

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 208.915 van 10 november 2010
in de zaak A. 172.624/XII-4754**

In zake: Annie PEETERS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Patrick Mensalt en Liesbet De Munck
kantoor houdende te Beigem,
Gemeentehuisstraat 26
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

1. de GEMEENTE MEISE
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Ann Coolsaet
kantoor houdende te Antwerpen
Arthur Goemaerelei 69
bij wie woonplaats wordt gekozen
en eveneens bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Ingrid Opdebeek
2. het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Tom De Sutter
kantoor houdende te Gent
Koning Albertlaan 128
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 3 mei 2006, strekt tot de nietigverklaring van “de beslissing van de gemeenteraad van Meise van 24.11.2005 houdende het opleggen van de tuchtsanctie van de terugzetting in graad van administratief medewerkster (C1-C3), en van het ministerieel goedkeuringsbesluit, zijnde de afwezigheid van tijdige kennisgeving op 5.3.2006 van de beslissing van 3.3.2006 van het Vlaamse Gewest”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 164.230 van 27 oktober 2006 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissingen verworpen.

Verzoekster heeft een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

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

Eerste auditeur Diane Mareen heeft een verslag opgesteld.

Verzoekster en de tweede verwerende partij hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 1 juni 2010.

Staatsraad Johan Lust heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Steven Vandendriessche, die loco advocaat Patrick Mensalt verschijnt voor verzoekster, advocaat Ann Coolsaet, die verschijnt voor de eerste verwerende partij, en advocaat Elsbeth De Vylder, die loco advocaat Tom De Sutter verschijnt voor de tweede verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Diane Mareen 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. Verzoekster is sinds 1997 administratief hoofdmedewerkster en hoofd van de dienst Bevolking en Burgerlijke Stand bij de gemeente Meise.

Op 4 april 2005 neemt het college van burgemeester en schepenen van Meise kennis van het verslag van 29 maart 2005 van de gemeenteontvanger waarin melding wordt gemaakt van tekorten bij de afrekening door verzoekster van de ontvangsten naar aanleiding van een overlijden.

De gemeentesecretaris becijfert in zijn tuchtverslag van 15 april 2005 het totaal van de niet afgerekende bedragen op 1.450 euro en stelt voor een zware straf op te leggen.

Verzoekster wordt met een brief van 27 april 2005 voor de gemeenteraad opgeroepen om te worden gehoord over het kastekort, evenals over de vaststelling van onregelmatigheden bij gebruik van het alarm- en prikkloksysteem en over haar aanwezigheid op het gemeentehuis tijdens weekends, feestdagen en ziekteperiode.

Tijdens de hoorzitting van 26 mei 2005 doet verzoekster gelden dat het tweede en derde feit niet mogen worden behandeld omdat ze niet in het tuchtverslag aan bod komen. In reactie daarop, draagt de burgemeester aan de gemeentesecretaris op een nieuw tuchtverslag op te stellen “waarin de punten 2 en 3 die vermeld zijn in de oproepingsbrief aan Anny Peeters, moeten opgenomen worden”, en deelt hij mee dat verzoekster “vervolgens een nieuwe oproeping zal ontvangen voor een nieuwe hoorzitting op een latere datum”.

4. In een 6 juni 2005 gedateerd tuchtverslag legt de gemeentesecretaris verzoekster een kastekort van 1.450 euro, onregelmatigheden bij het gebruik van het alarm- en prikkloksysteem en de onverantwoorde aanwezigheid op het gemeentehuis tijdens weekends, feestdagen en ziekteperiode tenlaste.

Verzoekster wordt met een brief van 7 juni 2005 opgeroepen om zich voor die feiten voor de gemeenteraad te verantwoorden. Op 22 juni 2005 wordt verzoekster door de gemeenteraad gehoord en legt zij “conclusies” neer. De gemeenteraad hoort op 25 augustus 2005 en 13 oktober 2005 getuigen. Verzoekster stuurt “aanvullende conclusies” in op 22 november 2005.

Op 24 november 2005 legt de gemeenteraad verzoekster, vanwege een kastekort van 1.375 euro “bestaande uit 13 niet afgerekende ontvangsten over de dienstjaren 2003 en 2004”, de tuchtstraf van de terugzetting in de graad van administratief medewerker (C1-C3) op. Het tweede en derde tuchtfeit worden niet in aanmerking genomen gelet op het “niet ongeloofwaardig verweer” van verzoekster.

5. Verzoeksters beroep tegen de tuchtstraf komt op 4 januari 2006 bij de Vlaamse regering in. Bij besluit van 3 maart 2006 stelt de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Stedenbeleid, Wonen en Inburgering de nietigheid vast van de tuchtsanctie van 24 november 2005 omdat in strijd met artikel 3 van het decreet van 24 juli 1991 houdende regeling, voor het Vlaamse Gewest, van het administratief toezicht op de handelingen betreffende tucht- en sommige ordemaatregelen genomen ten opzichte van het gemeentepersoneel bedoeld in de nieuwe gemeentewet, niet het volledig tuchtdossier samen met het tuchtbesluit aan de beroepsinstantie is toegezonden.

Bij arrest van de Raad van State, nr. 164.196 van 27 oktober 2006, wordt dit besluit vernietigd wegens overschrijding van de termijn binnen dewelke de beroepsinstantie haar uitspraak naar de partijen had dienen te zenden.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

6. Verzoekster noemt in een eerste middel artikel 305 van de nieuwe gemeentewet geschonden doordat voor het feit van het kastekort “reeds een tuchtprocedure was aangevangen met een tuchtverslag van 15.4.2005 waarin uiteindelijk geen uitspraak werd gedaan binnen de twee maanden na het afsluiten van het proces-verbaal van de laatste hoorzitting zodat de gemeente geacht wordt te hebben afgezien van vervolging voor de feiten die verzoekster ten laste worden gelegd”. Toegelicht wordt dat de eerste en tevens laatste hoorzitting in de tuchtprocedure volgend op het tuchtverslag van 15 april 2005 plaatshad op 26 mei 2005, zodat de gemeenteraad tot uiterlijk 26 juli 2005 de tijd had om een uitspraak te doen, en dat de gemeente nadien nog wel een nieuwe tuchtprocedure kon starten, maar niet meer op grond van de feiten die reeds het voorwerp van de eerste tuchtprocedure uitmaakten.

Beoordeling

7. In het tussenarrest nr. 164.230 van 27 oktober 2006 wordt over dit middel geoordeeld:

“Overwegende dat artikel 305, § 1, van de nieuwe gemeentewet luidt :

‘De tuchtoverheid doet binnen twee maanden na het afsluiten van het proces-verbaal van de laatste hoorzitting, van afstand of van niet-verschijnen, uitspraak over de op te leggen tuchtmaatregel.

Indien geen uitspraak wordt gedaan binnen voormelde termijn, wordt de tuchtoverheid geacht af te zien van vervolging voor de feiten die de betrokkene ten laste worden gelegd’;

Overwegende dat de aangehaalde bepaling wil tegengaan dat de tuchtoverheid de procedure laat aanslepen door haar uitspraak op de lange baan te schuiven; dat de bepaling op het eerste gezicht niet het geval beoogt van de tuchtoverheid die een eerste tuchtprocedure doelbewust stopzet omdat tijdens het verhoor is gebleken dat het tuchtverslag onvolledig is, en die, na een nieuw tuchtverslag, reeds binnen de maand na het afsluiten van het proces-verbaal van voormeld verhoor in een nieuwe hoorzitting voorziet; dat voor het overige lijkt te mogen worden vastgesteld dat de tuchtstraf van 24 november 2005 is opgelegd binnen de twee maanden na (het afsluiten van het proces-verbaal van) de hoorzitting van 13 oktober 2005; dat het middel niet ernstig is”.

8. Ook de memorie van wederantwoord en verzoeksters laatste memorie kunnen er niet van overtuigen dat ten gronde een ander standpunt moet worden ingenomen. De sanctie van het tweede lid van artikel 305 is in de concrete omstandigheden van deze zaak niet van toepassing.

Het middel is ongegrond.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

9. In een tweede middel wordt de burgemeester bevoegdheids-overschrijding verweten, eensdeels, door tijdens de hoorzitting van 26 mei 2005 opdracht te hebben gegeven tot het opstellen van een tuchtverslag en, anderdeels, door in de plaats van het college van burgemeester en schepenen, zelf de gemeenteraad op 22 juni 2005 te hebben bijeengeroepen.

In verband met het *eerste onderdeel* zet verzoekster nader uiteen dat de “burgemeester op eigen initiatief opdracht heeft gegeven aan de gemeentesecretaris tot het opstellen van een nieuw tuchtverslag mét vermelding van de feiten die in dit verslag dienden opgenomen te worden, zonder dat de gemeenteraad daaromtrent voorafgaandelijk had gestemd en beslist en zonder dat het college van burgemeester en schepenen een opdracht in die zin had gegeven”, waarna “de burgemeester opnieuw zetelde als voorzitter van de gemeenteraad om

een tuchtstraf uit te spreken over de feiten die het voorwerp uitmaakten van het nieuwe tuchtverslag”.

Aangaande het *tweede onderdeel*, merkt verzoekster op dat in de oproepingsbrief van 7 juni 2005 weliswaar wordt verwezen naar een collegebeslissing om haar op te roepen voor de gemeenteraadszitting van 22 juni 2005, maar dat geen collegebesluit wordt voorgelegd “waaruit de beslissing blijkt dat een gemeenteraad wordt samengeroepen op 22.6.2005”.

Beoordeling

10. In het tussenarrest nr. 164.230 van 27 oktober 2006 wordt over dit middel geoordeeld:

“4.2. Overwegende, wat het eerste onderdeel van het middel betreft, dat het college van burgemeester en schepenen op 25 april 2005 besluit, niettegenstaande in het tuchtverslag van 15 april 2005 van de gemeentesecretaris alleen een kastekort aan verzoekster ten laste wordt gelegd, haar te horen én over dat kastekort én over onregelmatigheden bij het gebruik van het alarm- en prikkloksysteem én over haar aanwezigheid op het stadhuis tijdens weekends, feestdagen en ziekteperiode; dat verzoekster met een brief van 27 april 2005 ook effectief voor een verhoor door de gemeenteraad over die drie tuchtfeiten wordt opgeroepen; dat ter hoorzitting verzoekster zich evenwel verzet tegen een verhoor over het tweede en derde tuchtfeit omdat ‘Enkel de zaken die in het tuchtverslag dat door het college van burgemeester en schepenen werden goedgekeurd, kunnen behandeld worden’; dat daarom, nog steeds ter hoorzitting van de gemeenteraad, de burgemeester opdracht geeft tot het opstellen van een nieuw verslag waarin ook het tweede en derde tuchtfeit vermeld worden; dat het college van burgemeester en schepenen dit nieuwe tuchtverslag op 6 juni 2005 goedkeurt;

Overwegende dat wat voorafgaat tenminste in de huidige stand van de procedure niet toelaat bij te vallen dat de bestreden tuchtstraf zou gesteund zijn op een tuchtverslag waartoe de burgemeester louter ‘op eigen initiatief’, zonder ruggensteun van de gemeenteraad of het schepencollege, opdracht zou hebben gegeven; dat het besproken onderdeel niet ernstig is;

4.3. Overwegende, wat het tweede onderdeel van het middel betreft, dat de eerste verwerende partij in de nota op het eerste gezicht terecht schrijft: ‘Indien het college beslist verzoekster op te roepen voor een hoorzitting voor de gemeenteraad op een bepaalde datum, beslist het college uiteraard meteen ook dat er op die dag een gemeenteraad wordt bijeengeroepen met als agenda een hoorzitting in de tuchtprocedure tegen verzoekster’; dat ook het tweede onderdeel van het tweede middel niet ernstig is”.

11. Het onderzoek ten gronde leidt niet tot een andere beoordeling. Uit het verloop ter gemeenteraadszitting van 26 mei 2005 en, vooral, de

goedkeuring door het college op 6 juni 2005 van het nieuwe tuchtverslag volgt genoegzaam dat de burgemeester inzake het opstellen van een nieuw tuchtverslag niet louter op eigen houtje optrad. Voorts is het, anders dan verzoekster in de memorie van wederantwoord meent, voor de beoordeling van het tweede onderdeel niet relevant of het horen van verzoekster al dan niet het enige en uitsluitende agendapunt van de gemeenteraadszitting van 22 juni 2005 was.

Het middel is ongegrond.

C. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

12. Volgens een derde middel mochten de burgemeester en schepenen Van Schel wegens schending van de plicht tot onpartijdigheid niet hebben deelgenomen aan de beraadslaging nopens de aan verzoekster op te leggen tuchtsanctie. Verzoekster betoogt inzonderheid dat de burgemeester op verschillende wijzen blijkt heeft gegeven van vooringenomenheid lastens verzoekster en dat schepenen Van Schel bepaalde gemeenteraadsleden onder druk heeft gezet om een petitie te tekenen tegen verzoekster naar aanleiding van de tuchtfeiten.

Beoordeling

13. In het tussenarrest nr. 164.230 van 27 oktober 2006 wordt over dit middel geoordeeld:

“5.2. Overwegende, wat de burgemeester betreft, dat ter staving van zijn vooringenomenheid vier elementen worden aangevoerd: een krantenartikel, een brief aan enkele gemeenteraadsleden van de oppositie, de toevoeging van aan- en kanttekeningen op de processen-verbaal van het verhoor van getuigen en de vraag aan de gemeentesecretaris om verzoekster er toe aan te zetten verlof zonder wedde te nemen ‘tot het probleem opgelost was’;

Overwegende dat blijkt een krantenbericht de burgemeester verklaarde dat er inderdaad centen ontbraken, dat het om het geld van de belastingbetaler gaat, dat het geld ‘moet correct zijn’, dat het een zeer delicate zaak betreft, en dat de feiten niet met de mantel der liefde bedekt mogen worden; dat op het eerste gezicht de burgemeester met dat laatste slechts zegt dat de zaak niet zomaar zonder gevolg zal worden gelaten; dat hij daarmee geenszins ‘duidelijk’ aangeeft ‘dat hij overtuigd is van de schuld van verzoekster’; dat hij dat evenmin doet door zijn suggestie aan haar, via de gemeentesecretaris, om in afwachting van een beslechting van het probleem, in welke zin ook, verlof zonder wedde te nemen;

Overwegende dat ook uit het schrijven van 15 juni 2005 aan sommige gemeenteraadsleden geen gebrek aan onbevangenheid lijkt te kunnen worden afgeleid; dat de brief louter lijkt ingegeven door de bekommernis procedurele onregelmatigheden te vermijden; dat hij enerzijds verwijst naar artikel 305, § 2, van de nieuwe gemeentewet en anderzijds ervoor waarschuwt dat het ‘niet wenselijk is dat de gemeenteraadsleden, die op de zitting van de gemeenteraad dd. 26 mei 2005 niet aanwezig waren tijdens het getuigenverhoor van [gemeenteontvanger] Cédric De Ridder in hetzelfde dossier, aanwezig zouden zijn op de zitting van 22 juni e.k. Dit om te voorkomen dat er tussenkomsten zouden kunnen gebeuren, die zouden leiden tot procedurefouten, waarvoor u persoonlijk kan aansprakelijk worden gesteld’;

Overwegende dat dan nog de toevoegingen overblijven *in fine* van de processen-verbaal van het verhoor op 25 augustus 2005 van getuigen Meert, Thielemans en Wouters; dat de toevoegingen niet zeer orthodox voorkomen - wat de eerste verwerende partij, getuige haar verklaring tijdens het verhoor door de toezichthoudende overheid, zelf ook lijkt te beseffen; dat niettemin alleszins voorlopig kan worden aangenomen dat ze alleen beogen de zogenaamde ‘gebrekigheid waarmee de secretaris de notulering van die verklaringen heeft uitgevoerd’ te verhelpen; dat, voorts, ook de concrete inhoud van de toegevoegde vermeldingen niet van een ongunstig vooroordeel jegens verzoekster doen blijken;

5.3. Overwegende, wat de partijdigheid van schepen Van Schel betreft, dat hem verweten wordt personeelsleden onder druk te hebben gezet om een petitie tegen verzoekster te ondertekenen; dat het verwijt teruggaat op de verklaring van de gemeentesecretaris dat ‘men’ op de dienst ruimtelijke ordening heeft gezegd ‘dat ze moesten tekenen onder druk van schepen Van Schel’; dat het vooralsnog om een al te onzeker gerucht lijkt te gaan; dat immers, ter zake door de schepen gevraagd ‘Kan het zijn dat ik gewoon niet wist dat het [begrijp: de petitie] rondging?’, de gemeentesecretaris zich ervan af maakt met: ‘Op den duur weet niemand het’;

5.4. Overwegende dat het middel niet ernstig is”.

14. Noch de memorie van wederantwoord noch verzoeksters laatste memorie kunnen ertoe aanzetten om, ten gronde, van die beoordeling af te stappen. Wat specifiek het in de memorie van wederantwoord nog aangevoerde argument betreft dat toch schepen De Klippel en gemeenteraadslid Kerremans zich hebben dienen terug te trekken, is daarmee geenszins aangetoond dat ook de burgemeester en schepen Van Schel dat gedaan moesten hebben.

Het middel is ongegrond.

D. Vierde middel

Uiteenzetting van het middel

15. Verzoekster voert in een vierde middel de schending aan van de artikelen 300, tweede lid, en 303, eerste lid, van de nieuwe gemeentewet, van artikel 3, eerste lid, van het reeds vernoemde decreet van 24 juli 1991, van de rechten van de verdediging en van het zorgvuldigheidsbeginsel. Meer bepaald wordt bekritiseerd dat het tuchtdossier onvolledig was en dat verschillende stukken ervan werden “gemanipuleerd”.

Beoordeling

16. In het tussenarrest nr. 164.230 van 27 oktober 2006 wordt over dit middel geoordeeld:

“6.2. Overwegende dat verzoeker in het tuchtdossier inzonderheid het verslag van 29 maart 2005 van de gemeenteontvanger en het ‘proces-verbaal van getuigenverhoor van de gemeenteontvanger van 2.6.2005’ mist;

Overwegende dat, blijkbaar, de gemeenteontvanger zijn verslag van 29 maart 2005 heeft neergelegd in een volledig uitgewerkt voorstel van beslissing -te nemen door het schepencollege op 4 april 2005-, waarin ten eerste dat verslag tussen aanhalingstekens wordt weergegeven, ten tweede het college er expliciet kennis van neemt en ten derde de gemeentesecretaris opdracht wordt gegeven over de gesignaleerde tekorten een tuchtverslag op te stellen; dat niet lijkt te worden betwist dat voormelde ontwerpbeslissing deel uitmaakte van het tuchtdossier, noch dat verzoekster ze kende;

Overwegende dat ook het proces-verbaal van het getuigenverhoor van de gemeenteontvanger niet in het tuchtdossier ontbrak; dat de datum van 2 juni 2005 verwijst naar de dag waarop het proces-verbaal over het verhoor werd afgesloten, niet naar die van het verhoor zelf (26 mei 2005);

Overwegende, volledigheidshalve, dat verzoekster zich evenmin terecht over de afwezigheid van een inventaris van het tegen haar aangelegde tuchtdossier lijkt te beklagen; dat op het eerste gezicht die inventaris in de oproeping van 7 juni 2005 voor de hoorzitting van 22 juni 2005 kan worden gevonden;

Overwegende dat voorsnog niet blijkt dat het tuchtdossier onzorgvuldig is samengesteld en niet alle stukken bedoeld in artikel 300, eerste lid, van de nieuwe gemeentewet bevat; dat, aangezien het tuchtdossier niet onvolledig lijkt en tezamen met het tuchtstrafbesluit aan de Vlaamse regering is toegezonden, ook geen schending van artikel 3, eerste lid, van het decreet van 24 juli 1991 wordt aangetoond;

6.3. Overwegende, wat de gewraakte manipulatie van sommige stukken betreft, dat bedoeld wordt op de processen-verbaal van het verhoor van de

getuigen Meert, Thielemans en Wouters; dat van die verhoren door de secretaris een getypte versie werd opgesteld, waaraan *in fine* nog opmerkingen zijn toegevoegd door de burgemeester en/of de betrokken getuige; dat er vooralsnog geen reden is om te betwijfelen dat de bedoeling daarvan was de processen-verbaal méér accuraat te maken; dat hoe dan ook, op grond van het proces-verbaal van verhoor op 13 oktober 2005 van de gemeentesecretaris en van de ‘aanvullende conclusies’ van verzoekster, lijkt te mogen worden aangenomen dat laatstgenoemde van de besproken toevoegingen op de hoogte was, dat zij in de mogelijkheid is geweest om er zich tegenover de gemeenteraad tegen te verdedigen en dat zij zulks ook daadwerkelijk gedaan heeft; dat vooralsnog lijkt te mogen worden uitgesloten dat verzoeksters rechten van verdediging geschonden zijn en dat de bekritiseerde toevoegingen van aard zijn geweest de tuchtstraf te vitiëren;

6.4. Overwegende dat het middel niet de voor een schorsing vereiste ernst vertoont”.

17. De Raad van State ziet geen reden om met betrekking tot het middel zoals het in het verzoekschrift is aangevoerd, anders te oordelen dan in het arrest over de vordering tot schorsing werd gedaan.

In zoverre verzoekster in de memorie van wederantwoord “bovendien” aanvoert “dat er een grote onduidelijkheid heerst over de juiste samenstelling van het tuchtdossier doorheen de procedure en nog meer, op welke stukken de tuchtoverheid zich heeft gebaseerd om aan verzoekster een tuchtstraf op te leggen”, geeft zij aan het middel een nieuwe feitelijke grondslag en doet zij feitelijk een nieuw middel gelden, waarvan niet blijkt dat het niet reeds in het verzoekschrift kon zijn aangevoerd. Deze nieuwe invulling is onontvankelijk.

Het middel wordt in zijn geheel verworpen.

E. Vijfde middel

Uiteenzetting van het middel

18. Volgens een vijfde middel is artikel 317 van de nieuwe gemeentewet geschonden, omdat “de tuchtoverheid, meerbepaald de heer Burgemeester, meer dan 6 maanden kennis had van het ten laste gelegde feit 1”.

Beoordeling

19. In het tussenarrest nr. 164.230 van 27 oktober 2006 wordt met betrekking tot dit middel geoordeeld:

“7.2. Overwegende dat verzoekster de bedoelde kennis van de burgemeester afleidt uit een verklaring van 26 mei 2005 van de gemeenteontvanger tegenover de gemeenteraad en uit het verslag van 29 maart 2005 van de gemeenteontvanger; dat uit een en ander zou blijken dat de ontvanger vanaf juni 2003 steeds het officieel register van de teraardebestellingen met de ontvangsten van verzoekster heeft vergeleken en dat hij de tekorten reeds ‘in juni/juli 2004’ aan de burgemeester rapporteerde; dat dit niet wordt bijgevalen; dat verzoekster aan de verklaring van 26 mei 2005 en aan het verslag van 29 maart 2005 niet bepaald recht lijkt te doen;

Overwegende dat in de verklaring van 26 mei 2005 de gemeenteontvanger zegt de burgemeester op de hoogte te hebben gebracht ‘naar aanleiding van vreemde dingen die gebeurde[n] bij de registratie van ontvangsten’; dat, volgens het vervolg van de betrokken verklaring, de ‘vreemde dingen’ hierop lijken te slaan dat ‘regelmatig buiten de uren ontvangsten worden geregistreerd’, met ‘als meest extreme voorbeeld van vroeg tijdstip van registratie 4u34’, en dat ‘op een bepaald ogenblik een aantal ontvangsten betreffende concessies (100 EUR) zeven maal na mekaar werden ingegeven als ontvangst in de kassa, dit vroeg in de ochtend’; dat tot de vastgestelde ‘vreemde dingen’ op het eerste gezicht niet ook het kastekort behoort waarvoor de aangevochten tuchtstraf is opgelegd;

Overwegende dat het kastekort pas lijkt vastgesteld te zijn na vergelijking van het officieel register van de teraardebestelling 2003 en 2004 met verzoeksters ontvangsten zoals zij die inschreef in haar kasboeken; dat, anders dan verzoekster laat uitschijnen, de ontvanger in zijn verslag van 29 maart 2005 geenszins stelt dat hij die vergelijking reeds in juni 2003 begon uit te voeren; dat hij integendeel doet kennen dat hij de vergelijking pas na 14 maart 2005 kon aanvangen aangezien hij tot dan nog niet beschikte over de kasboeken met ontvangsten en het register van de teraardebestelling;

Overwegende dat het middel niet ernstig is”.

20. Ook nog na kennisneming van de memorie van wederantwoord en verzoeksters laatste memorie blijft de Raad van State erbij dat verzoekster door haar selectieve lectuur van de verklaring van 26 mei 2005 en het verslag van 29 maart 2005 de waarheid tekort doet en dat er niet kan worden uit afgeleid dat de burgemeester geacht moet worden reeds in juni/juli 2004 op de hoogte te zijn gebracht van de aan verzoekster ten laste gelegde kastekorten van 2003 en 2004. Het middel, dat niet ernstig werd bevonden in het schorsingsarrest, blijkt ook ongegrond.

F. Zesde middel

21. Verzoekster betoogt in een zesde middel dat de toezichthoudende overheid het zorgvuldigheidsbeginsel heeft geschonden, door met het ministerieel besluit van 3 maart 2006 bij verzoekster “een gerechtvaardigde verwachting” te hebben gewekt en door ten gevolge van het niet-tijdig ter kennis brengen van het besluit haar bevoegdheid te hebben verloren.

Beoordeling

22. In het tussenarrest nr. 164.230 van 27 oktober 2006 wordt over dit middel geoordeeld:

“8.2. Overwegende dat, gelet op artikel 6 van het decreet van 24 juli 1991, het verzuim van de tweede verwerende partij om haar uitspraak van 3 maart 2006 over verzoeksters beroep binnen een termijn van zestig dagen bij aangetekende brief naar de betrokken partijen te versturen, meebrengt dat de terugzetting in graad van 24 november 2005 geacht wordt te zijn goedgekeurd; dat vermits dus de fictieve goedkeuring de decretaal gewilde sanctie is van het verzuim van de tweede verwerende partij, dit verzuim dan bezwaarlijk een argument kan opleveren ter staving van de onwettigheid van de fictieve goedkeuring; dat zulks ongerijmd zou zijn; dat het middel niet ernstig is”.

23. De Raad van State ziet geen reden om ten gronde anders over het middel te oordelen. Het wordt verworpen.

G. Zevende middel

Uiteenzetting van het middel

24. In een zevende middel betoogt verzoekster dat “de tuchtoverheid binnen de grenzen van de zorgvuldigheid en de redelijkheid had moeten handelen en op grond van de voorliggende feiten en stukken in rede had moeten beslissen om geen straf dan wel een lichtere straf, te weten de lichtste straf, op te leggen”.

Verzoekster betwist in hoofddorde dat het kastekort een tuchtfeit uitmaakt. Zij licht in essentie toe dat de gemeente nooit in “een duidelijke procedure-omschrijving of reglementering” heeft voorzien, dat haar thans wordt verweten geen afrekeningen te hebben gemaakt en geen controles te hebben doorgevoerd aan de hand van het begrafenissenregister, maar dat zulks nergens verplicht wordt gesteld,

dat de werkwijze die zij in de praktijk ontwikkelde en toepaste gedurende tien jaar werd gedoogd en nooit tot discussie aanleiding gaf, dat als men haar laksheid of slordigheid meent te moeten verwijten, dit evenzeer de gemeenteontvanger geldt, dat met twee maten en twee gewichten wordt gewerkt, dat als men alle partijen “aan hetzelfde criterium zou toetsen”, dan geconcludeerd moet worden “dat zowel verzoekster als de gemeente als de ontvanger [...] even (on)zorgvuldig hebben gehandeld en derhalve gelijk dienen ‘berecht’ te worden”, dat waar de gemeente voor andere personeelsleden en voor zichzelf niet de strengste norm hanteert, zij dat ook niet voor verzoekster kan doen.

Verzoekster klaagt ondergeschikt de “kennelijke wanverhouding tussen feiten en straf” aan.

Beoordeling

25. In het tussenarrest nr. 164.230 van 27 oktober 2006 wordt over dit middel geoordeeld:

“9.2. Overwegende, met betrekking tot het eerste onderdeel, dat verzoekster als diensthoofd verantwoordelijk is voor de algemene leiding van de dienst Bevolking en Burgerlijke Stand; dat zij overeenkomstig artikel 4 van het 21 april 1997 gedateerd huishoudelijk reglement op het beheer van kassen is aangeduid als verantwoordelijke voor de inning van de ontvangsten van de hele dienst; dat zij tevens speciaal de kas houdt van de ontvangsten bij huwelijken en overlijden; dat juist wat de ontvangsten inzake overlijden betreft, de gemeenteontvanger over het jaar 2003 en 2004 een verschil vaststelt tussen, eensdeels, de ontvangen bedragen en, anderdeels, de met hem afgerekende bedragen; dat er dertien niet afgerekende ontvangsten, ten belope van in totaal 1.375 euro, blijken te bestaan;

Overwegende dat verzoekster de bezwaren die zij in het besproken onderdeel aanvoert ook al vóór de tuchtoverheid deed gelden; dat het tuchtstrafbesluit van 24 november 2005 ter zake onder meer antwoordt:

‘Mevrouw Peeters schuift de verantwoordelijkheid voor de tuchtfeiten af op het feit dat gelden ook door andere personeelsleden worden ontvangen; dat geld met kwitantie vaak op haar bureau blijft liggen totdat de dienst het toelaat dit te verwerken; dat er geen procedure is beschreven; dat het systeem niet sluitend is en er steeds wat verloren kan gaan; dat zij geen fraude heeft gepleegd, niets heeft vervreemd en zich niet heeft verrijkt.

In antwoord hierop moet worden opgemerkt dat zij niet wordt beschuldigd van diefstal of fraude. Zij wordt echter wél verantwoordelijk gehouden voor de ontstane tekorten. Deze verantwoordelijkheid volgt uit het administratief statuut en de verantwoordelijkheden die haar als diensthoofd door het college werden opgelegd, zoals hierboven werd aangetoond. Uit het tuchtdossier en de getuigenverklaringen blijkt bovendien dat het eerder uitzonderlijk is dat gelden door andere personeelsleden worden ontvangen

en mogelijks op haar bureau terechtkomen: dit gebeurt immers enkel wanneer de betrokkene aanwezig in het gemeentehuis, doch even niet op de dienst aanwezig is. Wanneer zij afwezig is, wordt het geld steeds met de kwitantie opgeborgen in een omslag en bewaard in het geldkoffertje van het personeelslid dat de gelden heeft geïnd. Bij haar terugkeer kon de betrokkene precies nagaan welke gelden zij moest krijgen, aan de hand van de kwitanties en zeker aan de hand van de ingevulde registers. Zij heeft nooit enige opmerking gemaakt over tekorten in de afrekening. Het is nochtans haar taak als diensthoofd om dit na te gaan, niet die van haar ondergeschikten, noch die van de ontvanger. Het college heeft haar immers aangesteld als de verantwoordelijke voor de ontvangsten van haar dienst. Het gaat dus niet op om elke verantwoordelijkheid af te schuiven, wanneer zij het niet nodig vindt om na te gaan of de ontvangen bedragen overeenstemmen met de werkelijkheid. Zij is immers verantwoordelijk voor de dagelijkse inning en de controle en of alles correct verloopt en alles klopt. De controletaak van de ontvanger is een algemene controletaak, daar hij onmogelijk elke dag op elke dienst aanwezig kan zijn om toe te kijken of alles correct verloopt. De filosofie van het collegebesluit van 21 april 1997 was precies om per dienst die zich daartoe leent een verantwoordelijke aan te duiden. De ontvanger heeft trouwens zijn algemene controletaak vervul[d], zo niet waren de tuchtfeiten wellicht niet aan het licht gekomen. Als de manier van werken op de dienst niet sluitend was, dan was het, zoals reeds vermeld, de taak van het diensthoofd om maatregelen te nemen.

Ook die verantwoordelijk[heid] wuift zij weg. Dat het soms zo druk is dat vaak geld haastig op haar bureau wordt gelegd, moet toch worden gerelativeerd, daar uit het register van teraardebestellingen blijkt dat er heel wat dagen zijn, zonder dat er iemand overlijdt en dat er doorgaans slechts één overlijden is per dag. Twee overlijdens per dag is de uitzondering en drie of meer per dag uiterst zeldzaam.

[...]

Onder randnummer 23.1 van haar conclusies dd. 22.06.05 verwijst zij naar een arrest van de Raad van State en naar rechtsleer die zou inhouden dat er enkel sprake kan zijn van een tuchtfeit, indien wordt gezondigd tegen een reglement of procedure. Dit is evenwel niet wat dit arrest en deze rechtsleer inhouden; er wordt daarin enkel gezegd dat een ambtenaar geen inbreuk op een reglement kan worden verweten indien hij daarvan geen kennis had of kon hebben. Ook hierachter kan de betrokkene zich dus niet verschuilen om haar verantwoordelijkheid te ontsnappen. Zij erkent wel als verantwoordelijke te zijn aangeduid, doch verschuilt zich achter het feit dat haar niet werd gezegd hoe zij moest werken. Van een diensthoofd en daarenboven een ambtenaar aangeduid als financieel verantwoordelijke voor de ontvangsten mag worden verwacht dat zij zelf haar dienst op een efficiënte wijze organiseert en indien nodig, de nodige instructies geeft aan haar ondergeschikten. Wanneer de betrokkene meent dat zij in die hoedanigheden gewoon mag zitten wachten op instructies van hogerhand - zelfs wann[e]r ze zelf blijkbaar inziet dat een bepaalde werkwijze niet waterdicht is -, toont zij aan absoluut niet geschikt te zijn voor de functie van diensthoofd en financieel verantwoordelijke’;

Overwegende dat de vraag of het kastekort al dan niet als een disciplinaire tekortkoming aan verzoekster mag worden ten laste gelegd, een appreciatiekwestie betreft; dat gelet op voormeld citaat in de huidige stand van de procedure niet blijkt dat de eerste verwerende partij, door de vraag positief te hebben beantwoord, de grenzen van haar beoordelingsvrijheid te buiten is gegaan; dat het eerste onderdeel niet ernstig is;

9.3. Overwegende, met betrekking tot het tweede onderdeel van het middel, dat de tuchtoverheid ook wat de bepaling van de strafmaat betreft over een discretionaire beoordelingsbevoegdheid beschikt; dat ter zake de eerste verwerende partij heeft gemotiveerd :

‘Het eerste tuchtfeit is een zeer zwaar tuchtfeit. Van iemand die voor rekening van de gemeente gelden in ontvangst neemt en deze ontvangsten vervolgens moet afrekenen met de ontvanger, mag een grote nauwgezetheid worden verwacht. Een tekort van 1.375,00 EUR bestaande uit 13 niet afgerekende ontvangsten over de dienstjaren 2003 en 2004 is totaal onaanvaardbaar. Daarenboven zijn er een aantal strafverzwarende omstandigheden. De samenstelling van het bedrag van het tekort wijst er op dat het niet om een éénmalig feit gaat, maar om een weerkerend feit. Dit maakt dat het tuchtfeit nog zwaarder weegt. Een andere strafverzwarende omstandigheid is dat de betrokkene het diensthoofd is van de dienst bevolking en burgerlijke stand en in die hoedanigheid door het college van burgemeester en schepenen overeenkomstig artikel 138, §2 van de Nieuwe Gemeentewet is belast met de inning van ontvangsten in geld. Van een ambtenaar bekleed met een dergelijke vertrouwensfunctie mag de grootste zorgvuldigheid worden verwacht.

Als verzachtende omstandigheid geldt het blanco tuchtverleden van de betrokkene.

Om de voormelde redenen is een zware tuchtstraf aangewezen. Zij zal de betrokkene doen inzien, dat het bestuur zeer zwaar tilt aan dergelijke feiten. Het vertrouwen in de betrokkene is zwaar geschokt gelet op haar hoedanigheid van diensthoofd en als gemachtigde om gelden in ontvangst te nemen. Zij is ook in gebreke gebleven om haar verantwoordelijkheid als diensthoofd te nemen door geen maatregelen uit te vaardigen om de inning van gelden zo nauwgezet mogelijk te regelen, b.v. wanneer zij vaststelt dat er soms geld gewoon op haar bureau wordt gelegd. Daarom is een terugzetting in graad een gepaste strafmaat. Het is immers ondenkbaar dat iemand die het eerste tuchtfeit heeft gepleegd, en vervolgens elke verantwoordelijkheid afwentelt, nog langer de verantwoordelijke blijft van een dienst waar diverse personeelsleden gelden in ontvangst moeten nemen. De betrokkene wordt daarom teruggezet in de graad van administratief medewerker’;

Overwegende dat die motivering de opgelegde terugzetting in graad op het eerste gezicht doet voorkomen als het bestudeerde en beredeneerde resultaat van een afweging met zin voor maat, van de verschillende aspecten en betrokken belangen; dat ook het tweede onderdeel van het middel niet ernstig is”.

26. De memorie van wederantwoord -waarin verzoekster de argumenten herneemt die zij deed gelden in haar verzoekschrift-, noch de laatste memorie van verzoekster -waarin zij zich ertoe beperkt te verwijzen naar de uiteenzetting in de memorie van wederantwoord- vermogen de Raad van State ten gronde tot een andere beoordeling te bewegen.

Het middel is in zijn geheel ongegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. Verzoekster wordt verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing en het beroep tot nietigverklaring, begroot op 350 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 10 november 2010, door de Raad van State, XIIe kamer, samengesteld uit:

Dierk Verbiest,	kamervoorzitter,
Johan Lust,	staatsraad,
Geert van Haegendoren,	staatsraad,
bijgestaan door	
Silja Doms,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Silja Doms

Dierk Verbiest