

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 254.773 van 18 oktober 2022
in de zaak A. 230.577/X-17.704**

In zake : XXXX
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Jean-François De Bock en Joy Moens
 kantoor houdend te 1180 Brussel
 Bosveldweg 70
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de INTERGEMEENTELIJKE VERENIGING VOOR
CREMATORIUMBEHEER IN HET ARRONDISSEMENT
HALLE-VILVOORDE (Havicrem)
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Tom Peeters
kantoor houdend te 2600 Antwerpen
Borsbeeksebrug 36
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 14 april 2020 en aangevuld op 29 mei 2020, strekt tot de nietigverklaring van “de beslissing van de raad van bestuur van Havicrem d.d. 11 februari 2020 waarbij [aan XXXX] de tuchtstraf van het ontslag van ambtswege met ingang op 19 april 2017 wordt opgelegd en in de mate hiermee eveneens beslist wordt om de preventieve schorsing bij hoogdringendheid d.d. 20 december 2019 te bekrachtigen”.

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 Iris Verheven heeft een verslag opgesteld.

De verwerende partij en verzoeker hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 11 maart 2022.

Kamervoorzitter Johan Lust heeft verslag uitgebracht.

Advocaten Jean-François De Bock en Joy Moens, die verschijnen voor verzoeker, advocaat Tom Peeters, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Iris Verheven heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3. Verzoeker, secretaris-directeur van Havicrem, wordt op 23 november 2015 om dringende reden ontslagen.

De beslissing wordt op 2 juni 2016 vernietigd door de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding omdat de beschuldigingen “gezien het statutaire karakter van het dienstverband, het voorwerp hadden moeten uitmaken van een tuchtprocedure, niet van een ontslag om dringende redenen”.

4. Op 8 juni 2016 besluit de raad van bestuur van Havicrem tegen verzoeker een tuchtonderzoek te starten met betrekking tot vijf feiten. Op 6 oktober

2016 wordt hem meegedeeld dat tijdens het tuchtonderzoek een bijkomend bezwarend element aan het licht kwam en aan de ten laste gelegde feiten wordt toegevoegd.

Op 19 april 2017 verklaart de raad van bestuur vijf van de zes tuchtfeiten afdoende bewezen en legt hij verzoeker de tuchtstraf van het ontslag met onmiddellijke ingang op.

Deze beslissing wordt door de Raad van State vernietigd bij arrest nr. 246.410 van 17 december 2019. Reden is het feit dat drie leden van de raad van bestuur aan de beslissing hebben meegewerkt terwijl zij niet aanwezig waren bij het verhoor van verzoeker op 29 maart 2017.

5. Naar aanleiding van het arrest delen de voorzitter en directeur van Havicrem met een brief van 20 december 2021 aan verzoeker mee dat hij bij hoogdringendheid preventief is geschorst met onmiddellijke ingang, maar dat deze preventieve schorsing nog moet worden bekrachtigd door de raad van bestuur na erover gehoord te zijn.

Op 23 december 2019 beslist de raad van bestuur akte te nemen van de “voorlopige beslissing tot preventieve schorsing” en verzoeker uit te nodigen om te worden gehoord over een preventieve schorsing voor de duur van vier maanden, in afwachting van de verdere afhandeling van de tuchtprocedure. Tegelijk beslist de raad van bestuur de tuchtprocedure tegen verzoeker te hernemen en hem te horen over de tenlasteleggingen.

Tijdens een hoorzitting van 21 januari 2020 wordt verzoeker zowel inzake de preventieve schorsing als inzake de tuchtprocedure gehoord.

Op 11 februari 2020 verklaart de raad van bestuur vijf tenlasteleggingen bewezen: niet melden van preventieverslagen aan de raad van bestuur, niet melden van een diefstal, ongeoorloofd ondertekenen van aanwezigheidslijsten, bedrieglijk en heimelijk meedelen van aanwervingsexamens en voortrekken van specifieke kandidaten, en zichzelf ten onrechte een

loonsverhoging toekennen door middel van een baremaverhoging zonder goedkeuring van het directiecomité. Beslist wordt hem daarvoor de tuchtsanctie van het ambtshalve ontslag op te leggen met ingang van 19 april 2017:

“Elk van deze weerhouden betichtingen zijn op zich ernstig en verantwoorden een zware tuchtsanctie. Enkel van de tweede betichting (niet melden van diefstal) kan worden gesteld dat die betichting op zichzelf genomen minder ernstig is om een zeer zware sanctie te verantwoorden. Maar alle weerhouden betichtingen samen geven blijk van een houding van XXXX die daarin terug komt, op grond waarvan een gebrek aan communicatie, onbetrouwbaarheid, vooropstelling van persoonlijk belang en gebrek aan integriteit is aangetoond, waardoor het vertrouwen in XXXX als secretaris-directeur dat op elk ogenblik buiten kijf moet staan, dermate geschonden is dat een verdere samenwerking onmogelijk geworden is.
[...]

Aangezien de vernietiging van de eerdere tuchtbeslissing van 19 april 2017 ertoe leidt dat het tuchtdossier teruggeplaatst wordt tot op het ogenblik waarop de handelingen werden gesteld die tot vernietiging hebben geleid, behoudt de raad van bestuur de datum van 19 april 2017 als ingangsdatum van het ontslag.”

Gelet op het ontslag van ambtswege met ingang van 19 april 2017, is, aldus nog de raad van bestuur, “de preventieve schorsing zoals die bij hoogdringendheid werd opgelegd op 20 december 2019, zonder voorwerp en moet daar niet verder op worden ingegaan”.

IV. Regelmatigheid van de procedure

6. Na de sluiting van het debat heeft verzoeker de Raad van State “een nieuw stuk” bezorgd.

Het stuk is niet van belang voor de beoordeling en de oplossing van het voorliggende geschil. Het blijft buiten beschouwing.

V. Ontvankelijkheid

7. Met de bestreden beslissing van 11 februari 2020 legt de verwerende partij verzoeker de tuchtstraf van het ambtshalve ontslag vanaf 19 april

2017 op. Zij concludeert hieruit dat de preventieve schorsing die zij verzoeker op 20 december 2019 oplegde zonder voorwerp is.

Van een bekrachtiging van de preventieve schorsing is in de bestreden beslissing geen sprake. Bijgevolg is het beroep onontvankelijk, bij gebrek aan voorwerp, in zoverre verzoeker van de beslissing van 11 februari 2020 de vernietiging vraagt “in de mate hiermee eveneens beslist wordt om de preventieve schorsing bij hoogdringendheid d.d. 20 december 2019 te bekrachtigen”.

VI. Onderzoek van het tiende middel

Standpunt van de partijen

8.1. Verzoeker voert in een tiende middel de schending aan “van het legaliteitsbeginsel, het beginsel *nulla poena sine lege*, het zorgvuldigheids-, redelijkheids- en proportionaliteitsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur en de formele motiveringsplicht zoals vervat in de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen en de manifeste beoordelingsfout; [d]oordat de tenlastegelegde feiten geenszins tuchtrechtelijk laakbaar zijn, laat staan dat hiervoor de zware tuchtstraf van het ontslag van ambtswege voor opgelegd kan worden”.

8.2. Wat het “niet melden van preventieverslagen aan de raad van bestuur” betreft, noemt verzoeker de tenlastelegging feitelijk onjuist: op elke vergadering van het directiecomité, de raad van bestuur en de algemene vergadering heeft verzoeker of een vertegenwoordiger van de nv Bopro, zijnde de firma die instond voor de projectbegeleiding van de bouw van het nieuwe crematorium, uitvoerig verslag uitgebracht over de stand van zaken van de nieuwbouw. Dit werd in de verslagen stevast opgenomen onder de rubriek “stand van zaken van nieuwbouw”; “[d]it betrof uiteraard een bespreking van de preventieverslagen”.

Niet alleen heeft verzoeker de respectieve bestuursorganen op stelselmatige wijze op de hoogte gebracht van de preventieverslagen, hij heeft ze ook steeds nauwgezet opgevolgd en steeds de gepaste maatregelen genomen. Nooit heeft verzoeker iets verzwegen jegens de bestuursorganen van de verwerende partij. Het dagelijks bestuur is toegekend aan het directiecomité. Verzoeker was niet verplicht om ieder verslag tot in de details toe te lichten aan de raad van bestuur en de algemene vergadering. Van hem mocht verwacht worden dat hij het directiecomité op de hoogte hield van de vooruitgang van de nieuwbouw en, indien er problemen zouden rijzen, dat hij op de oplossing ervan zou toezien. Hij heeft dit gedaan en hierover verslag uitgebracht aan zowel het directiecomité als de raad van bestuur en de algemene vergadering. Op geen enkele wijze wordt aangetoond dat een beweerd gebrek aan gedetailleerde berichtgeving voor problemen zou hebben gezorgd.

Met betrekking tot verzoekers vraag om informatie op te vragen bij de nv Bopro, meent de verwerende partij dat die informatie geen meerwaarde zou hebben omdat de opgevraagde informatie geen betrekking had op de communicatie ten opzichte van het directiecomité en de raad van bestuur. Dit is onjuist.

8.3. Wat de tenlastelegging van het “niet-melden van een diefstal” betreft, doet verzoeker gelden dat hij gepast heeft gehandeld en dat er geen sprake is van tuchtrechtelijk laakbare feiten:

“Dat men mogelijke feiten van diefstal (die niet bewezen waren), niet aangeeft bij de politie en niet meteen aan het directiecomité meldt, kan niet bestraft worden met een tuchtstraf. Dit geldt eens te meer wanneer men acht slaat op de bredere context, te weten dat er vele grote punten met het directiecomité besproken dienen te worden, meer bepaald in het kader van de nieuwbouw.”

8.4. In verband met de tenlastelegging van het “ongeoorloofd ondertekenen van aanwezigheidslijsten”, betoogt verzoeker dat de ondertekening voor D. P. op 21 oktober 2015 op diens verzoek gebeurde en dat de betrokkene wel degelijk op de vergadering aanwezig was. Wat de ondertekening voor A. S. betreft, is verzoeker van mening dat zelfs als het om een onregelmatigheid zou gaan, dan

nog niet kan ingezien worden “hoe dit enkele feit tot een tuchtstraf zou kunnen leiden”.

8.5. Het feit van “het bedrieglijk en heimelijk overmaken van aanwervingsexamens en het voortrekken van specifieke kandidaten” wordt door verzoeker uitdrukkelijk en ten stelligste ontkend. Hij heeft nooit vragen laten zien aan een kandidaat, noch heeft hij de toestemming gegeven dat de kandidaten de vragen mochten inzien. Na uitvoerige bespreking van de verklaringen die ter zake werden afgelegd, concludeert verzoeker dat de tuchtoverheid, die rekening moet houden met het vermoeden van onschuld, niet over voldoende gegevens beschikt om dit feit voor bewezen te houden.

8.6. Over “het zichzelf ten onrechte toekennen van een loonsverhoging door middel van barema verhoging zonder goedkeuring van het directiecomité” merkt verzoeker op dat het directiecomité de loonsverhoging van verzoeker heeft goedgekeurd op 26 november 2008. Uit de notulen van die vergadering blijkt dat het directiecomité de situatie van de directie heeft besproken en een organigram goedgekeurde, waarop bij verzoeker vermeld stond “A10b”. Uit een verslag van het directiecomité van 24 september 2008 blijkt dat de situatie van het personeel, en meer in het bijzonder van onder anderen verzoeker, ook toen al besproken werd. Bovendien heeft de tuchtoverheid ieder jaar de begrotingen en jaarrekeningen goedgekeurd.

8.7. Ten slotte noemt verzoeker de bestreden beslissing manifest onevenredig met de tenlastegelegde feiten. Verzoeker was meer dan twaalf jaar onafgebroken directeur. Hij was steeds de spreekbuis in de pers. Hij heeft in die hele periode nooit een negatieve opmerking gekregen. Hij had de indruk dat zijn niet aflatende inspanningen om de goede werking van het crematorium te verzekeren steeds gewaardeerd werden door de bestuursorganen. De beroepsintegriteit en -ethiek waarvan hij getuigde wordt ondersteund door aanbevelingsbrieven.

9.1. In de memorie van antwoord repliceert de verwerende partij wat de eerste tenlastelegging betreft dat de tuchtonderzoeker uit de verslagen van de vergaderingen van de raad van bestuur en van het directiecomité, die verzoeker *nota bene* zelf maakte, heeft vastgesteld dat noch de raad van bestuur noch het directiecomité op de hoogte zijn gebracht van meerdere verslagen van de preventieadviseur. Uit diverse preventieverslagen, opgesteld door de preventieambtenaar, blijkt dat “meerdere werkpunten niet werden opgevolgd”. Het klopt dat verzoeker op elke vergadering van het directiecomité en van de raad van bestuur de zaken met betrekking tot de nieuwbouw besprak, “doch nooit werd enig gewag gemaakt van de aanwezigheid van de preventiediensten, van verslagen e.d., [...] met betrekking tot de nieuwbouw [noch] met [betrekking tot] het toenmalig crematorium”.

Wat de vraag van verzoeker betreft om informatie op te vragen bij de nv Bopro, is de tuchtonderzoeker van mening dat de informatie geen enkele meerwaarde vormt voor het onderzoek. Ze had geen betrekking op de vraag “in welke mate alles ook gecommuniceerd werd naar het toenmalige directiecomité en raad van bestuur”.

9.2. De tenlastelegging van het niet melden van een diefstal betreft een diefstal van bakken bier en van geld ten bedrage van 200 euro. Verzoeker diende als algemeen directeur onmiddellijk en gepast tegen deze diefstallen op te treden “door klacht neer te leggen [bij de politiediensten] én de organen van verwerende partij op de hoogte te brengen”. Verzoeker heeft dat niet gedaan.

9.3. Wat de ongeoorloofde ondertekening van aanwezigheidslijsten aangaat, wijst de verwerende partij op de verklaring van D. P. dat hij nooit verzoeker heeft opgedragen om in zijn plaats de aanwezigheidslijst van de raad van bestuur te ondertekenen als hij niet aanwezig was en dat hij verzoeker evenmin heeft opgedragen de aanwezigheidslijst te ondertekenen van een vergadering waarop hij wel aanwezig was, maar te laat was om zijn handtekening te plaatsen op de lijst. Ook plaatste verzoeker op de aanwezigheidslijst van de raad van bestuur van 21 oktober 2015 een handtekening naast de naam van A. S. Een correcte opvolging van de aanwezigheden en dus ook van de notulering ervan is van

essentieel belang. Het onrechtmatig plaatsen van handtekeningen voor derden is een ernstige tekortkoming.

9.4. Volgens de verwerende partij is er geen reden om te twijfelen aan de waarachtigheid van de getuigenissen over de tenlastelegging dat verzoeker op een bedrieglijke en heimelijke wijze de vragen van aanwervingsexamens aan kandidaten heeft bezorgd. De betrokken getuigen “hebben geen enkel belang om de onderhavige tuchtprocedure te ‘sturen’, noch op [enigerlei] wijze te beïnvloeden”.

9.5. De goedgekeurde promotie op de vergadering van het directiecomité van 26 november 2008 slaat louter op J. D. en N. M. Het gedeeltelijke organigram dat bij nota 135 gevoegd was, werd louter ten titel van informatie meegegeven. Als de verwerende partij de loonsverhoging had moeten achterhalen bij het nazicht van de begroting en jaarrekeningen, “dan is dat juist de bevestiging van het feit dat een loonsverhoging achter de rug van verwerende partij werd doorgevoerd”.

9.6. Elk van de in aanmerking genomen betichtingen, met uitzondering van het niet melden van diefstal, verantwoordt een zware tuchtsanctie. Maar alle samen geven ze blijk van een terugkerende houding van gebrek aan communicatie, onbetrouwbaarheid, het vooropstellen van persoonlijk belang en gebrek aan integriteit. Hierdoor is het vertrouwen in verzoeker zodanig geschonden dat een verdere samenwerking onmogelijk geworden is.

10. In de laatste memorie voegt de verwerende partij nog toe dat, wat de tenlastelegging in verband met het doorgeven van examenvragen betreft, de tuchtoverheid zich niet op één enkele verklaring beroept, maar op de verklaringen van F. D., L. H., C. J. en A. L. in hun samenhang gelezen. Bovendien volstaat het eventueel wegvallen van één enkele betichting niet om tot de nietigheid van de tuchtbeslissing te besluiten: “Wanneer er meerdere tuchtrechtelijke inbreuken voorliggen en er voor die tuchtinbreuken in hun geheel genomen, een gepaste sanctie werd opgelegd, dan faalt de kritiek van de verzoeker wanneer die kritiek slechts één van die tuchtfeiten betreft.”

Beoordeling

11.1. Als eerste tuchtfact neemt de verwerende partij in de bestreden beslissing in aanmerking: het “niet melden van preventieverslagen aan de raad van bestuur”. Dat moet blijken uit het onderzoek van de notulen van de raad van bestuur en van het directiecomité. In de preventieverslagen komen opmerkingen voor die verholpen moeten worden opdat de verdere uitbating in veilige omstandigheden kan gebeuren. De opmerkingen hebben betrekking op de bouw van het nieuwe crematorium te Zemst.

11.2. Inderdaad komen de preventieverslagen niet ter sprake in de notulen van de vergaderingen van de raad van bestuur. Wel wordt daarin bij herhaling gewag gemaakt van een punt “Stand van zaken en voorstelling nieuwbouwproject”. Het punt behelsde volgens verzoeker telkens een uitvoerig verslag over de stand van zaken van de nieuwbouw door ofwel hemzelf, ofwel een vertegenwoordiger van de nv Bopro, die het project begeleidde. Dat verslag omvatte volgens verzoeker “uiteraard” een bespreking van de preventieverslagen.

Precies in verband hiermee schrijft verzoeker op 4 juli 2016 de nv Bopro aan met de vraag, onder meer, om hem interne documenten of andere stukken te bezorgen die kunnen staven dat er wel degelijk over de preventieverslagen werd gecommuniceerd jegens de raad van bestuur en het directiecomité. De nv Bopro antwoordt op 15 juli 2016 dat zij ten volle bereid is de gevraagde informatie te bezorgen, maar daarvoor eerst de toestemming van Havicrem, haar opdrachtgeefster, afwacht.

Havicrem evenwel zegt die informatie niet nodig te hebben: de gevraagde informatie zou “geen enkele meerwaarde” voor het onderzoek vormen, het heet “onduidelijk” welke documenten de nv Bopro zou kunnen bijbrengen over een afdoende inlichting door verzoeker van de organen van Havicrem, en het nazicht door de tuchtonderzoeker van de notulen van de raad van bestuur en het directiecomité wijst uit dat verzoeker de organen niet heeft ingelicht.

11.3. De verwerende partij kan in de gegeven omstandigheden niet geacht worden de tenlastelegging rechtmatig voor bewezen te hebben gehouden. Staande voor verzoekers uitdrukkelijke betwisting van de tenlastelegging en zijn aanbod om dat met stukken van de nv Bopro te staven, kan de verwerende partij er niet mee volstaan het feit voor bewezen te houden om de reden dat de notulen van de vergaderingen van de raad van bestuur geen melding ervan maken dat verzoeker de raad over de preventieverslagen heeft ingelicht. Er is geen regel die bepaalt dat per definitie niet is gebeurd, wat niet in de notulen van de raad van bestuur van Havicrem vermeld staat.

De verwijzing van de verwerende partij in dit verband naar de vage en algemene verzuchting van L. D. op 25 november 2015 dat er “hier al maanden zaken lopen die beter zouden kunnen, maar er wordt niets aan gedaan”, verandert daar volstrekt niets aan.

12.1. Het niet melden van een diefstal betreft, eensdeels, de diefstal van een paar bakken bier en, anderdeels, de diefstal van 200 euro. Daarvan kennis hebben, aldus de bestreden beslissing, “doch hieraan geen enkel gevolg geven, laat staan dit te melden aan de organen van Havicrem”, maakt een tekortkoming en bijgevolg een tuchtfeit uit, weze het een tekortkoming die “op zichzelf genomen minder ernstig is om een zeer zware sanctie te verantwoorden”.

12.2. Dat verzoeker de diefstallen zonder gevolg zou hebben gelaten, betwist hij. Nazicht van de camerabeelden, afkomstig van de camera gericht op de plaats waar de drankdiefstal zou hebben plaatsgevonden, liet niet toe daders te identificeren. Op initiatief van verzoeker en in samenspraak met de werfverantwoordelijke van Fabricom Cofely is daarom beslist de cameraopstelling te veranderen. De geldsom werd ontvreemd uit een geldkoffertje in de keuken. Verzoeker heeft daarop beslist het geldkoffertje voortaan in de regiekamer te plaatsen, zijnde “de ruimte van plechtigheden waar steeds een personeelslid aanwezig is, die volledig met glas omgeven is en waar ook een camera op gericht staat”. Voorts is verzoeker bij de eerstvolgende personeelsvergadering op het feit teruggekomen, is om waakzaamheid en extra oplettendheid gevraagd, en benadrukt dat bij nieuwe feiten streng zou worden opgetreden.

Blijft dat verzoeker niet de organen van Havicrem van de diefstallen op de hoogte heeft gesteld.

Voor zoveel dit al rechtmatig als een tuchtvergriep kan worden gekwalificeerd, kan het redelijkerwijze alleszins als niet meer dan een mineur tuchtvergriep worden beschouwd.

13.1. In de bestreden beslissing wordt als derde tenlastelegging het ongeoorloofd ondertekenen van aanwezigheidslijsten voor bewezen gehouden. Het gaat om het plaatsen van handtekeningen voor D. P. en A. S., beiden leden van de raad van bestuur van de verwerende partij.

13.2. Verzoeker betwist niet dat hij in elk geval op 21 oktober 2015 de aanwezigheidslijst van de vergadering van de raad van bestuur in de plaats van D. P. heeft ondertekend. Wel zou dat volgens hem op vraag van de betrokkene geweest zijn. D. P. betwist dat. Het is zonder belang. Of verzoeker nu al dan niet op vraag van D. P. de aanwezigheidslijst in diens plaats heeft ondertekend, het kan terecht als laakbaar en als een disciplinaire tekortkoming worden beschouwd.

Ook voor A. S. heeft verzoeker op 21 oktober 2015 een handtekening geplaatst op de aanwezigheidslijst van de raad van bestuur. Of A. S. al dan niet aanwezig was of voorafgaandelijk aangekondigd had dat zij afwezig zou zijn, is niet van belang voor de beoordeling van verzoekers demarche als afkeurenswaardig. Ten andere mag voor vaststaand worden aangenomen dat A. S. niet aanwezig was en dat zij dit op voorhand had aangekondigd. Verzoeker stuurde haar nadien een sms om te vragen hoe het met haar ging en om te laten weten: “a ja ik heb een krabbeltje op de aanwezigheidslij[s]t raad van bestuur gezet kost u wel een pintje bij gelegenheid”.

13.3. Terecht kon de verwerende partij het optreden van verzoeker, er kennelijk op gericht de betrokkenen een “dienst” te bewijzen en zo goodwill te zijnen gunste te creëren, voor misplaatst en ongeoorloofd houden, en de tenlastelegging voor bewezen.

14.1. Een vierde bewezen geacht tuchtfact is “het bedrieglijk en heimelijk overmaken van aanwervingsexamens en het voortrekken van specifieke kandidaten”. De verwerende partij voert daartoe de getuigenverklaringen van 24 en 25 november 2015 van vier personen aan.

Een eerste getuige, F. D., verklaart op 24 november 2015 een envelop met de vragen van het aanwervingsexamen te hebben gekregen van L. S. Een tweede getuige, L. H., verklaart op 25 november 2015 de examenvragen op het bureau van M. te hebben gevonden, ten behoeve van F. D. De getuige denkt dat ook C. J. de vragen zal gekregen hebben aangezien C. J. en L. S. vroeger de beste vrienden waren. Een derde getuige, C. J., deelt op 24 november 2015 mee de vragen voor het aanwervingsexamen van L. S. te hebben gekregen. Een vierde getuige, A. L., deelt op 24 november 2015 mee dat hij geen vragen heeft gekregen, maar dat hij ze heeft kunnen lezen doordat ze op het bureau van verzoeker lagen en L. S., in het bijzijn van verzoeker, zegde: “hier liggen de vragen”.

Voorts hebben, volgens de bestreden beslissing, in september 2016 drie van de vier getuigen volhard in hun verklaringen. De eerste getuige, F. D., verklaarde op 5 september 2016 dat het klopt dat L. S. haar de examenvragen heeft bezorgd, maar verzoeker had vooraf gezegd dat hij haar zou helpen door haar de vragen te bezorgen. De tweede getuige, L. H., weet op 5 september 2016 toe te voegen dat zij zich moeilijk kan indenken dat L. S. op eigen houtje heeft gehandeld. Zij vermoedt, maar is niet 100 procent zeker, dat verzoeker op de hoogte was. De derde getuige, C. J., bevestigt dat zij de vragen voor het aanwervingsexamen van L. S. heeft gekregen.

Van de vierde getuige wordt in de bestreden beslissing dan weer opvallend niet gezegd dat hij in zijn getuigenis volhardt. Van hem brengt integendeel verzoeker zelf een verklaring van 1 december 2015 bij. Daarin zegt de getuige dat hij op 24 november 2015 heeft verklaard nooit schriftelijke vragen van verzoeker te hebben gekregen maar wel vragen op zijn bureau te hebben zien liggen, dat de ondervragers met dit antwoord niet tevreden waren en zegden hem nog een laatste kans te geven om eerlijk te zijn, dat hij zijn antwoord niet heeft willen veranderen en op 27 november 2015 ontslagen is.

14.2. Volgens de verwerende partij zijn er geen redenen om te twifelen aan “de waarachtigheid van de getuigen”. Wat er ook van zij, er is daarmee niet gezegd, laat staan aannemelijk gemaakt, dat hun verklaringen effectief zouden uitwijzen dat verzoeker examenvragen bedrieglijk aan kandidaten heeft bezorgd, om ze voor te trekken.

Niemand blijkt vragen van verzoeker te hebben gekregen. Er zijn ten aanzien van verzoeker alleen een paar losse, vrijblijvende veronderstellingen. Dit volstaat niet om het feit afdoende bewezen te verklaren.

15.1. Een vijfde en laatste tenlastelegging die in de bestreden beslissing wordt aangenomen, is de toekenning door verzoeker aan zichzelf van een loonsverhoging door middel van een baremaverhoging zonder goedkeuring van het directiecomité. Anders dan verzoeker beweert, is daar volgens de verwerende partij geen inhoudelijke goedkeuring voor verleend tijdens de vergadering van het directiecomité van 26 november 2008. Uit een elektronisch schrijven van verzoeker van 20 januari 2009 leidt zij af dat het ten andere ook niet in de beslissing van het directiecomité van 26 november 2008 is dat verzoeker voor zijn loonsverhoging steun zoekt.

15.2. Agendapunt 9 van de vergadering van het directiecomité van 26 november 2008 luidde “Personeel: organigram en voorstel promotie – nota 135”. In de nota wordt aangegeven dat in bijlage een organigram kan worden gevonden, dat het stijgend aantal crematies een grote druk op het personeel tot gevolg heeft, dat twee personen de hoeksteen van de organisatie vormen, J. D. en N. M., dat zij zich in een C1-schaal bevinden, dat het de bedoeling is om hen gezien hun uitzonderlijke prestaties in een C2-schaal in te schalen, dat het directiecomité over de bevoegdheid beschikt om een promotie toe te kennen, en dat dit een loonsverhoging van ongeveer 60 euro meebrengt, wat niet overdreven kan worden genoemd.

Het voorstel van promotie en het organigram worden door het directiecomité goedgekeurd.

15.3. Op 20 januari 2009 deelt verzoeker aan het sociaal secretariaat mee:

“Ik kan u ook melden dat het Directiecomité van de vereniging in haar vergadering volgende personeelsbeslissingen en organigram (dat u als bijlage kan terugvinden) goedkeurde.

[N. M.] en [J. D.]: inschaling van het barema C2 – 9 jaar met 0 m anciënniteit.

Volgens eerder aangegane afspraken ging het DC akkoord om mij in te schalen in de schaal A10b – 16 jaar – 10 jaar anciënniteit.

Deze maatregel gaat in vanaf 01.01.2009.

Mag ik u dan ook vriendelijke verzoeken om deze barema's te willen toepassen in uw berekeningen.”

15.4. De enige promotie waarover het directiecomité zich op 26 november 2008 met zoveel woorden heeft uitgesproken, is die van N. M. en J. D. Uit niets blijkt dat een andere promotie ter sprake is gekomen.

Niet bijgevalen wordt dat niettemin het directiecomité toch ook een inhoudelijke goedkeuring zou hebben gegeven om verzoeker in een andere loonschaal te plaatsen, meer bepaald door een organigram te hebben goedgekeurd waarop bij verzoeker “A10b” staat. Als zodanig en behoudens tegenindicatie behelst de goedkeuring van het organigram alleen de instemming met de voorgestelde organisatiestructuur of de hiërarchische verhouding tussen de medewerkers.

15.5. In zoverre verzoeker zich beroept op “eerder aangegane afspraken” over een baremaverhoging, dan op 26 november 2015, verwijst hij naar de bespreking op de vergadering van het directiecomité van 24 september 2008. Uit het verslag van deze vergadering moet blijken dat op die dag de situatie van het personeel besproken werd.

Dat klopt, maar uit niets is af te leiden dat de bespreking over meer ging dan het probleem van de continuïteit, doordat twee medewerkers ontslag nemen.

Als een deugdelijke instemming met de verhoging van verzoekers barema is ten slotte evenmin te beschouwen het feit dat de begrotingen en jaarrekeningen jaarlijks door een bedrijfsrevisor en het bestuur van de verwerende partij werden gecontroleerd en dat ze jaarlijks door de bestuurders werden goedgekeurd.

16.1. In de bestreden beslissing wordt de opgelegde sanctie verantwoord doordat alle bewezen geachte betichtingen, tezamen, uitwijzen dat er sprake is van een terugkomende “houding” van gebrek aan communicatie, onbetrouwbaarheid, vooropstelling van persoonlijk belang en gebrek aan integriteit.

16.2. Uit wat voorafgaat, volgt echter dat de grondslag van de bestreden beslissing in aanzienlijke mate is aangetast. Van de vijf bewezen geachte tenlasteleggingen doorstaan er slechts drie de wettigheidskritiek in het middel. Eén van die drie is dan nog, zoals de verwerende partij zelf met gevoel voor *understatement* opmerkt, “op zichzelf genomen minder ernstig”.

In de gegeven omstandigheden is de verwerende partij niet op goede grond tot haar conclusie gekomen dat er in hoofde van verzoeker sprake is van een steeds weerkerend gedrag dat gekenmerkt wordt door een gebrek aan communicatie, onbetrouwbaarheid, vooropstelling van persoonlijk belang en gebrek aan integriteit.

17. Het tiende middel is gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt de beslissing van de raad van bestuur van de Intergemeentelijke vereniging voor crematoriumbeheer in het arrondissement Halle-Vilvoorde van 11 februari 2020 om XXXX de tuchtstraf op te leggen van het ambtshalve ontslag met ingang van 19 april 2017.

De Raad van State verwerpt het beroep voor het overige.

2. De verwerende partij wordt in de kosten verwezen, begroot op het rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 20 euro en op een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro ten behoeve van de verzoeker.

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 achttien oktober tweeduizend tweeëntwintig, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,

kamervoorzitter,

Jan Clement,

staatsraad,

Stephan De Taeye,

staatsraad,

bijgestaan door

Frank Bontinck,

griffier.

De griffier

De voorzitter

Frank Bontinck

Johan Lust