

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 252.817 van 27 januari 2022
in de zaak A. 225.674/IX-9331**

In zake : XXXX
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Dirk De Greef
 kantoor houdend te 1700 Dilbeek
 Eikelenberg 20
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de minister van
Justitie
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Stefaan Verbouwe en Rutger Robijns
kantoor houdend te 1150 Brussel
Tervurenlaan 270
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 12 juli 2018, strekt tot de
nietigverklaring van het besluit van de voorzitter van het directiecomité van de
federale overheidsdienst Justitie van 15 mei 2018 waarbij aan XXXX de
tuchtmaatregel van het ontslag van ambtswege wordt opgelegd.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Eerste auditeur-afdelingshoofd Werner Weymeersch heeft een verslag opgesteld.

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

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

Staatsraad Bruno Seutin heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Dirk De Greef, die verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Rutger Robijns, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Geert De Bleeckere heeft een met dit arrest andersluidend 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 als penitentiair financieel deskundige verbonden aan de gevangenis te Dendermonde. Hij bekleedt deze functie sinds 1 november 1999.

3.2. Naar aanleiding van vragen over een aantal aankopen en betalingen door de gevangenis ten voordele van de lokale vestiging van Standaard Boekhandel, beslist de gevangenisdirecteur om verzoeker hierover op 12 juni 2017 bij hoogdringendheid te horen.

3.3. Op 13 juni 2017 beslist de gevangenisdirecteur naar aanleiding van de resultaten van dat verhoor, met toepassing van artikel 1 van het koninklijk besluit van 14 mei 1971 ‘houdende bijzondere instructie van toepassing op de personeelsleden van de buitendiensten van het Bestuur Strafinrichtingen’ om verzoeker bij ordemaatregel voorlopig de toegang tot de gevangenis te Dendermonde te ontzeggen. Die beslissing luidt als volgt:

“Feiten

Betrokkene heeft op data van 2/6/2017, 14/4/2017 en 17/3/2017 in de Standaard Boekhandel te Dendermonde aankopen gedaan van boeken die niet overeenkomen met de bestelling van gedetineerden, maar wel gefactureerd staan op de collectieve kantine. Bij controle van de interne bewegingen werd geen geld afgehouden van een gedetineerde die de aankoop van het boek kon verantwoorden. Betrokkene geeft aan dat minstens een aantal aankopen gebeurd zijn ten persoonlijke titel. Er zijn geen sporen van terugbetaling van deze aankopen op een rekening van de gevangenis.

Motivering

De ernst en de aard van de ten laste gelegde feiten en uw bevestiging ervan nopen ertoe [...] U de toegang tot de inrichting voorlopig te verbieden omwille van het feit dat de interne orde binnen de inrichting in het gedrang komt.

Maatregel getroffen overeenkomstig het artikel 1 van het Koninklijk Besluit de dato 14.05.1971, gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad de dato 04.06.1971, houdende de bijzondere instructie van toepassing op de personeelsleden van de buitendiensten van het bestuur strafinrichtingen (actueel het directoraat generaal établissements pénitentiaires/penitentiaire inrichtingen.”

3.4. Op 20 oktober 2017 wordt verzoeker “uit zijn ambt geschorst in het belang van de dienst met ingang van 30 augustus 2017”.

3.5. Op 30 augustus 2017 wordt verzoeker uitgenodigd voor een verhoor op 25 september 2017. Het verhoor wordt nadien verplaatst naar 6 oktober 2017.

3.6. Op 29 september 2017 vraagt verzoeker om een aantal getuigen te laten horen die “nuttige informatie kunnen verstrekken”. Schriftelijke verklaringen van de betrokkenen worden bijgevoegd.

3.7. Op 6 oktober 2017 wordt verzoeker gehoord.

3.8. Met een brief van 20 oktober 2017 wordt het proces-verbaal van het verhoor van 6 oktober 2017 naar verzoeker gestuurd.

3.9. Op 26 oktober 2017 wordt dat proces-verbaal eveneens persoonlijk overhandigd aan verzoeker.

3.10. In een brief van 20 november 2017 wordt verzoeker gevraagd het proces-verbaal te handtekenen en binnen tien kalenderdagen zijn opmerkingen te doen kennen.

3.11. In een brief van 28 november 2017 antwoordt verzoeker geen proces-verbaal per post te hebben ontvangen op 20 oktober 2017 doch geeft hij wel toe “vluchtig” een document overhandigd te hebben gekregen op 26 oktober 2017, zonder bijlagen evenwel.

3.12. Op 4 december 2017 stuurt de gevangenisdirecteur van de gevangenis te Dendermonde het tuchtdossier naar de voorzitter van het directiecomité van de federale overheidsdienst Justitie (hierna: FOD Justitie).

3.13. Op 12 februari 2018 stelt het directiecomité van de FOD Justitie met eenparigheid van stemmen voor om verzoeker de tuchtstraf ‘ontslag van ambtswege’ op te leggen.

3.14. Op 1 maart 2018 stelt verzoeker een beroep in tegen het voorstel van het directiecomité bij de raad van beroep inzake tuchtzaken voor ambtenaren (de raad van beroep).

3.15. Op 12 april 2018 geeft de raad van beroep het volgende advies:

“Overwegende dat uit de uiteenzetting van de administratie blijkt dat de tweede tenlastelegging, a tot d, zoals vermeld in het verslag van de griffier-rapporteur thans niet meer wordt weerhouden;

Overwegende dat de Raad van oordeel is dat dat neergelegde stukken betreffende de weigering van de toegang tot de inrichting en de schorsing in het belang van de dienst, niet terzake dienend zijn voor wat de thans

voorliggende tuchtprocedure en de voorgestelde maatregel betreft;

Dat de Raad tevens van oordeel is dat de laattijdige toezending van het verhoor geen schending uitmaakt van de rechten van de verdediging aangezien de tuchtprocedure tijdig werd ingeleid, binnen een redelijke termijn werd afgehandeld en daarenboven de mogelijke laattijdigheid voor een gedeelte te wijten is aan de houding van de betrokkene zelf;

Overwegende dat de Raad na geheime stemming van oordeel is dat:

- het eerste feit van de tenlastelegging over de procedures in het kader van het financieel beheer van de gevangenis, naar voldoening van recht bewezen voorkomt met 6 stemmen tegen 5;

- het derde feit van de tenlastelegging over het gebruik van het visum beheerd door het Centraal Bestuur, niet als voldoende bewezen voorkomt met 10 stemmen tegen 1;

- het vierde feit van de tenlastelegging over de aankoop van ICT-benodigdheden, niet als voldoende bewezen voorkomt met unanimité;

Overwegende de Raad zich nadien uitspreekt over de vraag of de voorgestelde straf de meest aangepaste tuchtstraf is voor de door de Raad bewezen verklaarde feiten;

Overwegende dat de Raad van oordeel is dat de feiten inzake de procedures in het kader van het financieel beheer van de gevangenis aan te merken zijn als tuchtfeiten;

Dat de Raad rekening wil houden met enerzijds het vlekkeloos verleden van de betrokkene en anderzijds van oordeel is dat er onvoldoende richtlijnen en controle werd uitgeoefend door de hogere overheden zodat er zich praktijken hebben ontwikkeld die afwijken van de normale werkwijze die in de penitentiaire inrichtingen zou moeten worden gevolgd;

Overwegende dat de Raad na geheime stemming van oordeel is dat ‘het ontslag van ambtswege’ niet de meest aangepaste straf is met 10 stemmen tegen 1;

Overwegende dat de Raad na geheime stemming van oordeel is dat ‘de verplaatsing bij tuchtmaatregel’ de meest aangepaste straf is met 6 stemmen tegen 5;

Om deze redenen,

Brengt de Raad van Beroep het advies uit dat het ingestelde beroep ontvankelijk is en tevens gegrond;

Adviseert de Raad van Beroep om het voorstel van tuchtstraf ‘ontslag van ambtswege’ te hervormen naar de tuchtstraf ‘de verplaatsing bij tuchtmaatregel’.

3.16. Op 15 mei 2018 besluit de voorzitter van het directiecomité van de FOD Justitie dat aan verzoeker “bij tuchtmaatregel een ontslag van ambtswege [wordt] opgelegd”. Dit besluit is als volgt gemotiveerd:

“Overwegende dat de heer XXXX ten laste wordt gelegd dat:

1. Wat betreft de procedures in het kader van het financieel beheer van de gevangenis:

- a. hij cash aankopen deed met kastickets i.p.v. aankopen via bestelling en ontvangst met facturen. De kastickets blijken afgetekend te zijn door betrokkene;

- b. hij als niet-rekenplichtige van de massa van de gedetineerden de bestellingen van gedetineerden beheerde omtrent boeken en cd's en zelf de aankopen ging verrichten. Betrokkene deed zelf de collectieve betalingen en had toegang tot de kluis met cash geld;

- c. hij aankopen verrichtte zonder het opvragen van verschillende offertes met het oog op verkenning van de markt en voordelig aankopen van goederen voor de inrichting, waarbij hij de budgettaire onderrichtingen die

aansturen op gebruik van FOR CMS-contracten niet navolgt, in concreto aankopen bij Bruneau en Demeulenaere. Betrokkene hield hierop toezicht binnen zijn functie op de boekhouding van Dendermonde;

d. hij zich alleen naar de Post begaf voor bepaalde verrichtingen die normaliter de aanwezigheid van twee personen vereist;

e. hij betalingen via Pay@FinPost deed, waarbij hij de Digipass van zijn collega hanteerde;

2. Hij enkele niet-verklaarbare aankopen ondertekende op de kastickets/facturen. Hiervoor werd geen bestelling gevonden van een gedetineerde of andere opdracht gegeven vanuit de inrichting en werden tevens ook geen boekingen gevonden in Justix waaruit blijkt dat het item gekocht of besteld werd door een gedetineerde. Deze aankopen werden wel betaald door de massa, in hoofdzaak op rekening van de 'collectieve kantine' en ook enkele keren van het 'steunfonds'. De niet-verklaarbare aankopen vallen te groeperen in:

a. Huishoudelijke toestellen (Dyson stofzuiger, slowjuicer, friteuse, contact grill, blender Philips, servies Scandia);

b. ICT-materiaal (USB-sticks, radius Bluetooth speaker, Flash-drive USB van 64GB, Wifi range extender N300, tablet-etui);

c. Vrijtijdsmateriaal (boeken, CD's, DVD's, Blu Ray's, LP's, PS4-spelletjes);

d. Producten die werden aangekocht bij Colruyt maar niet op de kantenlijsten voorkomen en normaliter ook niet aangekocht worden voor gedetineerden (diverse voedingsmiddelen zoals doosje zeevruchten, Weight care drinkmaaltijden en andere dieetproducten, vers fruit, San Pellegrino-water, Valvert, olijfolie en kauwgom, verzorgingsproducten zoals douchegel Palmolive, Tahiti en Listerine mondwater, schrijfgerei, foto papier en een fotoboek);

3. Hij het visum gebruikte beheerd door het Centraal Bestuur. Op 5 juli 2017 werd aan de directie volgende informatie gegeven vanuit het Hoofdbestuur: 'De dienst boekhouding laat mij weten dat in de inrichting onder uw beheer de betalingen op de post 3 op 30 juni 2017 minder dan 50% bedragen van het reeds vastgelegde bedrag in het eerste semester. Ik moet u met aandrang vragen om na de vastlegging, onmiddellijk de bestelling te plaatsen en na levering/uitvoering het factuur asap in betaling te plaatsen'. Op 7 juli 2017 werd aan de directie door [D.W.] geantwoord dat ontdekt was dat het visum beheerd door de centrale administratie gebruikt was voor betalingen die op de enveloppe post 3 thuishoorden;

4. Hij ICT-benodigdheden aankocht via interne budgetten i.p.v. de specifieke nationale budgetten.

Overwegende dat vaststaat dat betrokkene de procedures en instructies inzake financieel beheer niet naleefde en meer bepaald:

- dat hij taken op zich nam die eigenlijk toebehoren aan de rekenplichtige van de massa, wat blijkt uit facturen en kastickets die door hem persoonlijk afgetekend zijn;

- dat hij bij de Standaard boekhandel werkte met cash betalingen en kastickets, hoewel er een duidelijke voorkeur werd gegeven aan facturen die achteraf betaald worden;

- dat hij bureaumateriaal aankocht zonder gebruik te maken van FOR-CMS-contracten; dat hij het materiaal aankocht op rekening van de collectieve kantine terwijl er budgetten zijn vanuit het hoofdbestuur om deze aankopen minstens deels te bekostigen;

- dat hij zich verschillende malen alleen naar de post begaf, terwijl dit in de aanwezigheid van twee personen moest gebeuren; dat hij deze problematiek niet heeft gemeld aan directie;

- dat hij voor betalingen via Pay@finpost de digipass van een collega gebruikte en liet gebruiken door zijn medewerkers; dat hij deze betalingen niet liet tegen tekenen door een ordonnateur niveau A; dat hij het probleem omtrent de digipass niet heeft gesignaleerd aan zijn directe chef;

Overwegende dat de tweede tenlastelegging met betrekking tot de

niet-verklaarbare aankopen, zoals de Raad van Beroep correct opmerkt, buiten beschouwing wordt gelaten door het Directiecomité, omdat het bewijs niet honderd procent sluitend is en betrokkene daardoor het voordeel van de twijfel wordt toegekend; dat de onverklaarbare aankopen niettemin op zijn minst een laksheid onderstrepen waarmee betrokkene de boekhoudkundige regels toepaste en hoe dit een gevaar voor vermenging van de gelden met zich mee kan meebrengen;

Overwegende dat de Raad van beroep de derde tenlastelegging onvoldoende bewezen acht, maar niet aangeeft waarom. Betrokkene stelt in het verhoor dat hij niets kan nakijken en niets kan antwoorden, dat hij het anders zo direct zou opgelost hebben en dat hij het bizar vindt dat hij geen foutmelding heeft ontvangen. In zijn verweernota stelt hij dat de visumnummers steeds worden doorgegeven door de controleur op het hoofdbestuur te Brussel.

Het is echter duidelijk dat betrokkene een werkwijze hanteerde die indruist tegen de instructies en de praktijk die geïnstalleerd werd door de centrale diensten en waar hij van op de hoogte is, ongeacht of dit te kwader trouw gebeurde of niet. Het centraal bestuur signaleerde dit namelijk per e-mail van 05/07/2017: 'De dienst boekhouding laat mij weten dat in de inrichting onder uw beheer de betalingen op de post 3 op 30 juni 2017 minder dan 50% bedragen van het reeds vastgestelde bedrag in het eerste semester. Ik moet u met aandrang vragen om na de vastlegging, onmiddellijk de bestelling te plaatsen en na levering/uitvoering het factuur asap in betaling te plaatsen'. Op 07/07/2017 werd door [D.W.], attaché – Diensthoofd Begroting en Boekhouding, Directie Budget – Beheer & Logistiek, Directoraat-generaal Penitentiaire Inrichtingen, F.O.D. Justitie, geantwoord dat ontdekt was dat het visum beheerd door de centrale administratie gebruikt was voor betalingen die op de lokale enveloppe post 3 thuishoorden.

Overwegende dat het dus vaststaat dat betrokkene het nationaal visum gebruikte voor betalingen die op de lokale enveloppe post 3 thuishoorden, wat gesignaleerd werd door het centraal bestuur;

Overwegende dat de Raad van Beroep de vierde tenlastelegging onvoldoende bewezen acht, maar niet aangeeft waarom; dat de administratie deze tenlastelegging wel voldoende bewezen acht omwille van de volgende redenen:

- Betrokkene geeft tijdens het verhoor in het kader van een tuchtprocedure d.d. 6 oktober 2017, alsook in zijn verweernota aan dat het ICT-materiaal werd aangekocht door de verantwoordelijke [J.L.] en rechtstreeks betrekking had op het welzijn van de gedetineerden, zijnde aankopen voor het leslokaal, bibliotheek en plaatsingen tv's wat duidelijk is gesteld in de instructies van het hoofdbestuur op de kosten te verrekenen volgens bestemming. Er kan echter niet verklaard worden hoe een tablet-etui of verboden artikelen zoals een Bluetooth speaker, een Wifi range extender of USB-sticks rechtstreeks of onrechtstreeks aan gedetineerden gelinkt kunnen worden. Bovendien verklaart [J.L.] deze items (TX 1 TB USB 30 HDD zwart, Radius Bluetooth speaker zwart, Integral courier flash drive USB 64 GB, case logic etui externe schijven zwart, universele cover zwart 7"-8", Integral 64 GB USB, Sitecom Wifi range extender N300 Kangourou USB 32 GB (erediensten), Integral 16 GB USB (erediensten)) nooit te hebben ontvangen.

- Specifiek met betrekking tot het tablet-etui stelt betrokkene tijdens het verhoor in het kader van een tuchtprocedure d.d. 6 oktober 2017 dat dit via de kas 'maaltijden personeel' gebeurde om de kas te laten kloppen bij dringende aankopen. Het is echter volstrekt onduidelijk in hoeverre de aankoop van een tablet etui 'dringend' of zelfs nodig kan zijn, aangezien tablets niet in omloop zijn in de inrichting.

Los van de vraag waar het ICT materiaal uiteindelijk is terechtgekomen, is dus voldoende bewezen dat betrokkene ICT-materiaal aankocht via interne budgetten in plaats van via de specifieke nationale budgetten en dat hij zich minstens geen enkele vraag stelde bij de aard van het materiaal dat, volgens hem, werd besteld.

Overwegende dat het dus vaststaat dat betrokkene de instructies en de praktijk die geïnstalleerd werd door de centrale diensten rond de aankoop van ICT-materiaal onvoldoende opvolgde; dat hij de kosten verhaalde op rekening van het ‘steunfonds gedetineerden’, ‘kas maaltijden personeel’ of ‘collectieve kantines’, terwijl dit anders kan worden aangevraagd;

Overwegende dat de feiten een inbreuk vormen op artikel 7§1 van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 houdende het statuut van het rijkspersoneel dat stelt dat een ambtenaar zijn ambt uitoefent op een loyale, zorgvuldige en integere wijze onder het gezag van zijn hiërarchische meerderen en de van kracht zijnde wetten en reglementen dient na te leven, alsmede de richtlijnen die hem gegeven worden in het kader van die wetten en reglementen;

Overwegende dat de feiten een inbreuk vormen op artikel 7§3 van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 houdende het statuut van het rijkspersoneel dat stelt dat een ambtenaar zijn hiërarchische meerdere op de hoogte stelt van elke onwettigheid of onregelmatigheid waarvan hij kennis heeft;

Overwegende dat het onpartijdigheidsbeginsel niet geschonden werd tijdens het verhoor in het kader van het verbod om de inrichting te betreden, aangezien dit een bewarende maatregel is die tot doel heeft de goede werking van de dienst te verzekeren, aangezien er in die fase nog geen beschuldigingen of tenlasteleggingen worden gedaan en aangezien betrokkene zich naar behoren heeft kunnen verdedigen tijdens het verhoor in het kader van de tuchtprocedure, waarbij [F.L.] niet aanwezig was;

Overwegende dat de hoorplicht niet geschonden werd tijdens het verhoor in het kader van de schorsing in het belang van de dienst, aangezien dit eveneens een bewarende maatregel is die tot doel heeft de goede werking van de dienst te verzekeren, aangezien er in die fase nog geen beschuldigingen of tenlasteleggingen worden gedaan en aangezien betrokkene zich naar behoren heeft kunnen verdedigen tijdens het verhoor in het kader van de tuchtprocedure, waarbij hij inzage kreeg in het dossier;

Overwegende dat de tuchtbeslissing hoe dan ook niet gebaseerd wordt op het verhoor in het kader van het verbod om de inrichting te betreden, noch op het verhoor in het kader van de schorsing in het belang van de dienst, maar wel op het verhoor in het kader van de tuchtprocedure d.d. 6 oktober 2017 en de overige stukken van het dossier, die toelaten de feiten als voldoende bewezen te achten.

Overwegende dat de Raad van Beroep het ermee eens is dat de rechten van verdediging en de beginselen van behoorlijk bestuur, meer bepaald de redelijke termijn en de zorgvuldigheidsplicht, niet geschonden werden met betrekking tot het verslag van het verhoor in het kader van de tuchtprocedure, aangezien dit op verschillende manieren aan betrokkene werd bezorgd vooraleer het aangetekend werd verstuurd en aangezien betrokkene verschillende mogelijkheden heeft gehad om het verslag te corrigeren of aan te vullen, maar er zelf voor gekozen heeft dit uit te stellen en uiteindelijk niet te doen;

Overwegende dat de rechten van verdediging en de beginselen van behoorlijk bestuur niet geschonden werden bij het verhoor van [B.B.], aangezien uit een sms blijkt dat betrokkene eveneens via e-mail werd uitgenodigd en dus op de hoogte was van het verhoor;

Overwegende dat het onpartijdigheidsbeginsel en het vermoeden van onschuld niet geschonden werden bij het voeren van het onderzoek, aangezien [V.B.] geen weet had van de vete tussen betrokkene en [F.L.] en ze deze laatste nooit een verkeerd woord heeft horen zeggen over betrokkene, aangezien betrokkene geen elementen aanbrengt die duiden op partijdigheid of intimidatie van getuige [B.B.];

Overwegende dat een veroordeling niet strijdig zou zijn met het strafrechtelijk vermoeden van onschuld, aangezien aan de feiten geen strafrechtelijke kwalificatie wordt gegeven en aangezien enkel de feiten die men als bewezen acht in overweging worden genomen;

Overwegende dat de Raad van Beroep het ermee eens is dat de tenlasteleggingen wel degelijk tuchtfouten kunnen zijn, aangezien een tuchtfout een inbreuk is op een wettelijke verplichting als ambtenaar of het doen of laten van iets wat niet overeenstemt met wat men van een goed functionerende ambtenaar in gelijkaardige omstandigheden zou verwachten; dat een tuchtprocedure bovendien los staat van een evaluatie en dat het een het ander niet uitsluit;

Overwegende dat betrokkene zelf toegeeft dat de procedures niet steeds gevolgd werden en dat hij geen stukken aanbrengt ter rechtvaardiging; dat het wel degelijk zijn verantwoordelijkheid is op basis van het zorgvuldigheidsprincipe om bestellingen op te volgen en controle uit te oefenen op de rapportbriefjes;

Overwegende dat betrokkene voorbij is gegaan aan de instructies van het hoofdbestuur en aan belangrijke principes van financieel beheer binnen de overheid, waarvan betrokkene gezien zijn functie op de hoogte is;

Overwegende dat betrokkene beweert dat hij wegens omstandigheden niet anders kon dan de instructies niet correct te volgen, maar dat na zijn schorsing is aangetoond dat, wat betreft het werken met kastickets in plaats van facturen, het geen enkel probleem is voor de handelaar om te werken met facturen;

Overwegende dat betrokkene mede verantwoordelijk is als boekhouder om de directeur te alarmeren wanneer de procedures inzake financieel beheer niet gevolgd of niet kunnen gevolgd worden; dat de komst van een nieuwe directeur de uitgelezen kans was om de normvervaging aan te kaarten;

Overwegende dat betrokkene als leidinggevende geacht wordt een voorbeeldrol te vervullen en dus zelf zou moeten aandringen op een correcte toepassing van de richtlijnen en op controlemechanismen in zijn eigen dienst; dat uit de stukken blijkt dat betrokkene eerder het omgekeerde doet en zelf zorgt voor vermenging van taken of deze minstens in stand houdt; dat hij zelfs de rekenplichtige, die zijn ondergeschikte is, ertoe aanzette om voorbij te gaan aan de regels terwijl deze persoon de hoofdelijke verantwoordelijkheid draagt;

Overwegende dat de Raad van Beroep in haar advies rekening houdt met enerzijds het vlekkeloos verleden van betrokken en anderzijds dat er onvoldoende richtlijnen waren en onvoldoende controle werd uitgeoefend door de hogere overheden zodat er zich praktijken hebben ontwikkeld die afwijken van de normale werkwijze die in de penitentiaire inrichtingen zou moeten worden gevolgd;

Overwegende dat de administratie het hier in beperkte mate mee eens is, maar dit niet weerhoudt als verzachtende omstandigheid, omdat ze van mening is dat betrokkene, vanuit de deontologie van de boekhouder, voor veel zaken zelf kon ingrijpen en een invloed kon uitoefenen; dat de werkwijze van betrokkene er echter integendeel voor zorgde dat een eerste en belangrijke controle wegviel;

Overwegende dat betrokkene bovendien in het verhoor in het kader van een tuchtprocedure d.d. 6 oktober 2017 aangeeft dat hij zich geen vragen stelt bij de bestellingen die worden gedaan, terwijl van een boekhouder en leidinggevende toch een zekere kritische ingesteldheid verwacht mag worden; dat het door zijn lange staat van dienst overigens ondenkbaar is dat betrokkene niet zou weten dat bepaalde producten, die volgens hem besteld werden, nutteloos of zelfs verboden zijn in een gevangenis;

Overwegende dat het vertrouwen in betrokkene ernstig en definitief geschonden is, waarvan de schorsing in het belang van de dienst een eerste indicatie is;

Overwegende dat betrokkene zijn fouten niet erkent en telkens de verantwoordelijkheid van zich af probeert te schuiven; dat niets dan ook garandeert dat hij bij een verplaatsing naar een andere inrichting anders tewerk zou gaan en een andere houding aan zou nemen;

Overwegende dat, wat betreft de strafmaat, ook rekening wordt

gehouden met het feit dat in een gelijkaardig dossier een verplaatsing bij tuchtmaatregel opgelegd werd aan penitentiair assistenten die toezicht moesten houden op de stock, maar niet konden zeggen waar alles zich bevond en niet voor elke aanvraag een bestelbon hadden; dat in dit geval de feiten zwaarder zijn, er veel meer onregelmatigheden zijn en er bijkomend gebruik gemaakt is van geld gereserveerd voor specifieke doeleinden; dat betrokkene bovendien een leidinggevende functie uitoefent, waardoor hij dus een grotere verantwoordelijkheid draagt, en dat hij bovendien boekhouder is, waardoor hij extra nauwkeurig tewerk zou moeten gaan; dat hem dan ook logischerwijze een zwaardere straf wordt opgelegd dan in het vergelijkbare dossier.”

Dat is het bestreden besluit.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

4.1. In het eerste middel voert verzoeker de schending aan van artikel 78, §§ 3 en 4, van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 ‘houdende het statuut van het rijkspersoneel’ (het koninklijk besluit van 2 oktober 1937), van de rechten van verdediging, van de formele- en materiële motiveringsplicht, van de hoorplicht, van de redelijkheidstermijneis en van het zorgvuldigheidsbeginsel.

Verzoeker stelt dat luidens artikel 78, §§ 3 en 4, van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937, het horen moet gebeuren tussen de veertiende en de dertigste dag volgend op de ontvangst van de oproeping. De ambtenaar heeft het recht tijdens het verhoor de feiten die hem ten laste worden gelegd, te weerleggen, evenals het recht dat er van het verhoor notulen worden opgesteld die door hem worden gevisieerd en dat hij bezwaren kan maken in een schriftelijke nota.

Verzoeker wijst erop dat het proces-verbaal van het verhoor dat plaatsvond op 6 oktober 2017, pas werd opgesteld op 20 oktober 2017 en enkel per aangetekend schrijven van 20 november 2017 aan hem ter kennis werd gebracht.

Verzoeker stelt dat het proces-verbaal later dan de dertigste dag na de oproeping werd opgesteld en dus buiten termijn. Op het ogenblik dat hij het proces-verbaal heeft ontvangen (47 kalenderdagen later), was het voor hem onmogelijk het verhoor nog accuraat te reconstrueren. Zelfs in geval van een ontvangst na een gewone verzending per post of na persoonlijke overhandiging van het proces-verbaal, is dit alles laattijdig waardoor hij in zijn belangen is geschaad. Het proces-verbaal werd door de voorzitter van het directiecomité als determinerend stuk in de besluitvorming betrokken. Gelet op het tijdsverloop tussen het verhoor, het opstellen van het proces-verbaal en de laattijdige betekening ervan aan hem en omdat hij niet binnen de daartoe voorgeschreven termijn de mogelijkheid heeft gekregen dit proces-verbaal te ondertekenen, kan hieraan geen bewijswaarde worden gehecht.

4.2. In zijn memorie van wederantwoord stelt verzoeker nog dat hij het proces-verbaal van verhoor, dat zou zijn verstuurd op 20 oktober 2017, nooit per gewone brief heeft ontvangen.

Waar de verwerende partij in haar memorie van antwoord beweert dat verzoeker heeft geweigerd het proces-verbaal te ondertekenen, benadrukt verzoeker dat hij nergens heeft gesteld dat hij dit heeft geweigerd.

Beoordeling

5.1. Artikel 78, §§ 3 en 4, van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 luidt als volgt:

“§ 3. De ambtenaar wordt gehoord tussen de veertiende en de dertigste dag die volgen op de ontvangst van de oproeping door de bevoegde hiërarchische meerdere over de feiten die hem ten laste worden gelegd. Tijdens het verhoor heeft de ambtenaar het recht de feiten die hem ten laste worden gelegd te weerleggen. Er kunnen getuigen worden opgeroepen.

Er worden van het verhoor notulen opgesteld.

§ 4. De ambtenaar viseert de notulen en geeft ze binnen de tien dagen vanaf de datum van ontvangst terug. Indien hij bezwaren heeft tegen bepaalde vaststellingen in de notulen, geeft hij de notulen terug vergezeld van een schriftelijke nota.

Het terugsturen gebeurt op één van de wijzen bepaald in § 2, vierde lid.”

5.2. In zijn eerste middel voert verzoeker in essentie aan dat de notulen van het verhoor te laat werden opgesteld. Evenwel blijkt uit het door hem geschonden geachte artikel 78, § 3, van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 niet dat de notulen binnen een bepaalde termijn, of zelfs onmiddellijk zouden moeten worden opgesteld. Verzoeker gaat daarbij uit van een verkeerde lezing van dat artikel. Er wordt enkel bepaald dat de ambtenaar wordt gehoord tussen de veertiende en de dertigste dag – *in casu* werd die termijn nageleefd – niet dat de notulen moeten worden opgesteld binnen diezelfde termijn.

5.3. Uit het administratief dossier blijkt voorts dat de hoorzitting plaatsvond op 6 oktober 2017 en dat de notulen van die hoorzitting per gewone post op 20 oktober 2017 naar verzoeker werden verzonden. Daargelaten de vraag of verzoeker dat schrijven al dan niet heeft ontvangen, ontkent hij niet dat hem op 26 oktober 2017 een kopie ervan is overhandigd. Hij beweert slechts dat het document onvolledig was omdat er bijlagen ontbraken en dat hem toen ook niet werd gevraagd om het document te ondertekenen. De verwerende partij kan echter worden bijgevalen waar zij stelt dat het onduidelijk is welke ontbrekende bijlagen zouden zijn bedoeld. Het proces-verbaal maakt immers geen gewag van gevoegde bijlagen.

Bovendien blijkt uit bladzijde 43 van het proces-verbaal, dat het door verzoeker moet worden ondertekend. Ook in de begeleidende brief van 20 oktober 2017 en in de begeleidende aangetekende brief van 20 november 2017 is verzoeker uitgenodigd om het proces-verbaal te ondertekenen, alsook zijn eventuele opmerkingen bij het verslag aan de verwerende partij te bezorgen. Verzoeker heeft aan dit alles geen gevolg gegeven.

Aangezien verzoeker ten slotte het opgestelde proces-verbaal niet van valsheid heeft beticht, kan daaraan bewijswaarde worden toegekend.

6. Het eerste middel is niet gegrond.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

7.1. In het tweede middel voert verzoeker de schending aan van artikel 78, § 3, van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937, van de rechten van verdediging, van het beginsel van de tegenspraak, van de artikelen 2, 961/1 en 961/2 van het Gerechtelijk Wetboek en van de formele- en de materiële motiveringsplicht.

Verzoeker stelt vooreerst dat een getuige – namelijk B.B. – werd gehoord op 24 november 2017, zonder dat verzoeker tijdig werd opgeroepen om daarbij aanwezig te kunnen zijn, terwijl het getuigenverhoor steeds moet plaatsvinden in aanwezigheid van de ambtenaar zodat deze de getuige kan tegenspreken door bijvoorbeeld vragen te stellen.

Daarnaast stelt verzoeker dat de voorzitter van het directiecomité ervan uitgaat dat “uit een sms blijkt dat betrokkene eveneens via e-mail werd uitgenodigd en dus op de hoogte was van het verhoor”, terwijl het tuchtdossier geen sms bevat waaruit blijkt dat betrokkene eveneens per e-mail werd uitgenodigd en dus op de hoogte was van het verhoor. Verzoeker wijst erop dat hij wel een sms verstuurde naar B.B. om zijn ongenoegen te uiten over zijn getuigenis nadat hij het proces-verbaal van het getuigenverhoor had ontvangen. Deze sms kan dan ook geenszins “als verzwarende omstandigheid worden ingeroepen”.

Ten slotte betoogt verzoeker dat geen rekening werd gehouden met de schriftelijke getuigenverklaring die getuige B.B. op 31 oktober 2017 opstelde, terwijl een schriftelijke getuigenverklaring die voldoet aan artikel 961/2 van het Gerechtelijk Wetboek eenzelfde bewijswaarde heeft als een mondelinge getuigenverklaring.

7.2. In zijn memorie van wederantwoord wijst verzoeker erop dat hij de aangetekende brief met de uitnodiging voor het bijwonen van het verhoor van B.B. op 24 november 2017 pas ontvangen heeft na het verhoor, namelijk op 25 november 2017 en dat de verwerende partij dit niet betwist.

Beoordeling

8.1. Nadat twee eerdere pogingen daartoe waren mislukt – telkens wegens de afwezigheid van de opgeroepen getuige B.B. – heeft de verwerende partij een derde poging ondernomen om B.B. te horen. Uit het administratief dossier blijkt dat verzoeker op 21 november 2017 via zijn persoonlijk e-mailadres, met een gewone brief en met een aangetekende brief werd uitgenodigd om op 24 november 2017 aanwezig te zijn op het getuigenverhoor van B.B. Ook zijn raadsman werd met een faxbericht van 21 november 2017 hiervoor uitgenodigd. Dat verzoeker tijdig de voormelde e-mail heeft ontvangen en dus op de hoogte was van de dag waarop het getuigenverhoor zou plaatsvinden – wat hij *in se* ook niet betwist – blijkt onloochenbaar uit het sms-bericht dat hij op 21 november 2017 naar de getuige B.B. heeft gestuurd en waarin hij het volgende heeft gesteld:

“[B.B.] ik heb een mail gehad voor een verhoor op 24/11. Ikzelf kan niet aanwezig zijn en zoals ik je reeds informeerde ben je niet verplicht daar op in te gaan. Je mag gewoon antwoorden dat u niets meer toe te voegen hebt aan uw verklaring. Deze tip komt van mijn advocaat. Dus zou er niet op ingaan. Ben dat gezever meer dan beu.”

Het verhoor van B.B. heeft plaatsgevonden op 24 november 2017, zonder dat verzoeker en zijn raadsman aanwezig waren. Van dit verhoor is een proces-verbaal opgesteld dat aangetekend is verstuurd naar verzoeker die daarvan kennis heeft genomen op 29 november 2017. Verzoeker heeft in een reactie hierop enkel gesteld dat hij de uitnodiging via aangetekende brief slechts ontvangen heeft op 25 november 2017 en dat zijn rechten van verdediging daarom geschonden zijn.

8.2. Het kan de verwerende partij niet ten kwade worden geduid dat zij in afwezigheid van verzoeker en zijn raadsman toch tot het verhoor van B.B. is overgegaan nadat zij daartoe reeds twee pogingen had ondernomen. Verzoeker en zijn raadsman wisten dat dit verhoor zou plaatsvinden maar zijn, al dan niet bewust, afwezig gebleven. Zij hebben, zoals de tuchtoverheid achteraf, van het proces-verbaal van dit verhoor kennis gekregen en hebben in de loop van de tuchtprocedure de mogelijkheid gehad hierop inhoudelijk te reageren, wat zij echter niet hebben gedaan.

8.3. In zoverre verzoeker aanvoert dat geen rekening werd gehouden met de schriftelijke getuigenverklaring die getuige B.B. op 31 oktober 2017 heeft opgesteld, dient erop te worden gewezen dat zowel die schriftelijke verklaring van B.B. als hetgeen B.B. heeft verklaard tijdens zijn verhoor op 24 november 2017, deel uitmaakt van het tuchtdossier en de verwerende partij hiervan dus kennis heeft kunnen nemen.

8.4. Het tweede middel is niet gegrond.

C. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

9. In een derde middel voert verzoeker de schending aan van artikel 94 van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937, van de formele- en materiële motiveringsplicht, van het zorgvuldigheidsbeginsel en van het vermoeden van onschuld.

Volgens verzoeker worden in het bestreden besluit de derde en de vierde tenlastelegging bewezen verklaard ondanks het andersluidend advies van de raad van beroep en zonder dat afdoende wordt gemotiveerd waarom dit advies niet is gevolgd. Ook worden in het bestreden besluit andere feiten ter sprake gebracht die niet het advies van de raad van beroep hebben gemotiveerd.

Daarnaast stelt verzoeker dat het bestreden besluit niet steunt op motieven waarvan het feitelijk bestaan naar behoren is bewezen. Volgens verzoeker zijn de motieven van de raad van beroep en verzoekers motieven niet op deugdelijke wijze weerlegd en zijn de tenlasteleggingen ten onrechte in het bestreden besluit voor bewezen verklaard.

Met betrekking tot de derde tenlastelegging – het gebruik van het visum dat wordt beheerd door het Centraal Bestuur – stelt verzoeker dat visumnummers steeds worden doorgegeven door de controleur op het hoofdbestuur en dat bij het gebruik van een verkeerd visumnummer onmogelijk een factuur kan worden geboekt.

Met betrekking tot de vierde tenlastelegging – het aankopen van ICT-benodigdheden via interne budgetten in plaats van via de specifieke nationale budgetten – wijst verzoeker erop dat geen rekening werd gehouden met de verklaringen van E.D.

Wat de tweede tenlastelegging betreft – het ondertekenen van enkele niet-verklaarbare aankopen op kastickets/facturen – betoogt verzoeker dat, hoewel deze tenlastelegging niet wordt behouden, er in het bestreden besluit toch op wordt ingegaan. Er wordt hem laksheid verweten bij de toepassing van de boekhoudkundige regels en dat dit een gevaar voor de vermenging van gelden met zich kan meebrengen.

Beoordeling

10.1. Artikel 94, tweede lid, van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 luidt als volgt:

“De minister of de voorzitter van het directiecomité motiveert elke beslissing die niet in overeenstemming is met het advies van de raad van beroep. Ze kunnen geen andere feiten ter sprake brengen dan die welke het advies van de raad van beroep gemotiveerd hebben. De minister of de

voorzitter van het directiecomité notificeert de beslissing aan de raad van beroep.”

10.2. In het advies van de raad van beroep wordt enkel de eerste tenlastelegging naar voldoening van recht voor bewezen verklaard. Die eerste tenlastelegging heeft betrekking op het financieel beheer van de gevangenis en in het bijzonder het verwijt aan verzoeker dat hij niet steeds de geëigende procedures heeft gevolgd.

De tweede tenlastelegging wordt niet langer behouden en dit zowel in het advies van de raad van beroep, als in het bestreden besluit.

In zijn middel viseert verzoeker in het bijzonder de derde en de vierde tenlastelegging die door de raad van beroep niet worden behouden, doch in het bestreden besluit wel.

10.3. Met betrekking tot de derde en de vierde tenlastelegging heeft de raad van beroep in zijn advies slechts op summiere wijze het volgende gesteld:

“- het derde feit van de tenlastelegging over het gebruik van het visum beheerd door het Centraal Bestuur, niet als voldoende bewezen voorkomt met 10 stemmen tegen 1;
- het vierde feit van de tenlastelegging over de aankoop van ICT-benodigdheden, niet als voldoende bewezen voorkomt met unanimititeit.”

Uit de lezing van het bestreden besluit blijkt dat geen andere feiten ter sprake worden gebracht dan deze die aan de raad van beroep ter advisering zijn voorgelegd en dat de tuchtoverheid uitdrukkelijk motiveert waarom zij het niet eens is met het advies van de raad van beroep om die feiten voor niet bewezen te houden.

10.4. Wat de tweede tenlastelegging betreft, treedt het bestreden besluit het advies van de raad van beroep bij. Er wordt enkel aan toegevoegd dat de onverklaarbare aankopen “op zijn minst een laksheid onderstrepen waarmee betrokkene de boekhoudkundige regels toepaste”. Uit het bestreden besluit blijkt

niet dat de verwerende partij met die vaststelling bij het bepalen van de tuchtsanctie rekening heeft gehouden.

10.5. In de mate dat verzoeker aanvoert dat de verwerende partij andere feiten ter sprake heeft gebracht dan die welke het advies van de raad van beroep hebben gemotiveerd, dient erop te worden gewezen dat in het bestreden besluit geen nieuwe feiten worden aangehaald. Onverminderd wat hiervóór *sub* 10.4 is uiteengezet, zijn de feiten met betrekking tot de tweede tenlastelegging wel aan de raad van beroep voorgelegd en zijn die voorheen reeds aan verzoeker tegengeworpen.

10.6. Het derde middel is niet gegrond.

D. Vierde middel

Uiteenzetting van het middel

11. In het vierde middel voert verzoeker de schending aan van het onpartijdigheidsbeginsel en van het vermoeden van onschuld.

Verzoeker stelt dat onderzoeker V.B. (adviseur-generaal gevangenisdirecteur) vooringenomen was en dat voor haar zijn schuld reeds op voorhand vaststond. Volgens hem steunt het tuchtdossier louter op insinuaties. Hij betoogt dat het onderzoek niet in alle objectiviteit werd gevoerd. Zo wijst hij op de goede verstandhouding met de vorige directeurs, het feit dat hij steeds goede evaluaties heeft gekregen en dat hij geen opmerkingen kreeg van het Rekenhof of van het hoofdbestuur.

Beoordeling

12.1. Het onpartijdigheidsbeginsel, voor zover van toepassing op organen van het actief bestuur, waarborgt zowel de persoonlijke onpartijdigheid

van de personeelsleden en de leden van bestuurlijke organen die mede een beslissing nemen, als de structurele onpartijdigheid van die personeelsleden en bestuurlijke organen op het vlak van de organisatie van deze organen, het verloop van de procedure en het tot stand komen van hun beslissingen.

Om de schending van het onpartijdigheidsbeginsel aannemelijk te maken, volstaat een louter subjectieve indruk van partijdigheid niet. Een verzoekende partij moet daarentegen aan de hand van voldoende precieze feiten of concrete aanwijzingen aantonen dat die indruk objectief kan worden gerechtvaardigd.

12.2. *In casu* voert verzoeker niet de persoonlijke subjectieve partijdigheid van de tuchtoverheid aan, maar wel dat het tuchtonderzoek niet objectief werd gevoerd door onderzoeker V.B. Desbetreffend stelt hij dat zijn schuld op voorhand vaststond, dat het dossier enkel steunt op insinuaties en dat het tuchtonderzoek à charge en à decharge had moeten worden gevoerd. In de toelichting bij het middel wordt V.B. verweten F.L. (onmiddellijke overste, adviseur-directeur), die de eindverantwoordelijkheid draagt, in bescherming te nemen, alsook dat zij zelf rechercheur speelt en personen heeft geïntimideerd. Volgens verzoeker klemt dit des te meer nu de raad van beroep een aantal tenlasteleggingen niet ten genoeg van recht bewezen achtte.

Uit de lezing van het vierde middel blijkt dat de kritiek van verzoeker vooral gericht is op F.L., die de nieuwe directeur zou hebben gebruikt om een aantal rekeningen uit het verleden te vereffenen.

Het standpunt van verzoeker kan niet worden bijgevalen. Het onderzoek start in juni 2017 met een verhoor van verzoeker door V.B. waarbij door haar onmiddellijk wordt gevraagd of verzoeker de aanwezigheid wenst van een vertrouwenspersoon, waar hij niet op ingaat. Lopende de procedure worden tal van verklaringen afgelegd ten gunste van verzoeker, worden andere onderzoeksdaeden gesteld, worden op vraag van verzoeker personen opgeroepen om te getuigen, om

dan uiteindelijk te komen tot het toesturen door V.B. van het tuchtdossier aan de voorzitter van het directiecomité. Hierbij kan worden opgemerkt dat V.B. noch expliciet, noch impliciet suggereert welke tuchtsanctie zij als de meest aangewezen straf ziet. Zij laat het aan de tuchtoverheid over om op basis van haar omstandig verslag de procedure voort te zetten.

Uit die stukken kan onmogelijk worden afgeleid dat de schuld van verzoeker op voorhand vaststond, laat staan dat V.B. zich zou hebben laten gebruiken door een personeelslid om een persoonlijke vete te regelen. Uit het verhoor van getuige B.B. kan al evenmin worden afgeleid dat de onderzoeker de getuige zou hebben geïntimideerd, hij is er in alle openheid geconfronteerd met drie elementen waarop hij steeds antwoordt.

Uit het administratief dossier komt op geen enkel ogenblik naar voor dat het onderzoek niet in alle objectiviteit zou zijn gevoerd. Subjectieve indrukken van verzoeker kunnen hieraan geen afbreuk doen.

13. In de mate dat verzoeker de schending van het vermoeden van onschuld aanvoert, moet worden vastgesteld dat verzoeker dit bij de uiteenzetting van zijn middel niet nader toelicht, zodat het middel wat dit onderdeel betreft onontvankelijk is.

14. Het vierde middel, voor zover ontvankelijk, is niet gegrond.

E. Vijfde middel

Uiteenzetting van het middel

15.1. In het vijfde middel voert verzoeker de schending aan van het proportionaliteitsbeginsel en van de formele- en materiële motiveringsplicht.

Verzoeker stelt dat hem de op een na zwaarste tuchtstraf wordt opgelegd, terwijl overwogen wordt dat met de aangevoerde verzachtende omstandigheden in beperkte mate rekening wordt gehouden doch dit niet als zodanig wordt behouden. In zijn toelichting stelt verzoeker dat gelet op de aangevoerde verzachtende omstandigheden de opgelegde straf onredelijk zwaar is. Het belang van de dienst en de vertrouwensrelatie kunnen perfect worden hersteld door een lichtere tuchtsanctie op te leggen. Hij wijst er ook op dat de raad van beroep van oordeel was dat er onvoldoende richtlijnen waren en er onvoldoende controle werd uitgeoefend door de hogere overheden zodat er zich praktijken hebben ontwikkeld die afwijken van de normale werkwijze die in de penitentiaire inrichtingen zou moeten worden gevolgd. De voorzitter van het directiecomité geeft aan het hiermee in beperkte mate eens te zijn maar heeft dit niet aangemerkt als een verzachtende omstandigheid. Door de gehele verantwoordelijkheid voor het niet optimaal functioneren van bepaalde procedures ten laste van verzoeker te leggen, terwijl hij nooit een waarschuwing of richtlijn heeft gekregen dat deze procedures moesten worden aangepast, staat de zwaarte van de straf niet in een redelijke verhouding tot de begane fout. Hij besluit dat het totaal onredelijk is iemand ineens zeer zwaar te straffen voor feiten die steeds door de vingers werden gezien en waarvoor hij nooit een opmerking, terechtwijzing of waarschuwing heeft ontvangen.

15.2. In zijn memorie van wederantwoord benadrukt verzoeker nog dat er aanvankelijk werd geïnsinueerd dat hij privéaankopen zou hebben gedaan omdat de aankopen zich in de persoonlijke interessesfeer van verzoeker zouden situeren. Zo werd er in hoofde van verzoeker de niet-naleving van bepaalde procedures die verband houden met het financieel beheer van de inrichting, behouden. De niet-naleving van de procedures zou daarbij een controle hebben verhinderd als gevolg waarvan een aantal zaken werden gefaciliteerd, zoals het verdwijnen van producten.

Volgens hem is op die manier een brug geslagen tussen de vermeende privéaankopen op kosten van de inrichting en de niet-naleving van de procedures. Het ene kan dus niet los worden gezien van het andere.

Uit het oplijsten van de feitelijkheden en het onderzoek zelf blijkt dat het handelen van verzoeker in veel gevallen was ingegeven door een gebrek aan duidelijke instructies en personeelstekort of kortweg niet verboden was. De niet-naleving van de procedures was een aspect dat initieel zelf geen aanleiding gaf tot zijn schorsing en kan er moeilijk zomaar worden bijgenomen om de tuchtprocedure voort te zetten, waar het in essentie niet gaat om een bewuste overtreding van de deontologie, maar een (gebeurlijke) tekortkoming die het voorwerp had moeten en kunnen uitmaken van evaluatie en remediëring. De directie was op de hoogte en heeft verzoeker nooit op het matje geroepen of negatief geëvalueerd.

Nu de niet-naleving van de procedures niet los wordt gezien van de vermeende privéaankopen en er geen bewijs is van dergelijke aankopen, komt de niet-naleving van de procedures volgens verzoeker in een heel ander daglicht te staan. De motieven van de directie om het ontslag na te streven komen daarmee minstens deels te vervallen. Blijft het verwijt van diefstal niet overeind, dan moet dit onvermijdelijk ook gevolgen met zich meebrengen voor de zwaarte van de tuchtstraf. Anders gaat elke vorm van proportionaliteit verloren. Indien de niet-naleving van de interne procedures niet kan worden gelinkt aan het vergaren van persoonlijk voordeel, rijst onvermijdelijk de vraag in welke mate verzoeker daardoor het nodige vertrouwen zou verliezen.

Ten slotte wijst verzoeker er nog op dat niettegenstaande de tweede tenlastelegging (vermeende privéaankopen) niet is behouden in het bestreden besluit, de voorzitter van het directiecomité van de FOD Justitie toch de zeer zware tuchtstraf van ontslag van ambtswege heeft opgelegd, terwijl die in het voorstel van tuchtstraf ook al was voorgesteld rekening houdende met de tweede tenlastelegging.

Beoordeling

16. Het komt aan de Raad van State binnen het raam van zijn wettigheidstoezicht niet toe om zelf een beoordeling te maken van de strafmaat. De Raad van State is enkel bevoegd om desgevraagd na te gaan of de tuchtoverheid bij de keuze van de strafmaat, al dan niet het evenredigheidsbeginsel schendt.

Een schending van dat algemeen beginsel van behoorlijk bestuur, veronderstelt dat de tuchtoverheid bij het nemen van de beslissing onredelijk heeft gehandeld, met andere woorden dat zij haar beleidsvrijheid onjuist heeft gebruikt. Het evenredigheidsbeginsel kan derhalve 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 deze besluitvorming zou komen.

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 de verzoekende partij de onwettigheid niet heeft aangetoond, getoetst aan de door de verzoekende partij in het middel aangevoerde argumenten die volgens de verzoekende partij ervan doen blijken dat de bestreden beslissing het evenredigheidsbeginsel miskent. Op de verzoekende partij rust aldus de bewijslast om aannemelijk te maken dat het door haar aangevoerde beginsel van behoorlijk bestuur is geschonden door de tuchtoverheid.

17.1. Verzoeker gaat eraan voorbij dat in het bestreden besluit wordt overwogen dat de verwerende partij wel oog heeft gehad voor het vlekkeloos verleden van verzoeker en voor het feit dat er mogelijk onvoldoende richtlijnen waren en er onvoldoende controle werd uitgeoefend. De verwerende partij heeft echter benadrukt dat dit niet verhindert dat verzoeker vanuit zijn deontologie van boekhouder, voor veel zaken zelf kon ingrijpen en een invloed kon uitoefenen. De werkwijze van verzoeker heeft er bovendien voor gezorgd dat een eerste en belangrijke controle wegviel. Voor haar getuigt het gedrag van verzoeker, die een

voorbeeldfunctie heeft gelet op zijn vertrouwensfunctie, van een ernstig gebrek aan integriteit en beroepsernst. Daarbij heeft zij ook in overweging genomen dat verzoeker zijn fouten niet heeft erkend en telkens de verantwoordelijkheid van zich heeft proberen af te schuiven, zodat niets verzekert dat hij bij een eventuele verplaatsing naar een andere inrichting – zoals de raad van beroep heeft geadviseerd – anders te werk zou gaan en een andere houding zou aannemen. Op grond van dit alles heeft zij geoordeeld dat het vertrouwen in verzoeker ernstig en definitief geschonden was, zodat een ontslag van ambtswege de gepaste tuchtstraf is.

Dat verzoeker niet hetzelfde gewicht geeft aan de hem ten laste gelegde feiten doet, gelet op de door de tuchtoverheid beoordeelde ernst van de feiten, niet blijken dat deze bij het bepalen van de strafmaat de grenzen van een redelijke uitoefening van haar beoordelingsvrijheid inzake de keuze van de strafmaat te buiten is gegaan. Verzoeker toont met de door hem aangevoerde argumenten aldus niet aan dat de opgelegde tuchtstraf niet in een redelijke verhouding van evenredigheid staat tot de tuchtfeiten.

17.2. Wat de tweede tenlastelegging betreft, namelijk het ondertekenen van enkele niet-verklaarbare aankopen op kastickets/facturen – door verzoeker omschreven als ‘vermeende privéaankopen’ – kan worden herhaald dat die feiten door de verwerende partij nooit zijn omschreven als diefstal. Bovendien is in het bestreden besluit die tenlastelegging niet behouden en niet in overweging genomen bij het vaststellen van de strafmaat.

17.3. Het vijfde middel is niet gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

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

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

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van zevenentwintig januari tweeduizend tweeëntwintig, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Geert Van Haegendoren,	kamervoorzitter,
Bruno Seutin,	staatsraad,
Bert Thys,	staatsraad,
bijgestaan door	
Tiny Temmerman,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Tiny Temmerman

Geert Van Haegendoren