

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIVe KAMER

A R R E S T

**nr. 253.460 van 1 april 2022
in de zaak A. 229.101/XIV-38.150**

In zake : XXXX
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Joost Bosquet
 kantoor houdend te 2650 Edegem
 Mechelsesteenweg 326
 bij wie woonplaats wordt gekozen

 tegen :

 de STAD ANTWERPEN
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Liesbet Vandendriessche
 kantoor houdend te 9051 Gent
 Raymonde de Larochelaan 19 B
 bij wie woonplaats wordt gekozen
 eveneens bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Thomas De Donder
 kantoor houdend te 2018 Antwerpen
 Lange Lozanastraat 270

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 13 september 2019, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van de burgemeester van de stad Antwerpen van 18 juli 2019 waarbij aan verzoeker de zware tuchtstraf van het ontslag van ambtswege wordt opgelegd.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Eerste auditeur Geert De Bleeckere heeft een verslag opgesteld.

Verzoeker heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 2 februari 2022, om 14.00 uur.

Kamervoorzitter Geert Debersaques heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Joost Bosquet, die verschijnt voor verzoeker en advocaat Liestbet Vandendriessche, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Geert De Bleeckere 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 inspecteur van politie bij de lokale politiezone Antwerpen (PZ 5345).

3.2. Met het inleidend verslag van 17 januari 2019 stelt de hogere tuchtoverheid voor om verzoeker de zware tuchtstraf van het ontslag van ambtswege op te leggen.

3.3. Op 28 februari 2019 stelt de burgemeester, optredend als de hogere tuchtoverheid, voor om de zware tuchtstraf van het ontslag van ambtswege op te leggen.

Tegen dit voorstel dient verzoeker een verzoek tot heroverweging in.

3.4. Op 17 juni 2019 adviseert de Tuchtraad dat de aan verzoeker ten laste gelegde feiten bewezen zijn en aan verzoeker dienen te worden toegerekend, maar dat het vijfde feit geen tuchtvergrijp uitmaakt. Ook adviseert hij dat de door de hogere tuchtoverheid voorgestelde zware tuchtstraf van het ontslag van ambtswege geen gepaste straf is maar de terugzetting in weddeschaal wel.

Met betrekking tot de strafmaat overweegt de Tuchtraad het volgende:

“De tuchtoverheid stelt in het voorstel van zware straf met betrekking tot verzoeker het ontslag van ambtswege voor en dit met ingang van 31 januari 2019 (datum ingang voorlopige schorsing).

Zonder dat de Tuchtraad voorhoudt dat deze straf disproportioneel is met de, volgens de Tuchtraad, bewezen tuchtfeiten of de ernst van de feiten in twijfel trekt zijn er toch redenen om naar een minder zware straf te grijpen, meer bepaald de terugzetting in weddeschaal.

Zo stelt de tuchtoverheid dat de feiten dermate ernstig zijn dat het vertrouwen onherroepelijk geschonden is, dat iedere samenwerking onmogelijk is geworden en dat men bijgevolg van het andere politiepersoneel niet kan eisen dat zij met hem nog samenwerken.

Lijnrecht daartegenover staat de duidelijke boodschap van de evaluator in de functioneringsnota d.d. 27 december 2018, zijnde dus na de ten laste gelegde feiten, met betrekking tot het functioneren van verzoeker die zeer positief is en onder meer luidt dat:

- De verzoeker zeer gedreven is en steeds helpt en bijspringt waar hij kan;
- Deze positieve indruk niet enkel leeft bij de leidinggevendenden van WT1 Centrum maar ook andere werknemers van het WT;
- De collega's graag met verzoeker samenwerken.

Eveneens gelet op de zeer jeugdige leeftijd van de verzoeker is de Tuchtraad derhalve van oordeel dat hem een (laatste) tweede kans kan geboden worden”.

3.5. Op 2 juli 2019 formuleert de hogere tuchtoverheid haar intentie om van het advies van de Tuchtraad af te wijken. Zij volgt weliswaar het advies in zoverre daarin het vijfde feit niet als een tuchtvergrijp wordt gekwalificeerd, maar inzake de strafmaat stelt zij het volgende:

“Concreet, verwijst de Tuchtraad naar de positieve functioneringsnota van 27 december 2018 en de zeer jeugdige leeftijd van verzoeker als motivering om [verzoeker] “een (laatste) tweede kans” te bieden.

Het advies van de Tuchtraad is echter niet bindend: in casu ben ik als hogere tuchtoverheid van oordeel dat er argumenten zijn om af te wijken van dit advies wat betreft de strafmaat.

Met name doet het feit dat er een positieve functioneringsnota werd opgesteld op 27 december 2018 geen afbreuk aan de zwaarwichtigheid van de gepleegde feiten en het schuldig gedrag dat u heeft vertoond. Tucht en evaluatie staan in principe dan ook los van elkaar. Een gunstige evaluatie belemmert niet het opleggen van een tuchtsanctie [...]. De eventuele vaststelling dat een medewerker ondanks de gepleegde tuchtfeiten ook in de periode tussen het vaststellen van de tuchtfeiten en het opleggen van de tuchtstraf naar behoren zou blijven voortwerken zijn, is geen verzachtende omstandigheid die zou beletten dat een tuchtoverheid tot het oordeel komt dat de betrokkene niet meer in dienst kan blijven [...]. Daarenboven is [verzoeker] geschorst sinds 31 januari 2019.

De Tuchtraad heeft ter zake overigens zélf geoordeeld dat de tuchtfeiten bewezen zijn en dat de tuchtstraf hiermee proportioneel is.

In het deskundigenverslag van 21 mei 2019 haalt de inspecteur-generaal reeds aan dat het gegeven dat [verzoeker] een blanco blad der tuchtstraffen heeft en verschillende felicitaties kan voorleggen onvoldoende zwaar weegt om tot een ander besluit te komen. De inspecteur-generaal haalt eveneens aan dat uit de beoordeling van de diverse onderscheiden feiten het voorgestelde ontslag niet onredelijk blijkt. Twee aangebrachte feiten (feit 2 en feit 4) zorgen er voor dat het naar de toekomst helemaal niet meer te bepalen is wanneer u de waarheid spreekt en wanneer niet. Voor iemand die vanuit [verzoekers] functie geacht wordt mee te werken aan waarheidsvinding is dergelijk vertrouwen echter cruciaal. Zonder dit kan deze zijn functie niet langer uitoefenen. De inspecteur-generaal concludeert in zijn deskundigenverslag dat op basis van de elementen uit het tuchtdossier en de debatten voor de tuchtraad het ontslag van ambtswege niet disproportioneel is.

Ook ik blijf derhalve van oordeel dat de gepleegde feiten van die aard zijn dat zij geleid hebben tot een vertrouwensbreuk die iedere verdere samenwerking met u onmogelijk maken. Het niet bijtreden en niet hetzelfde gewicht geven aan de voorgelegde verzachtende omstandigheden en persoonlijke situatie maakt de opgelegde straf niet onredelijk [...].

Bovendien heb ik als hogere tuchtoverheid in mijn strafvoorstel reeds uitvoerig gemotiveerd waarom ik ondanks deze positieve functioneringsnota, alsnog wens over te gaan tot ontslag van ambtswege.

Deze functioneringsnota werd dus wel degelijk in aanmerking genomen maar doet zoals hoger aangegeven geen afbreuk aan het schuldig gedrag.

Gezien de ernst van de feiten en gezien de verzwarende omstandigheden dat [verzoeker] op zeer korte tijd verschillende ernstige tuchtvergrijpen pleegde en dit aangaande feiten van uiteenlopende aard, die elkaar zeer snel hebben opgevolgd, meen ik dat iedere verdere samenwerking onmogelijk is en het vertrouwen onherroepelijk geschonden is. Het verder laten functioneren van een politieambtenaar die dergelijke laakbare feiten pleegde, zou de geloofwaardigheid en het imago van de politiedienst ernstig schaden. Bij de straftoemeting mag de tuchtoverheid immers rekening houden met de weerslag van de feiten op het aanzien van de dienst. Indien het een dienst betreft die in de eerste plaats belast is met het voorkomen en opsporen van misdrijven, straalt elke misdrijving van de personeelsleden af op de hele dienst [...]. Dit is in huidig dossier zeker het geval, in het bijzonder wat betreft feiten 1 en 4, waarvan verschillende burgers op de hoogte zijn.

Wat de zeer jeugdige leeftijd als grond voor de strafvermindering betreft, verwijs ik naar het feit dat [verzoeker] op het ogenblik van de feiten bijna 27 jaar oud was. Een leeftijd waarop [verzoeker] volledige verantwoordelijkheid zou moeten kunnen nemen voor uw daden, meer nog gezien [verzoekers] functie als politieambtenaar bekleedt [verzoeker] immers een voorbeeldfunctie, waaraan een streng verwachtingspatroon gekoppeld wordt, dat ook betrekking kan hebben op zijn activiteiten buiten de diensttijd [...]. [Verzoekers] leeftijd doet bovendien dan ook geen afbreuk aan de ernst van de gepleegde tuchtvergrijpen.

Om deze redenen ben ik van oordeel dat de voorgestelde tuchtstraf van ‘ontslag van ambtswege’ in verhouding staat met de bewezen feiten”.

Deze uiteenzetting is integraal als punt 8 hernomen in de bestreden beslissing.

3.6. Op 10 juli 2019 dient verzoeker een aanvullend schriftelijk verweer in tegen deze intentie.

3.7. De tuchtoverheid legt op 18 juli 2019 aan verzoeker de zware tuchtstraf van het ontslag van ambtswege op, dit met ingang van 31 januari 2019.

Dit is de bestreden beslissing.

Luidens de bestreden beslissing maken de aan verzoeker ten laste gelegde feiten de volgende tuchtvergrijpen uit:

“7. Vaststaan, kwalificatie en toerekening van de feiten

7.2.1 Feit 1

U hebt de waardigheid van het ambt geschonden en uw ambtsplichten miskend door op 23 augustus 2018 op een onrechtmatige wijze de gsm van uw toenmalige vriendin, [S.M.], in bezit te nemen, haar fysieke integriteit aan te tasten alsook het recht op bescherming van haar privé-correspondentie. U wilde immers screenshots maken van de berichten die zij volgens u kreeg van andere mannen. Zij had u evenwel geen toelating gegeven om haar gsm te nemen, noch om haar gsm te openen en haar privé-correspondentie te lezen. Toen zij haar gsm wilde terugnemen is het tot een schermutseling gekomen, die zich ook buitenshuis heeft verdergezet. Bij [S.M.] werden na de feiten verwondingen vastgesteld. De feiten speelden zich af in de woning van [S.M.] alsook aan de weide die zich voor de woning bevindt.

Als inspecteur van politie heeft u steeds een voorbeeldfunctie. Door uw gedrag hebt u evenwel uw voorbeeldfunctie geschonden, te meer gezien het vaststellen van partnersgeschillen net deel uitmaakt van het dagelijks werk van veel politieambtenaren. Als politieambtenaar dient u te allen tijde en in alle omstandigheden ook bij te dragen tot de bescherming van de personen en van de goederen. Door uw gedrag werd ook het vertrouwen en het imago van de politie geschonden gezien een deel van de feiten zich buitenshuis hebben verdergezet en een burger hiervan getuige was.

U kwam derhalve tekort aan de volgende bepalingen:

[...]

De tuchtraad concludeerde dat de tuchtoverheid om gegronde redenen feit 1 als een tuchtvergrijp heeft beschouwd.

7.2.2 Feit 2

U hebt de waardigheid van het ambt geschonden door tijdens een persoonlijk geschil met uw toenmalige vriendin en collega inspecteur misbruik te maken van de naam van de korpschef van Politiezone Antwerpen en de korpschef in diskrediet te brengen. U verklaarde immers dat u naar de korpschef was geweest om de feiten van huisdiefstal op te biechten maar dat de korpschef u zou gezegd hebben gewoon bij uw initieel verhaal te blijven, dat u gewoon alles moest ontkennen omdat het anders zou kunnen uitlekken naar de media en dit imagoschade zou kunnen toebrengen aan het korps. U gaf aldus aan dat de korpschef u zou aangeraden hebben te liegen, terwijl u de korpschef in werkelijkheid niet gesproken had. Hiermee hebt u de goede naam en de waardigheid van de korpschef in het gedrang gebracht.

U kwam derhalve tekort aan de volgende bepalingen:

[...].

De tuchtraad concludeerde dat de tuchtoverheid om gegronde redenen feit 2 als een tuchtvergrijp heeft beschouwd.

7.2.3 Feit 3

U hebt de waardigheid van het ambt geschonden en uw ambtsplichten miskend door in de periode september 2018 en oktober 2018 contact te blijven zoeken met uw ex-partner [S.M.] en haar tijdens haar dienst op te zoeken ondanks het feit dat zij duidelijk te kennen gaf geen contact meer te willen en ondanks het herhaaldelijk verzoek van uw leidinggevende alle contact te mijden. Bovendien bevond u zich op de dag van uw overplaatsing naar regio Centrum en op 10 oktober 2018, toen u opgemerkt werd op plaatsen waar [S.M.] werkzaam was, buiten uw zorggebied en maakte hiervan geen melding aan het TCK.

U kwam derhalve tekort aan de volgende bepalingen:

[...].

De tuchtraad concludeerde dat de tuchtoverheid om gegronde redenen feit 3 als een tuchtvergriep heeft beschouwd.

7.2.4 Feit 4

U hebt de waardigheid van het ambt in het gedrang gebracht door als inspecteur van politie de verplichtingen rond de inschrijving in het bevolkingsregister niet na te leven en gedurende geruime periode een sociale woning onder te huren in strijd met de Vlaamse Wooncode. Hierdoor maakte de huurster zich schuldig aan domiciliefraude en kon zij onterechte uitkeringen ontvangen in België gezien zij hier niet effectief woonde. U hielp eraan mee door leugenachtige verklaringen af te leggen en te huren van de bewoonster. Indien u bovendien zelf aanspraak wilde maken op een sociale woning, dan had u zich als kandidaat-huurder moeten inschrijven en was u zoals de andere aanvragers op de algemene wachtlijst terecht gekomen. U heeft evenwel nagelaten de geldende regels te volgen.

Een politieambtenaar dient volstrekt integer te zijn en heeft steeds een voorbeeldfunctie, ook buiten de uitoefening van zijn dienst. U hebt zich evenwel allerm minst voorbeeldig gedragen. Het behoort net tot de taken van een politieambtenaar om misdrijven op te sporen en erop toe te zien dat de wetten worden nageleefd. U hebt zelf de wetten niet nageleefd. Het onaanvaardbaar dat u zich als politieambtenaar buiten de dienst zelf schuldig maakte aan misdrijven die u beroepshalve ten laste van andere personen moet opsporen en verbaliseren. Het spreekt voor zich dat een politieambtenaar die geacht wordt fraude te bestrijden ook integer moet zijn op dit gebied. Als wijkteammedewerker bent u net in het bijzonder geplaatst om domiciliefraude mee te helpen opsporen en ter kennis te brengen van de gerechtelijke overheden.

U kwam derhalve tekort aan de volgende bepalingen:

[...].

De tuchtraad concludeerde dat de tuchtoverheid om gegronde redenen feit 4 als een tuchtvergriep heeft beschouwd.

7.2.5 Feit 5

De tuchtoverheid volgt het advies van de tuchtraad van 17 juni 2019 met betrekking tot het punt dat feit 5 geen tuchtvergriep uitmaakt.

Bijgevolg worden enkel feiten 1 en tot en met 4 weerhouden als tuchtvergriep in huidig voorstel”.

In de bestreden beslissing wordt het bijkomend verweer van verzoeker op het voornemen om af te wijken van het advies van de Tuchtraad als volgt geanalyseerd:

“9. Analyse van het bijkomend verweer

Mijn gemotiveerd voornemen om af te wijken van het advies van de tuchtraad werd u betekend en heeft aanleiding gegeven tot uw bijkomend verweerschrift van 10 juli 2019.

Gelet op de analyse van het bijkomend verweerschrift werd kennis genomen van de argumenten als volgt :

U stelt dat er moet rekening gehouden worden met de proportionaliteit van de straf. Hierbij moet met alle elementen in het dossier rekening gehouden worden, dus ook met: uw wijze van functioneren, beoordeling/evaluatie van de meerderen, beoordeling van de collega's, etc. Volgens uw verweer ligt de voorgestelde straf van ontslag van ambtswege buiten alle proporties. Niemand is er mee gebaat dat u voor de beweerde inbreuken zou verwijderd worden van de dienst. U stelt dat geen enkele overweging van de tuchtoverheid kan overtuigen en er aldus een gebrek aan motivatie is om af te wijken van het advies van de tuchtraad.

Beoordeling

In mijn hoedanigheid van tuchtoverheid beoordeel ik discretionair de zwaarte van de tuchtstraf die ik wens op te leggen. Zoals uit titel 4 'Vaststaan, kwalificatie en toerekening van de feiten' van het inleidend verslag blijkt, berust mijn beslissing om u een tuchtstraf van ontslag van ambtswege op te leggen op deugdelijke en draagkrachtige motieven.

Zoals blijkt uit de beoordeling van uw verweerschrift van 19 februari 2019 opgenomen onder punt 6, en de motivering bedoeld in punt 8, ben ik van mening dat de voorgestelde straf van ontslag van ambtswege in verhouding staat met de gepleegde feiten.

Gezien de ernst van de feiten en gezien de verzwarende omstandigheid dat u op zeer korte tijd verschillende ernstige tuchtvergrijpen pleegde en dit aangaande feiten van uiteenlopende aard die elkaar zeer snel hebben opgevolgd, meen ik immers dat iedere verdere samenwerking onmogelijk is en dat het vertrouwen onherroepelijk geschonden is. Het verder laten functioneren van een politieambtenaar die dergelijke laakbare feiten pleegde, zou de geloofwaardigheid en het imago van de politiedienst ernstig schaden. Bij de straftoemeting mag de tuchtoverheid immers rekening houden met de weerslag van de feiten op het aanzien van de dienst. Indien het een dienst betreft die in de eerste plaats belast is met het voorkomen en opsporen van misdrijven, straalt elke misdraging van de personeelsleden van deze dienst af op de hele dienst (RvS 9 juli 2007, nr. 173.322, Geldof). Wanneer de feiten een ongunstige weerslag hebben op het aanzien van de dienst bij het publiek, kan de tuchtoverheid streng optreden (RvS 26 juni 1986, nr. 26.776, Strick; RvS 26 november 2009, nr. 198.241, Gayse). Dit is in huidig dossier zeker het geval, in het bijzonder wat betreft feiten 1 en 4, waarvan verschillende burgers op de hoogte zijn.

Het verder laten functioneren van een politieambtenaar die dergelijke laakbare feiten pleegde, zou de geloofwaardigheid en het imago van de politiedienst wel degelijk ernstig schaden.

Gezien uit de aard, de snelle opvolging en de ernst van de gepleegde feiten het duidelijk is dat u niet beschikt over de juiste ingesteldheid en evenmin over het juiste normbesef om de functie van inspecteur van politie uit te oefenen.

Mijn motivering om van het advies van de tuchtraad af te wijken, zoals bedoeld in punt 8, is aldus afdoend”.

Tot slot vermeldt de bestreden beslissing onder rubriek “10. Beslissing” het volgende:

“10. Beslissing

Gelet op de bepalingen van de wet van 13 mei 1999, inzonderheid op de artikelen 2, 3, 5, 38 tot 38sexies en de artikelen 39 tot en met 55.

Aangezien ik meen dat de feiten 1 tot en met 4 vaststaan, dat ze u kunnen worden toegerekend en dat ze een tuchtvergriep uitmaken.

Gelet op de analyse van uw tuchtdossier waarvan u kopie hebt ontvangen op 17 januari 2019.

Gelet op de ernst van de feiten, uiteengezet in punt 2. Gelet u op korte tijd verschillende tuchtvergriepen beging, die afzonderlijk ernstig tot zeer ernstig zijn. Gelet u als inspecteur van politie te allen tijde een voorbeeldfunctie hebt, ook buiten de uitoefening van uw ambt en u zich allesbehalve voorbeeldig gedragen hebt.

Gelet dat dergelijke feiten getuigen van zeer ernstige normvervaling en absoluut onaanvaardbaar zijn. U hebt immers de waardigheid van het ambt op zeer ernstige wijze geschonden.

Gelet de aanslag op de fysieke integriteit van een persoon, de aantasting van het eigendomsrecht en de inbreuk op de plicht van integriteit en waardigheid van het ambt.

Gelet u bovendien misbruik maakte van de naam van de korpschef en de korpschef in diskrediet hebt gebracht.

Gelet u zich daarnaast niet gehouden hebt aan de regelgeving rond de inschrijving in het bevolkingsregister en u niet verbleef op de plaats waar u wettelijk was ingeschreven. Dat u op onrechtmatige wijze een appartement onderhuurde van een huurder van een sociale woning, hoewel dit volgens de Vlaamse Wooncode verboden is, en u hiermee de domicilie- en sociale fraude van de officiële huurder gefaciliteerd hebt. Dat u bovendien bij een huiszoeking met toestemming uitgevoerd door collega’s van de dienst Intern Toezicht in het kader van een onderzoek naar huisdiefstal, niet de woning hebt aangeduid waar u effectief verbleef waardoor achteraf een tweede huiszoeking moest plaatsvinden en u aldus extra werk hebt bezorgd aan uw collega’s.

Gelet u een voorbeeldfunctie hebt en dat u zelf de wetten en reglementen niet hebt nageleefd waardoor de geloofwaardigheid en het imago van de politie in

het gedrang kunnen komen. Dergelijke laakbare houding kan dan ook niet worden getolereerd. Het vertrouwen van de burgers in de politie kan ernstig worden geschaad als zij weten dat u zelf als politieambtenaar misdrijven pleegt.

Gelet de feiten zeer ernstig zijn vermits ze onverenigbaar zijn met de principes vervat in de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus en in strijd zijn met de meest essentiële deontologische normen waaraan een inspecteur van politie dient te voldoen.

Gelet dat het u verder laten functioneren, de geloofwaardigheid en het imago van de politiedienst ernstig zouden schaden.

Gelet de geloofwaardigheid van de politie bij de burgers immers ernstig wordt aangetast wanneer zij weet hebben van het feit dat een inspecteur van politie dergelijk laakbaar gedrag vertoont en zelf zware inbreuken pleegt op de wetten en de deontologische code.

Gelet de feiten dermate ernstig zijn dat het vertrouwen onherroepelijk geschonden is en dat iedere verdere samenwerking onmogelijk is geworden. Rekening houdend met al deze elementen, is het duidelijk dat u niet beschikt over de juiste ingesteldheid en evenmin over het juiste norm besef om uw functie van inspecteur van politie uit te oefenen.

Gelet men bijgevolg van het andere politiepersoneel niet kan eisen dat zij met u nog samenwerken.

Gelet u niet meer op een behoorlijke wijze kan ingeschakeld worden in het politiekorps en dat derhalve de zorgvuldigheidsplicht mij verplicht hier in te grijpen.

Gelet dat een ambtshalve ontslag minder ingrijpende gevolgen heeft voor uw pensioenrechten.

Gelet op het blanco tuchtstraffenblad.

Gelet op de functioneringsnota's van 28 maart 2018, 19 april 2018, 8 juni 2018 en 27 december 2018. Gelet op de analyse van uw verweerschrift van 19 februari 2019.

Gelet op uw verhoor op datum van 19 februari 2019.

Gelet op mijn besluit voorstel zware tuchtstraf van 28 februari 2019. Gelet op het advies van de tuchtraad van 17 juni 2019.

Gelet op de motivering bedoeld in punt 8.

Gelet op mijn voornemen om het advies van de tuchtraad niet op te volgen van 2 juli 2019. Gelet op de analyse van uw bijkomend verweerschrift, op datum van 10 juli 2019.

In mijn hoedanigheid van hogere tuchtoverheid:

Leg ik u, voor de feiten 1 tot en met 4 vervat in punt 2, de zware tuchtstraf op van ontslag van ambtswege met ingang van 31 januari 2019 (datum voorlopige schorsing)".

IV. Onderzoek van het enig middel

Uiteenzetting van het middel

4. Verzoeker voert in het enige middel in het verzoekschrift de schending aan van de formelemotiveringsplicht zoals neergelegd in de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen’ (hierna: de wet van 29 juli 1991), van de materiëlemotiveringsplicht, van het zorgvuldigheidsbeginsel, van het evenredigheidsbeginsel en “uit ontstentenis van de rechtens vereiste feitelijke en juridische grondslag,” doordat de op één na zwaarste tuchtsanctie wordt opgelegd zonder dat er een concrete belangenafweging betreffende de evenredigheid tussen de bewezen verklaarde feiten en de sanctie werd doorgevoerd, en zonder dat kennelijk relevante factoren, zoals het functioneren van verzoeker en de concrete impact op het functioneren binnen de openbare dienst in dat oordeel werden betrokken, zodat de bestreden beslissing onder verwijzing naar abstracte overwegingen betreffende de vertrouwensbreuk die niet concreet wordt ingevuld en met miskennis van specifieke relevante omstandigheden die de strafmaat kunnen beïnvloeden, de aangehaalde bepalingen en beginselen schendt.

Na een juridische situering van de geschonden geachte bepalingen en beginselen, licht verzoeker het middel toe door te verwijzen enerzijds naar het advies van de Tuchtraad (wat de strafmaat betreft), en naar de motivering in de intentie tot afwijken van het advies van de Tuchtraad. Hij stelt dat de Tuchtraad strafvermindering adviseert op grond van enerzijds de functioneringsnota van 27 december 2018 die tegensprekt dat er een onherroepelijke vertrouwensbreuk zou zijn die verdere samenwerking onmogelijk maakt, en anderzijds op grond van de jonge leeftijd van verzoeker die een tweede kans passender maakt dan een ontslag van ambtswege. Volgens verzoeker beperkt de motivering in de bestreden beslissing zich tot een abstract formuleren van redenen die niet worden gelieerd aan de concrete feiten en de vereiste capaciteiten bij het behoud van de arbeidsbetrekking binnen de dienst, zodat zij stereotiep is en niet blijkt dat de tuchtoverheid haar beoordelingsbevoegdheid effectief en met

kennis van zaken heeft uitgeoefend. Zo wordt betreffende de verschillende positieve functioneringsnota's louter beweerd dat deze niets zouden afdoen aan de zwaarwichtigheid van de gepleegde tuchtfeiten en het gedrag, terwijl de hogere tuchtoverheid evenwel de opgelegde tuchtmaatregel motiveert met verwijzing naar de ernst van de feiten en de vermeende onmogelijkheid tot samenwerking met verzoeker. Dit laatste wordt volgens verzoeker echter integraal tegengesproken door de verschillende positieve functioneringsnota's. Inzonderheid blijkt uit de functioneringsnota van 27 december 2018 - die dateert van na de tuchtfeiten - dat verzoeker sinds zijn overplaatsing in september wordt beschouwd als een zeer gemotiveerde harde werker die daarenboven goed in team kan samenwerken. Verzoeker meent dat de tuchtoverheid de onmogelijkheid tot verdere samenwerking enkel koppelt aan de ernst van de feiten. De ernst van de feiten wordt zo een '*passe-partout*' om ondanks relevante elementen, zoals een positieve functioneringsnota, het gunstig functioneren en een blanco tuchtblad, toch steeds de zwaarste tuchtsanctie op te leggen. Ook het argument van de jonge leeftijd van verzoeker wordt door de tuchtoverheid volkomen naast de kwestie beantwoord door te verwijzen naar de voorbeeldfunctie van een politieambtenaar. Verzoeker wijst erop dat in tegenstelling tot wat de verwerende partij beweert, er in het voorstel van zware tuchtstraf evenmin een concrete beoordeling van de functioneringsnota werd gemaakt. Eenzelfde kritiek geldt met betrekking tot het blanco tuchtblad: er wordt louter naar verwezen en gesteld dat dit niet volstaat om een andere sanctie op te leggen. Gelet op deze stijlformules betreffende de ernst van de feiten en het imago van de politie, zonder rekening te houden met de verzachtende omstandigheden, is er tevens een manifeste schending van het evenredigheidsbeginsel. Overeenkomstig het evenredigheidsbeginsel dient de motivering in rechte en in feite evenredig te zijn met het belang van de genomen beslissing. Naar mening van verzoeker worden de feiten uitvergroot, en worden de positieve elementen geminimaliseerd. Er is dan ook geen evenredige en zorgvuldige beoordeling op basis van alle relevante feiten. Zo werd de straf ook niet aangepast ondanks dat het vijfde feit niet langer als tuchtvergrijp werd gekwalificeerd.

5. In de memorie van wederantwoord vat verzoeker het middel als volgt samen:

“Het enig middel van verzoekende partij heeft betrekking op de schending van de formele en materiële motiveringsplicht, het evenredigheidsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Voornoemde beginselen werden door verwerende partij geschonden vermits zij de op één na zwaarste tuchtsanctie met verlies van hoedanigheid van personeelslid oplegt, zonder dat een concrete belangenafweging werd doorgevoerd betreffende de evenredigheid tussen de bewezen verklaarde feiten en de sanctie. Zo wordt de bestreden beslissing gemotiveerd door te verwijzen naar abstracte overwegingen betreffende een vermeende vertrouwensbreuk die het verder functioneren van verzoekende partij onmogelijk zou maken, waarbij deze niet concreet wordt ingevuld, en als stijlformule van toepassing kan worden geacht op elke tuchtrechtelijke tenlastelegging. Er werd nagelaten kennelijk relevante factoren zoals het functioneren van verzoekende partij en de concrete impact van de feiten op het functioneren binnen de openbare dienst in het oordeel van verwerende partij te betrekken”.

Verzoeker benadrukt in de memorie van wederantwoord dat de bestreden beslissing niet enkel wordt verantwoord naar de tuchtfeiten, maar ook wat de strafmaat betreft, naar het feit dat hij niet meer zou kunnen functioneren als inspecteur van politie. Het betreft derhalve geen overtollig motief. Voor wat de vertrouwensbreuk en de onmogelijkheid tot het verder functioneren betreft, zijn er geen stukken voorhanden. Integendeel liggen er enkel positieve functioneringsnota's voor die dateren van na de tuchtfeiten en die aldus de motivering van de verwerende partij tegenspreken. Bij gebrek aan gebonden bevoegdheid diende de verwerende partij ook bij het opleggen van de strafmaat aannemelijk te maken dat, tussen de zware tuchtsancties, het ontslag van ambtswege op deugdelijke motieven steunde. Dit doet zij niet, nu zij het enige doorslaggevend motief (de vertrouwensbreuk en de onmogelijkheid tot het verder functioneren binnen de dienst) niet kan staven aan de hand van een zorgvuldige feitenvinding. Meer nog, kennelijk relevante elementen zoals positieve functioneringsnota's van na de tuchtfeiten, werden niet in de beoordeling betrokken, zodat deze gebrekkig is. De zware tuchtsanctie van een ontslag van ambtswege kan voorts slechts als evenredig worden beoordeeld indien duidelijk

blijkt dat het verder functioneren van verzoeker niet meer mogelijk is, hetgeen niet is aangetoond. Voorts ontbreekt de concrete motivering die aantoonst dat verzoeker niet meer zou kunnen functioneren. De concrete motivering waarnaar de verwerende partij in de memorie van antwoord vereist, heeft enkel betrekking op de tuchtfeiten en niet op zijn verder functioneren. Wat de schending van de materiële motivering betreft, wijst verzoeker erop dat de beoordeling van de gegrondheid van de tuchtrechtelijke tenlastelegging en de toerekenbaarheid ervan te onderscheiden is van deze van de keuze uit de diverse door de wetgever vastgestelde tuchtrechtelijke sancties. Zelfs indien het gegrond bevinden van bepaalde tuchtrechtelijke tenlasteleggingen wordt vastgesteld, volstaat dit op zich niet om te verantwoorden waarom uit de diverse zware tuchtsancties net deze wordt gekozen die een beëindiging van de tewerkstelling inhoudt. De bestreden beslissing steunt daartoe noodzakelijk op het gebrekkig motief van de vertrouwensbreuk en het functioneren binnen de dienst, zonder hierbij de functioneringsnota's als relevante stukken mee te betrekken in dat oordeel. Daarenboven miskent de verwerende partij het advies van de Tuchtraad dat duidelijk wees op deze discrepantie tussen de motivering van de tuchtstraf en de realiteit zoals vastgesteld in de functioneringsnota's. Voorts getuigt een loutere verwijzing naar het bestaan van de functioneringsnota's en het blanco tuchtstraffenblad niet van een zorgvuldig handelen, zodat het zorgvuldigheidsbeginsel is geschonden. Wat de schending van het evenredigheidsbeginsel betreft, benadrukt verzoeker dat een loutere verwijzing naar de ernst van de feiten niet als *passe-partout* kan worden gebruikt. De negatieve elementen in het dossier wegen dan ook disproportioneel door in de bestreden beslissing. De positieve elementen, zoals het goed functioneren van verzoeker als inspecteur van politie en het blanco tuchtstraffenblad, worden zonder enige stukken en op ongefundeerde wijze tegengesproken om verzoeker de op één na zwaarste tuchtsanctie op te leggen, hetgeen het evenredigheidsbeginsel schendt.

In zijn laatste memorie benadrukt verzoeker dat uit de motivering moet blijken dat de tuchtoverheid een genoegzame afweging heeft gemaakt van de voor handen zijnde gegevens en van de relevante belangen die

door de te nemen beslissing zullen worden geraakt, alsook dat er voor de vertrouwensbreuk een pertinente en afdoende motivering ontbreekt. Voorts blijkt het onderscheid tussen de vertrouwensband bestaande tussen verzoeker en zijn directe oversten en collega's en die met de burgemeester, niet uit de bestreden beslissing en benadrukt verzoeker de relevantie van de functioneringsnota's en van het blanco tuchtblad. Voorts herneemt hij zijn standpunt dat een loutere verwijzing naar de tuchtfeiten niet kan volstaan om af te wijken van het advies van de Tuchtraad met betrekking tot de strafmaat en er geen pertinent en afdoend motief om de verwijzing door de Tuchtraad naar de positieve functioneringsnota's en de jeugdige leeftijd te weerleggen. Ook wijst verzoeker op de verstrengde motiveringsplicht ingeval van afwijking van het advies van de Tuchtraad en benadrukt hij dat het vasthouden aan de opgelegde sanctie terwijl er sprake is van verzachtende omstandigheden en één tuchtfeit minder dan bij de opstart, wel degelijk geen normale manier van handelen is.

Beoordeling

Vooraf – analyse van het middel

6. Het middel voert de schending aan van het zorgvuldigheidsbeginsel, van de formelemotiveringsplicht vervat in de wet van 29 juli 1991, van de materiëlemotiveringsplicht en van het evenredigheidsbeginsel. Die bepalingen en/of beginselen kunnen evenwel niet allen worden betrokken op elk van de door verzoekster in het middel aangevoerde grieven en argumenten. Voor de behandeling van dit middel begrijpt de Raad van State het middel zoals het door verzoeker in de memorie van wederantwoord zelf is samengevat, met dien verstande dat met argumenten die verzoeker reeds in het verzoekschrift had kunnen opwerpen, geen rekening wordt gehouden.

Eerste grief: de schending van de formelemotiveringsplicht

7. Verzoeker voert in het enige middel vooreerst de schending aan van de formelemotiveringsplicht vervat in de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991.

De artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 verplichten de administratieve overheid in de akte de juridische en feitelijke overwegingen op te nemen die aan de beslissing ten grondslag liggen, en dat op “afdoende” wijze.

Het afdoend karakter van de motivering betekent dat de motivering pertinent moet zijn, dit wil zeggen dat ze duidelijk met de beslissing te maken moet hebben, en dat ze draagkrachtig moet zijn, dit wil zeggen dat de aangehaalde redenen moeten volstaan om de beslissing te dragen. De belangrijkste bestaansredenen van de motiveringsplicht, zoals die wordt opgelegd door de voormelde wet van 29 juli 1991, bestaat erin dat de betrokkene in de hem aanbelangende beslissing zelf de motieven moet kunnen aantreffen op grond waarvan ze werd genomen, opdat de betrokkene met kennis van zaken zou kunnen uitmaken of het aangewezen is de beslissing met een annulatieberoep te bestrijden.

Wanneer de hogere tuchtoverheid bij de uitoefening van haar discretionaire bevoegdheid afwijkt van een niet-bindend advies, zoals dat van de Tuchtraad er een is, vereist de formelemotiveringsplicht niet dat het advies uitdrukkelijk wordt weerlegd in de bestreden beslissing. Het volstaat dat de beslissing duidelijk de redenen doet kennen die haar verantwoorden en waaruit kan worden afgeleid waarom het andersluidende advies niet worden gevolgd. De formelemotiveringsplicht gaat aldus niet zo ver dat ze de hogere tuchtoverheid zou verplichten in te gaan op (elk van) de motieven van het andersluidende advies.

Bij het onderzoek naar het afdoende karakter van de formelemotiveringsplicht moet voorts worden rekening gehouden met het geheel van de formele motivering en niet met een of meerdere - door verzoekers

geciteerde en bekritiseerde - onderdelen van de motivering op zich. De motivering in haar geheel moet immers afdoende zijn.

Tot slot gaat de formelemotiveringsplicht te dezen niet zover dat ze de hogere tuchtoverheid ertoe zou verplichten de uitgedrukte motieven nog nader te expliciteren.

8. Verzoeker stelt zich vooreerst op het standpunt dat de formele motivering in de bestreden beslissing niet op afdoende en concrete wijze doet blijken waarom de hogere tuchtoverheid afwijkt van het advies van de Tuchtraad die twee redenen zag om een lichtere tuchtstraf te adviseren: enerzijds verzoekers positieve functioneringsnota en anderzijds zijn “zeer jeugdige leeftijd”. Volgens hem beperkt de hogere tuchtoverheid zich ter zake tot algemene formules die als stijlformules kunnen worden aangemerkt en die niet zijn gelieerd aan de concrete feiten en de vereiste capaciteiten bij het behoud van de arbeidsbetrekking.

Dat standpunt wordt niet bijgetreden.

Zoals hiervoor is gesteld, moet de formele motivering van de bestreden beslissing in haar geheel worden gelezen. Te dezen moet allereerst worden verwezen naar de hiervoor geciteerde intentie tot het afwijken van het advies van de Tuchtraad (zie *supra*, punt 3.5), die een integraal onderdeel uitmaakt van de (formele motivering van de) bestreden beslissing. In dit onderdeel van de bestreden beslissing wordt ingegaan op de motieven waarom de hogere tuchtoverheid het advies van de Tuchtraad niet kan volgen.

Ook moet bij het onderzoek van deze grief worden gewezen op de volgende beoordeling door de hogere tuchtoverheid van verzoekers bezwaar dat de zware tuchtstraf niet in verhouding staat tot de bewezen feiten en waarbij verzoeker wees op de voor hem positieve punten:

“6. Analyse van het verweer
[...]

6.2 Tweede middel

Minstens acht u dat het redelijkheidsbeginsel is geschonden omdat de voorgestelde tuchtstraf onredelijk is en het bewezen feit niet in verhouding staat met mijn voornemen u de zware tuchtsanctie van ontslag van ambtswege op te leggen. U verzoekt namelijk de tuchtsanctie van ontslag niet te weerhouden en de feiten op een andere wijze af te handelen. In uw verweer wordt ook verwezen naar de duidelijke positieve punten in uw evaluatieverslag, uw positieve functioneringsnota van 27 december 2018 en uw leergierige houding.

Beoordeling

In mijn hoedanigheid van tuchtoverheid beoordeel ik discretionair de zwaarte van de tuchtstraf die ik wens op te leggen. Zoals uit titel 4 ‘Vaststaan, kwalificatie en toerekening van de feiten’ van het inleidend verslag blijkt, berust mijn beslissing om u een tuchtstraf van ontslag van ambtswege op te leggen op deugdelijke en draagkrachtige motieven. Ik meen dat de feiten, zoals weergegeven in punt 4 van mijn inleidend verslag, ontegensprekelijk vaststaan en u kunnen worden toegerekend.

Bij de oplegging van de tuchtstraf wordt steeds rekening gehouden met de feiten zelf maar ook met de staat van dienst, de evaluatie- en functioneringsstukken en het tuchtverleden. Er werd derhalve reeds rekening gehouden met uw staat van dienst en de positieve functioneringsnota van 27 december 2018 van teamleider HINP [X], zoals blijkt uit mijn inleidend verslag. Er dient evenwel rekening te worden gehouden met de verzwarende omstandigheid dat u op zeer korte tijd verschillende ernstige tuchtvergrijpen pleegde en dit aangaande feiten van uiteenlopende aard, die elkaar zeer snel hebben opgevolgd. De feiten die u pleegde, zijn dermate ernstig dat iedere verdere samenwerking onmogelijk is en dat het vertrouwen onherroepelijk geschonden is.

Het verder laten functioneren van een politieambtenaar die dergelijke laakbare feiten pleegde, zou de geloofwaardigheid en het imago van de politiedienst ernstig schaden.

Om deze redenen ben ik van oordeel dat de voorgestelde tuchtstraf ‘ontslag van ambtswege’ aldus in verhouding staat met de bewezen feiten. U bracht in uw verweer geen nieuwe elementen naar voor die van aard zijn om van de voorgestelde tuchtstraf af te wijken.

Het tweede middel is niet gegrond”.

Voorts moet nog worden gewezen op de navolgende analyse in de bestreden beslissing door de hogere tuchtoverheid van het bijkomend verweer van verzoeker na kennisneming van de intentie om af te wijken van het advies van de Tuchtraad:

“9. Analyse van het bijkomend verweer

Mijn gemotiveerd voornemen om af te wijken van het advies van de tuchtraad werd u betekend en heeft aanleiding gegeven tot uw bijkomend verweerschrift van 10 juli 2019.

Gelet op de analyse van het bijkomend verweerschrift werd kennis genomen van de argumenten als volgt :

U stelt dat er moet rekening gehouden worden met de proportionaliteit van de straf. Hierbij moet met alle elementen in het dossier rekening gehouden worden, dus ook met: uw wijze van functioneren, beoordeling/evaluatie van de meerderen, beoordeling van de collega's, etc. Volgens uw verweer ligt de voorgestelde straf van ontslag van ambtswege buiten alle proporties. Niemand is er mee gebaat dat u voor de beweerde inbreuken zou verwijderd worden van de dienst. U stelt dat geen enkele overweging van de tuchtoverheid kan overtuigen en er aldus een gebrek aan motivatie is om af te wijken van het advies van de tuchtraad.

Beoordeling

In mijn hoedanigheid van tuchtoverheid beoordeel ik discretionair de zwaarte van de tuchtstraf die ik wens op te leggen. Zoals uit titel 4 'Vaststaan, kwalificatie en toerekening van de feiten' van het inleidend verslag blijkt, berust mijn beslissing om u een tuchtstraf van ontslag van ambtswege op te leggen op deugdelijke en draagkrachtige motieven.

Zoals blijkt uit de beoordeling van uw verweerschrift van 19 februari 2019 opgenomen onder punt 6, en de motivering bedoeld in punt 8, ben ik van mening dat de voorgestelde straf van ontslag van ambtswege in verhouding staat met de gepleegde feiten.

Gezien de ernst van de feiten en gezien de verzwarende omstandigheid dat u op zeer korte tijd verschillende ernstige tuchtvergrijpen pleegde en dit aangaande feiten van uiteenlopende aard die elkaar zeer snel hebben opgevolgd, meen ik immers dat iedere verdere samenwerking onmogelijk is en dat het vertrouwen onherroepelijk geschonden is. Het verder laten functioneren van een politieambtenaar die dergelijke laakbare feiten pleegde, zou de geloofwaardigheid en het imago van de politiedienst ernstig schaden. Bij de straftoemeting mag de tuchtoverheid immers rekening houden met de weerslag van de feiten op het aanzien van de dienst. Indien het een dienst betreft die in de eerste plaats belast is met het voorkomen en opsporen van misdrijven, straalt elke misdraging van de personeelsleden van deze dienst af op de hele dienst (RvS 9 juli 2007, nr. 173.322, Geldof). Wanneer de feiten een ongunstige weerslag hebben op het aanzien van de dienst bij het publiek, kan de tuchtoverheid streng optreden (RvS 26 juni 1986, nr. 26.776, Strick; RvS 26 november 2009, nr. 198.241, Gayse). Dit is in huidig dossier zeker het geval, in het bijzonder wat betreft feiten 1 en 4, waarvan verschillende burgers op de hoogte zijn.

Het verder laten functioneren van een politieambtenaar die dergelijke laakbare feiten pleegde, zou de geloofwaardigheid en het imago van de politiedienst wel degelijk ernstig schaden.

Gezien uit de aard, de snelle opvolging en de ernst van de gepleegde feiten het duidelijk is dat u niet beschikt over de juiste ingesteldheid en evenmin over het juiste normbesef om de functie van inspecteur van politie uit te oefenen.

Mijn motivering om van het advies van de tuchtraad af te wijken, zoals bedoeld in punt 8, is aldus afdoende”.

Tot slot wordt ook verwezen naar de formele motivering in het hiervoor reeds aangehaalde luik “beslissing” uit de bestreden beslissing (zie *supra*, punt 3.7).

Uit die formele motivering, in haar geheel gelezen, blijkt dat, in essentie, de opgelegde strafmaat wordt gemotiveerd vanuit de zeer ernstige aard van de feiten die “in strijd zijn met de meest essentiële deontologische normen waaraan een inspecteur van politie dient te voldoen” en de verzwarende omstandigheid van “de snelle opvolging” van de verschillende feiten, die duidelijk maken dat verzoeker “niet beschikt over de juiste ingesteldheid en evenmin over het juiste normbesef om de functie van inspecteur van politie uit te oefenen”, gerelateerd aan verzoekers voorbeeldfunctie, het in het gedrang kunnen doen komen van de geloofwaardigheid en het imago van de politie, wat maakt dat “de feiten dermate ernstig zijn dat het vertrouwen onherroepelijk geschonden is en dat iedere samenwerking onmogelijk is geworden”. Voorts blijkt uit de formele motivering en inzonderheid uit het hiervoor aangehaalde uittreksel uit de analyse door de hogere tuchtoverheid van verzoekers (eerste) verweer, dat verzoekers staat van dienst en de positieve functioneringsnota wel degelijk werden betrokken in de beoordeling van de strafmaat, maar dat die geen afbreuk doen aan verzoekers schuldig gedrag omdat er, volgens de hogere tuchtoverheid, “evenwel rekening [dient] te worden gehouden met de verzwarende omstandigheid dat [verzoeker] op zeer korte tijd verschillende ernstige tuchtvergrijpen pleegde en dit aangaande feiten van uiteenlopende aard, die elkaar zeer snel hebben opgevolgd” en dat “de feiten die verzoeker] pleegde, [...] dermate ernstig [zijn] dat iedere verdere samenwerking onmogelijk is en dat het vertrouwen onherroepelijk geschonden is”. Ook blijkt uit de formele motivering dat eveneens de grond voor strafvermindering die door de Tuchtraad werd gezien in verzoekers jeugdige leeftijd, werd betrokken bij het beoordelen van de strafmaat, maar dat de hogere tuchtoverheid deze omstandigheid niet bijviel omdat verzoeker op het ogenblik van de feiten bijna 27 jaar oud was en dat een leeftijd is waarop verzoeker “volledige

verantwoordelijkheid zou moeten kunnen nemen voor [zijn] daden, meer nog gezien [verzoekers] functie als politieambtenaar” en verzoekers leeftijd geen afbreuk doet aan de ernst van de gepleegde tuchtvergrijpen.

Uit de lezing van de volledige formele motivering van de bestreden beslissing blijkt aldus dat de hogere tuchtoverheid de appreciatie van de strafmaat gemaakt door de Tuchtraad niet bijvalt. Anders dan hoe verzoeker het evenwel ziet, verschaft die formele motivering hem wel voldoende duidelijkheid waarom de hogere tuchtoverheid *in concreto* van mening is waarom zij de bestraffing van verzoekers gedrag anders ziet dan de Tuchtraad. Ook blijkt daar op afdoende wijze uit - expliciet, en zeker minstens impliciet - dat de hogere tuchtoverheid het andersluidende advies daadwerkelijk in de besluitvorming heeft betrokken én waarom dat niet werd gevolgd, én dat die formele motivering verder gaat dan “motieven van algemene en abstracte aard”, zodat verzoeker - minstens impliciet - uit de formele motivering moet kunnen afleiden waarom de Tuchtraad niet werd bijgevalen. Dat volstaat in het licht van de door verzoeker geschonden geachte formelemotiveringsplicht, te meer daar verzoeker zich in het middel beperkt tot het formuleren van een algemene kritiek en de formelemotiveringsplicht niet zo ver gaat dat ze de hogere tuchtoverheid zou verplichten in te gaan op (elk van) de motieven van het andersluidende advies. Evenmin gaat de formelemotiveringsplicht te dezen zover dat ze de hogere tuchtoverheid ertoe zou verplichten de uitgedrukte motieven nog nader te expliciteren, noch belet een motivering die, naar verzoekers standpunt, “ter verantwoording van elke tuchtsanctie [kan] worden gebruikt”, dat die motivering afdoende is in de zin als hiervoor is gesteld. De enkele omstandigheid dat verzoeker zich niet kan vinden in de gegeven formele motivering of meent dat die verder moet gaan, maakt die daarom niet onwettig. Overigens blijkt uit de navolgende behandeling van het enig middel dat verzoeker de motieven kent en er daadwerkelijk verweer tegen heeft gevoerd.

9. In de mate dat verzoeker voorts ook aanvoert dat enige concrete motivering of toelichting ontbreekt van de reden waarom zijn blanco

tuchtstraffenblad onvoldoende zou zijn, vereist de formelemotiveringsplicht niet dat de tuchtoverheid expliciet moet antwoorden waarom een argument niet wordt aangenomen. Uit de formele motivering van de bestreden beslissing zoals die hiervoor is onderzocht en besproken (*supra*, punt 8), blijkt reeds dat het tuchtverleden van verzoeker, te samen met zijn staat van dienst en zijn evaluatie- en functioneringsstukken, mede werd betrokken bij het bepalen van de strafmaat, alsook dat - minstens impliciet – dat gegeven niet werd aanvaard.

In de mate tot slot dat de bestreden beslissing volgens verzoeker op onjuiste wijze zou verwijzen naar de formele motivering in het voorstel tot straf, kan zulks niet tot nietigverklaring leiden, nu hiervoor is vastgesteld dat de bestreden beslissing op afdoende wijze is gemotiveerd.

10. Het enig middel is in die mate ongegrond.

Tweede grief: de schending van de materiëlemotiveringsplicht

11. Verzoeker voert in het enig middel ook de schending aan van de materiëlemotiveringsplicht, zodat zijn kritieken ook vanuit dat oogpunt op hun merites moeten worden beoordeeld.

In de mate dat in het middel ook de “ontstentenis van de rechtens vereiste feitelijke en juridische grondslag” als aparte grond wordt aangevoerd, valt dit samen met de aangevoerde schending van de materiëlemotiveringsplicht.

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

Toegepast op de bepaling van de strafmaat in tuchtzaken, heeft de tuchtoverheid bij de uitoefening van haar tuchtbevoegdheid een discretionaire

beoordelingsbevoegdheid ter zake. De tuchtoverheid beoordeelt aldus discretionair het belang dat zij hecht aan de omstandigheden die volgens haar de strafmaat bepalen. Het komt aan de Raad van State binnen het raam van zijn wettigheidsstoezicht, niet toe om zelf een beoordeling hiervan te maken en om zijn oordeel omtrent de op te leggen straf in de plaats te stellen van de tuchtoverheid. 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 gekomen. Voorts mag enkel met de formeel uitgedrukte motieven rekening worden gehouden.

13. Uit de formele motivering van de bestreden beslissing (zie *supra*, punt 3.7) blijkt dat de hogere tuchtoverheid haar conclusie dat het vertrouwen onherroepelijk is geschonden en iedere samenwerking onmogelijk is geworden, steunt op de zeer ernstige aard van de feiten en de verzwarende omstandigheid van “de snelle opvolging” van de verschillende feiten en dit gerelateerd aan verzoekers voorbeeldfunctie, het in het gedrang erdoor kunnen doen komen van de geloofwaardigheid en het imago van de politie. In de mate dat verzoeker het anders ziet, berust zijn standpunt op een onvolledige lezing van de bestreden beslissing en mist het bijgevolg feitelijke grondslag.

Anders dan hoe verzoeker het ziet, is de ernst van de gepleegde feiten wel degelijk een relevant gegeven bij de bepaling van de strafmaat en dus ook bij haar beoordeling dat er een sprake is van een definitieve vertrouwensbreuk die immers (noodzakelijkerwijze) impliceert dat een van de twee zwaarste tuchtstraffen wordt opgelegd. Te dezen blijkt uit de formele motivering van de bestreden beslissing dat de hogere tuchtoverheid bij haar beoordeling dat “de feiten dermate ernstig zijn dat het vertrouwen onherroepelijk geschonden is en dat iedere samenwerking onmogelijk is geworden”, meer gewicht heeft gegeven aan de zeer ernstige aard van de feiten en de verzwarende omstandigheid van “de snelle opvolging” van de verschillende feiten, gerelateerd aan verzoekers voorbeeldfunctie, het in het gedrang kunnen doen komen van de

geloofwaardigheid en het imago van de politie, dan aan de door verzoeker en de Tuchtraad aangenomen verzachtende omstandigheden gesteund op verzoekers positieve functioneringsnota en verzoekers jeugdige leeftijd. De omstandigheid dat verzoeker, zich steunend op de beoordeling door de Tuchtraad, het gewicht van de door hem aangevoerde verzachtende omstandigheden anders ziet dan de hogere tuchtoverheid, doet evenwel op zich niet blijken dat de hogere tuchtoverheid de haar toegemeten discretionaire bevoegdheid inzake het bepalen van de strafmaat is te buiten gegaan. Aldus maakt de omstandigheid dat volgens verzoeker uit de positieve functioneringsnota's blijkt dat zijn hiërarchische chef, die over verzoeker geen tuchtbevoegdheid heeft, een andere opvatting inzake de mogelijkheid tot samenwerking en het bestaan van een vertrouwensbreuk heeft dan de hogere tuchtoverheid, op zich het argument niet onwettig dat samenwerking onmogelijk is geworden en dat het vertrouwen onherroepelijk is geschonden, nu hieraan door de hogere tuchtoverheid een minder gewicht is gegeven dan wat verzoeker had gewenst.

Tot slot gaat de hogere tuchtoverheid haar beoordelingsbevoegdheid inzake de strafmaat niet te buiten door op grond van de in de bestreden beslissing uitgedrukte motieven te oordelen dat de leeftijd van verzoeker in werkelijkheid geen verzachtende omstandigheid is. Het standpunt van verzoeker, gesteund op de beoordeling door de Tuchtraad, geeft weliswaar blijk van een andere opvatting, maar door dat standpunt niet bij te treden, is de verwerende partij de grenzen van een redelijke uitoefening van haar hiervoor nader bepaalde beoordelingsbevoegdheid niet te buiten gegaan door te oordelen dat van een bijna 27-jarige politieambtenaar mag worden verwacht dat hij de verantwoordelijkheid opneemt voor zijn daden.

14. Het enig middel is in die mate ongegrond.

Derde grief: de schending van het zorgvuldigheidsbeginsel

15. Verzoeker voert in het enig middel ook de schending aan van het zorgvuldigheidsbeginsel.

Het zorgvuldigheidsbeginsel houdt in dat het bestuur zijn beslissing op zorgvuldige wijze moet voorbereiden. Dit impliceert dat de beslissing dient te steunen op werkelijk bestaande en concrete feiten die met de vereiste zorgvuldigheid werden vastgesteld. De overheid is onder meer verplicht om zorgvuldig te werk te gaan bij de voorbereiding van de beslissing en de feitelijke en juridische aspecten van het dossier deugdelijk te onderzoeken, zodat zij met kennis van zaken kan beslissen.

Het komt aan verzoeker toe om met concrete gegevens aannemelijk te maken dat de handelwijze van de hogere tuchtoverheid niet doet blijken van het vereiste zorgvuldig handelen. Het formuleren door verzoeker van eigen aannames, veronderstellingen en kritieken zonder enig begin van bewijs, volstaat niet om aannemelijk te maken dat de bestreden beslissing op een onzorgvuldige wijze tot stand is gekomen.

16. In de mate dat verzoeker doet gelden dat de hogere tuchtoverheid de zorgvuldigheidsplicht schendt door in haar afweging van de strafmaat welbepaalde relevante elementen niet te betrekken, blijkt uit wat voorafgaat dat de hogere tuchtoverheid de positieve elementen die verzoeker ziet – zijn functioneringsnota's, zijn leeftijd en zijn blanco tuchtverleden – heeft betrokken bij haar besluitvorming. In de mate dat verzoeker het anders ziet, berust zijn standpunt op een onvolledige lezing van de bestreden beslissing en mist het bijgevolg feitelijke grondslag.

17. Het enig middel is in die mate ongegrond.

Vierde grief: de schending van het evenredigheidsbeginsel

18. Verzoeker voert in het enig middel nog de schending aan van het evenredigheidsbeginsel.

Het komt aan de (hogere) tuchtoverheid toe te oordelen met welke tuchtsanctie een bepaald tuchtvergriep moet worden gesanctioneerd. Het komt aan de Raad van State, binnen het raam van zijn wettigheidsstoezicht, 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 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 evenredigheidsbeginsel miskent.

Aangezien het aan de Raad van State niet toekomt ambtshalve te beoordelen of de opgelegde tuchtstraf in een redelijke verhouding van evenredigheid staat tot de tuchtfeiten, toetst de Raad van State de vraag of de bestreden beslissing te kort komt aan de eis van evenredigheid enkel aan de door verzoeker in het middel aangevoerde argumenten, die volgens hem doen blijken

dat de bestreden beslissing het evenredigheidsbeginsel miskent. Op verzoeker rust aldus de bewijslast om aannemelijk te maken dat het door hem aangevoerde beginsel van behoorlijk bestuur is geschonden door de hogere tuchtoverheid.

19. In de mate dat verzoeker doet gelden dat de hogere tuchtoverheid de positieve elementen minimaliseert, terwijl zij de tuchtfeiten en de gevolgen ervan uitvergroot, doet het niet bijtreden van en het niet hetzelfde gewicht geven aan die omstandigheden op zich niet blijken dat de hogere tuchtoverheid, bij het bepalen van de strafmaat, de grenzen van een redelijke uitoefening van haar behoordelingsruimte inzake de keuze van de strafmaat te buiten is gegaan. Verzoekers eigen opvatting maakt, getoetst aan de hiervoor (zie *supra*, punt 13) aangehaalde beoordeling door de hogere tuchtoverheid van de ernst van de feiten, de verzwarende omstandigheid van “de snelle opvolging” van de verschillende feiten, gerelateerd aan verzoekers voorbeeldfunctie en de weerslag ervan op de openbare dienst - te weten de geloofwaardigheid en het imago van de politie - niet aannemelijk dat de opgelegde tuchtstraf niet in een redelijke verhouding van evenredigheid staat tot de tuchtfeiten en dat derhalve de hogere tuchtoverheid een beslissing heeft genomen 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.

In de mate dat verzoeker de onevenredigheid tussen tuchtfeiten en de opgelegde straf afleidt uit het feit dat er geen aanpassing van de straf werd doorgevoerd hoewel er nog sprake is van vier feiten terwijl er initieel vijf waren, bemerkt de Raad van State dat het wegvallen van een tuchtfeit niet noodzakelijk tot gevolg heeft dat de initieel in het inleidend verslag voorgestelde straf moet worden verminderd. Bij gebrek aan concrete elementen verschaft door verzoeker, maakt de enkele omstandigheid dat in de eindbeslissing één van de vijf initieel voorziene tuchtfeiten wegvalt, op zich niet aannemelijk dat de hogere tuchtoverheid in verband met de beoordeling van de strafmaat tot een onredelijke conclusie is gekomen waaruit de schending van het evenredigheidsbeginsel moet blijken door

voor de nog vier in aanmerking genomen feiten alsnog het ontslag van ambtswege op te leggen. Wat dat betreft, wijst de hogere tuchtoverheid er terecht op dat ook de Tuchtraad het ontslag van ambtswege voor die herleide feiten niet als disproportioneel beschouwt.

20. Uit wat voorafgaat volgt dat de argumenten die verzoeker heeft aangevoerd, in de concrete omstandigheden van de zaak, niet aannemelijk maken dat de bestreden beslissing tekortkomt aan de eis van evenredigheid.

Het enig middel is in die mate ongegrond.

Conclusie

21. Het enige middel is ongegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. Verzoeker wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdragen 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 verzoeker niet bekendgemaakt.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van een april tweeduizend tweeëntwintig, door de Raad van State, XIVE kamer, samengesteld uit:

Geert Debersaques,	kamervoorzitter,
Carlo Adams,	kamervoorzitter,
Kaat Leus,	staatsraad,
bijgestaan door	
Johan Pas,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Johan Pas

Geert Debersaques