onduidelijkheden bij het OCMW, verzoekers lange carrière en zijn medische problemen, waarover zij oordeelt dat verzoeker niet aantoont dat ze de oorzaak zijn van zijn houding en gedrag. Hiervóór is reeds uiteengezet dat de tuchtoverheid bij haar beslissing ook rekening heeft gehouden met de verklaringen ten gunste van verzoeker en met zijn evaluatiedossier. Het zijn aspecten die niet uitsluiten dat de tuchtoverheid ertoe komt een zware tuchtstraf op te leggen.

Voorts wordt in de tweede bestreden beslissing overwogen dat de tuchtfeiten geen alleenstaande gevallen zijn, maar een voortgezette houding en voortgezette gedragingen van verzoeker, hetgeen twijfels doet rijzen over zijn vermogen om zijn houding en gedrag aan te passen. De tuchtoverheid heeft ook vastgesteld dat verzoeker tijdens de volledige tuchtprocedure haast geen schuldinzicht heeft getoond en zelfs hetzelfde gedrag is blijven vertonen, personeelsleden onder druk is blijven zetten en zijn leidinggevenden en derden is blijven zwartmaken bij het personeel, zoals uiteengezet bij de verzwarende omstandigheden die in het tuchtverslag zijn vermeld. Dit versterkt het standpunt van de tuchtoverheid dat er een blijvend probleem is met de houding en het gedrag van verzoeker.

Verzoeker stelt weliswaar dat de voormelde verzwarende omstandigheden niet blijken uit de bewijsstukken en hoe dan ook geen verzwarende omstandigheden zijn, maar hij laat na deze bewering te staven. Bovendien wordt in het tuchtverslag bij de vermelding van de verzwarende omstandigheden uitdrukkelijk gerefereerd aan de stukken waaruit die blijken.

De tuchtoverheid besluit dat zij al haar vertrouwen in verzoeker heeft verloren en dat zijn herintegratie binnen de dienst als directeur definitief onmogelijk is, zodat volgens haar de enige gepaste tuchtstraf het ontslag van ambtswege is.

19.6. De voormelde motivering verschaft verzoeker voldoende duidelijkheid waarom de tuchtoverheid van oordeel is dat hem de tuchtstraf van het ontslag van ambtswege moet worden opgelegd. Dit volstaat in het licht van de geschonden geachte formelemotiveringsplicht. Voorts blijkt uit de formele motivering van de strafmaat dat de tuchtoverheid alle gegevens en argumenten die verzoeker thans in het middel aanvoert, in overweging heeft genomen alvorens de strafmaat te bepalen. Door vervolgens te oordelen dat voor de tuchtfeiten het ontslag van ambtswege moet worden opgelegd, is de tuchtoverheid op het eerste gezicht de perken van een redelijke uitoefening van haar beoordelingsvrijheid inzake de keuze van de strafmaat niet te buiten gegaan.

19.7. De beroepscommissie vermocht in de eerste bestreden beslissing dan ook te oordelen dat het niet onredelijk is om “op basis van de door de tuchtoverheid vastgestelde inbreuken, die terecht als toerekenbare tuchtfeiten werden weerhouden, de tuchtstraf op te leggen van het ontslag van ambtswege”.

19.8. Het vierde middel is niet ernstig.

VI. Slotsom

20. Aangezien geen ernstig middel wordt aangevoerd, is niet voldaan aan ten minste één van de voorwaarden gesteld in artikel 17, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State die cumulatief vervuld moeten zijn, opdat een vordering tot schorsing zou kunnen worden ingewilligd.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt de vordering.

2. 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 drieëntwintig december tweeduizend eenentwintig, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Bert Thys,	staatsraad, waarnemend voorzitter,

bijgestaan door

Tiny Temmerman,	griffier.

De griffier	**De voorzitter**
Tiny Temmerman	**Bert Thys**