

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 226.332 van 5 februari 2014
in de zaak A. 210.575/IX-8232**

In zake: XXXX
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Tom De Sutter
kantoor houdend te 9000 Gent
Koning Albertlaan 128
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

de VLAAMSE GEMEENSCHAP
die woonplaats kiest bij
de Juridische Cel van de afdeling Advies en Ondersteuning
Onderwijspersoneel
gevestigd te 1210 Brussel
Koning Albert II-laan 15 - kamer 1C24

Tussenskomende partij:

het GEMEENSCHAPSONDERWIJS, vertegenwoordigd door
de Scholengroep 22 Panta Rhei
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Marc Stommels
kantoor houdend te 2000 Antwerpen
Amerikalei 220 bus 14
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van de vordering

1. De vordering, ingesteld op 28 oktober 2013, strekt tot de schorsing van de tenuitvoerlegging van “de beslissing van de Kamer van Beroep van het Gemeenschapsonderwijs van 23 augustus 2013 [...], waarbij de beslissing van de raad van bestuur van de scholengroep 22 dd. 25 april 2013 waarbij [XXXX] de tuchtmaatregel van het ontslag wordt opgelegd, wordt bevestigd”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een nota ingediend.

Met een verzoekschrift van 5 december 2013 heeft het Gemeenschapsonderwijs, vertegenwoordigd door de scholengroep 22, gevraagd om in het administratief kort geding te mogen tussenkomen.

Auditeur Jurgen Neuts heeft een verslag opgesteld.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 27 januari 2014.

Kamervoorzitter Geert Van Haegendoren heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Tom De Sutter, die verschijnt voor de verzoekende partij, adjunct van de directeur Frederik Stevens, die verschijnt voor de verwerende partij en advocaat Marc Stommels, die verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Auditeur Jurgen Neuts 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. Verzoekster is ten tijde van de bestreden beslissing vast benoemd directeur van een basisschool die onder het gezag van de scholengroep 22 van het Gemeenschapsonderwijs valt.

3.2. Op 19 oktober 2012 vraagt de raad van bestuur van de scholengroep bij de onderzoekscel van het Gemeenschapsonderwijs een “onderzoek naar bepaalde financiële transacties van [verzoekster] als directeur” van een andere basisschool van dezelfde scholengroep, waar zij tot het voorgaande schooljaar directeur was. Meer bepaald wenst de raad van bestuur meer duidelijkheid over:

“[de] *modus operandi* bij de financiële transacties van de rekeningen [...], [...] en [...] in de periode waarin [verzoekster] directeur was van de BS [...].

Wat is de herkomst van de gelden? Welke transacties werden er uitgevoerd? Wat was het doel van de uitgaven? Welke stavingsstukken zijn er beschikbaar? Heeft [verzoekster] al dan niet reglementair en deontologisch correct gehandeld?

[de] *modus operandi* bij de financiële transacties van eventuele andere rekeningen die gebruikt werden voor schoolgerelateerde gelden in de periode waarin [verzoekster] directeur was van de BS [...].

Wat is de herkomst van de gelden? Welke transacties werden er uitgevoerd? Wat was het doel van de uitgaven? Welke stavingsstukken zijn er beschikbaar? Heeft [verzoekster] al dan niet reglementair en deontologisch correct gehandeld?”

3.3. Op 8 november 2012 beslist de raad van bestuur van de scholengroep, op voorstel van de algemeen directeur, om verzoekster bij hoogdringendheid en “met onmiddellijke ingang preventief te schorsen en een tuchtprocedure op te starten”. Nadat hij verzoekster heeft gehoord, “bevestigt en bekrachtigt” de raad van bestuur op 19 november 2012 de preventieve schorsing. Tegen deze beslissing heeft verzoekster geen beroep ingesteld.

3.4. Op 28 januari 2013 legt de onderzoekscel van het Gemeenschapsonderwijs een 112 pagina’s en drie bijlagen tellend rapport neer, genaamd

“Onderzoek naar de financiële transacties die [verzoekster] als directeur van de BS [...] deed via externe rekeningen”.

Met een brief van 26 februari 2013 brengt de algemeen directeur verzoekster op de hoogte van de conclusies van het onderzoeksrapport en van het voornemen van de raad van bestuur om haar tuchtrechtelijk te ontslaan op grond van volgende tenlasteleggingen:

“1. Onzorgvuldig of nonchalant bestuur

Als directeur van de Basisschool [...] in de periode oktober 2002 tot einde schooljaar 2011-2012 en daarna als voormalig directeur van deze school en in die hoedanigheid gehouden tot rekening en verantwoording

1.1. Het openen in oktober 2002 van een zichtrekening [...] samen met een ondergeschikte [...] en van een tweede zichtrekening in maart 2012 [...], opnieuw met een ondergeschikte [...] voor het beheer van schoolgebonden gelden, zonder hiervan een bewijskrachtige boekhouding bij te houden

1.2. Het laten toekomen op deze rekeningen van gelden, die verplicht op de schoolrekening dienden gestort te worden waaronder zwemgelden, maaltijdgelden, remgeld voor middagtoezicht, schoolreizen, didactische uitstappen, verkoop melk, buitenschoolse opvang enz...

1.3. Het verzuim om een spaarrekening te gebruiken voor niet-onmiddellijk benodigde sommen, waardoor een aanzienlijk bedrag aan rente werd gederfd, begroot op minstens 3.000€

1.4. Het beheer van schoolgebonden kasgelden zonder hiervan een bewijskrachtige boekhouding bij te houden

1.5. Het verzuim om een uitgavenbegroting op te stellen

1.6. Het verzuim om rekeningen en kasgelden over te dragen aan uw opvolger

1.7. Op diverse momenten uitgaven te hebben gedaan die als onzorgvuldig of nonchalant bestuur moeten worden betiteld

a. met de bankkaart [...]

[1° tot en met 24°]

b. geldopname aan een automaat

[1° tot en met 9°]

c. Geldopvraging in contanten

[1° tot en met 4°]

d. Overschrijving; op diverse momenten in de periode van 2007 tot eind juni 2012 uitgaven te hebben gedaan via een overschrijving zonder dat er verantwoordingsstukken aanwezig zijn, bijvoorbeeld

[1° tot en met 4°]

2. onrechtmatig opnemen van krediet

op diverse momenten uitgaven te hebben gedaan die als onrechtmatig opnemen van krediet moeten worden betiteld, dit wil zeggen afhalingen en betalingen voor privégebruik die uit eigen beweging teruggestort werden

a. betalingen met de bankkaart [...]

[1° tot en met 8°]

b. geldopname aan de automaat

[1° tot en met 3°]

3. misbruik van vertrouwen

op diverse momenten uitgaven te hebben gedaan die als misbruik van vertrouwen moeten worden betiteld, dit wil zeggen afhalingen en betalingen voor privégebruik die niet, of niet tijdig, dit is voor 18 oktober toen de Raad van Bestuur u op eigen verzoek hoorde, uit eigen beweging teruggestort werden

a. met de bankkaart [...]

[1° tot en met 80°]

b. geldopnames van de rekening [...] aan een automaat

[1° tot en met 13°]

c. geldopvraging van de rekening [...] in contanten (aan het loket)

[1° tot en met 2°]

d. overschrijving via rekening [...]

[1° tot en met 2°]

e. afhalingen in contanten van rekening [...]

[1° tot en met 2°]

f. betaling met de bankkaart van de rekening [...]

[1° tot en met 2°].”

Verzoekster wordt uitgenodigd daarover te worden gehoord op 14 maart 2013. Op vraag van verzoekster wordt de hoorzitting uitgesteld tot 28 maart 2013.

3.5. Met een brief van 21 maart 2013 deelt de algemeen directeur het volgende mee aan verzoekster:

“Op 13 maart 2013 werd in de basisschool [...] een doos aangetroffen. In deze doos bevonden zich een aantal documenten die eventueel van invloed zouden kunnen zijn op de vaststellingen die door de onderzoekscel bij het ‘onderzoek naar de financiële transacties die [verzoekster] als directeur van de basisschool [...] deed via externe rekeningen’ werden gedaan. Deze doos werd op vrijdag 15 maart aan mijn ambt bezorgd. In overleg met de leden van de Raad van bestuur werd er voor geopteerd deze documenten door de onderzoekscel te laten onderzoeken.

De heren [S.] en [R.] onderzochten op maandag 18 maart 2013 deze documenten. Vandaag 21 maart bezorgden zij mijn ambt hun aangepast onderzoeksrapport (zie bijlage). De wijzigingen werden geel gemarkeerd. Mijn ambt bestudeerde de uitnodigingsbrief van 26 februari 2013 voor de hoorzitting. De tenlastelegging werd aangepast rekening houdende met de nieuwe bevindingen van de onderzoeksceel.

De volgende tenlasteleggingen worden geschrapt:

1.7.a.11

1.7.b.9

3.a.6

3.a.7

3.a.66

3.a.71

3.a.77 [...]

3.a.79 [...]

3.b.12

De andere modaliteiten vermeld in de uitnodigingsbrief van 26 februari 2013 blijven onverminderd van toepassing.”

Op vraag van de toenmalige raadsman van verzoekster wordt daarop de hoorzitting verplaatst naar 16 april 2013.

3.6. Op 25 april 2013 beslist de raad van bestuur van de scholengroep in een 265 bladzijden tellende beslissing om verzoekster “te ontslaan bij tuchtmaatregel”.

Op 28 mei 2013 tekent verzoekster tegen haar ontslag beroep aan bij de kamer van beroep voor het Gemeenschapsonderwijs.

3.7. Op 23 augustus 2013 beslist de kamer van beroep voor het Gemeenschapsonderwijs, na verzoekster en de scholengroep te hebben gehoord, om “[d]e beslissing van de Raad van Bestuur van de Scholengroep 22 dd. 25 april 2013 waarbij [verzoekster] de tuchtmaatregel van het ontslag wordt opgelegd, [te bevestigen]”. Die beslissing is, wat de grond van de zaak betreft, als volgt gemotiveerd:

“1.1. Verzoekende partij voert aan dat het bestaan van de betwiste bankrekening bij het bestuur al lang bekend was. Verzoekster deelde dat mee op 19.10.2010. Het bestuur stortte regelmatig bedragen voor de school op deze

rekening. De kamer treedt verzoekende partij bij in haar standpunt dat het feit van het houden van deze niet-officiële rekening ingevolge de verjaring niet meer als tuchtfait kon worden ingeroepen.

De kamer is bovendien van oordeel dat verzoekende partij terecht kan inroepen dat de verificateur er in haar verslag van 30 juni 2011 heeft op gewezen dat verzoekende partij sommige inkomsten niet naar de werkrekening van de scholengroep heeft doorgestort en dat verzoekende partij geen bankenboek en geen kasboek gebruikt. Verwerende partij heeft, oordelend op basis van het dossier, daarop niet gereageerd. Voor zover het om feiten gaat die gesitueerd zijn meer dan 6 maanden voor de aanvang van de tuchtprocedure, die op 8 november 2012 is ingezet, kunnen deze vormen van onzorgvuldig bestuur niet meer worden ingeroepen als verantwoording voor een tuchtstraf. Voor latere dergelijke feiten die binnen de lopende verjaringstermijn vallen moet het gebrek aan reactie van de verwerende partij gelden als een verzachtende omstandigheid.

1.2. Verzoekende partij werpt bovendien op dat er in de interne regelgeving geen volledige duidelijkheid bestond over wat in elk geval op een officiële rekening van de school moest worden ondergebracht en wat eventueel op de rekening van een vzw of van een feitelijke vereniging kon worden geboekt. Zij besluit daaruit dat de [tenlastelegging] sommige inkomsten niet op een officiële rekening te hebben ondergebracht niet als een tuchtfait kan worden beschouwd. Met de verzoekende partij wijst de kamer op het aanslepende proces van uitklaren en uitzuiveren wat wel of niet op een rekening van een vzw of een feitelijke vereniging mag worden ondergebracht, proces dat in de scholengroep lopende is en blijkens de voorgelegde notulen van de raad van bestuur, nog niet tot een definitief eindpunt is gekomen. De kamer is van oordeel dat verzoekster wat deze [tenlastelegging] betreft, het voordeel van de twijfel moet genieten.

1.3. Bovenstaande overwegingen hebben voor gevolg dat de tenlastelegging van onzorgvuldig en nonchalant bestuur aan gewicht verliest. Dat belet niet dat de [tenlastelegging] kan worden gehandhaafd. Verzoekster zelf erkent dat ze zich onzorgvuldig en nonchalant heeft gedragen. Het behoort tot de meest elementaire verplichtingen van wie beroepsmatig gelden van anderen beheert, om er voor te zorgen dat hij of zij ten allen tijde de omvang van alle inkomsten kan aangeven en een verantwoording van alle uitgaven kan voorleggen, al was het dan nog maar op basis van een zelf ontworpen maar geloofwaardige vorm van registratie van de geldstromen. Uit de opsomming van de feiten in de bestreden beslissing vermeld onder 1. Onzorgvuldig bestuur blijkt dat verzoekster daartoe niet in staat is. De kamer stelt vast dat ook al zou aangenomen worden dat een groot deel van deze feiten gedekt zijn door de verjaring, verzoekster haar nonchalante houding heeft voortgezet ook binnen de periode waar de verjaring niet geldt. Zij heeft zich in die periode, na haar overgang naar een andere school van de groep, ook schuldig gemaakt aan het onzorgvuldig gebruik van middelen van haar eerste school voor uitgaven ten bate van de nieuwe school.

2. Verzoekende partij betwist niet dat zij bij herhaling tijdelijk gebruik heeft gemaakt van middelen van de school voor privé-uitgaven. Ter zitting

klinkt het dat het om vergissingen gaat als gevolg van de materiële gelijkheid tussen de eigen betaalkaart en die van de school. De verwerende partij wijst er terecht op dat dergelijke vergissingen te frequent voorkomen om geloofwaardig te zijn. In het dossier wordt deze praktijk overigens verantwoord door de wens van verzoekster om op die manier via terugbetaling in cash liquide middelen voor de school te creëren. De tegenpartij toont, naar het oordeel van de kamer, overtuigend aan dat daaraan in feite geen behoefte bestond en dat dit motief elke geloofwaardigheid mist. Dat de verzoekster er uiteindelijk ook nog toe komt om van de schoolgelden gebruik te maken omdat ze op een bepaald ogenblik onvoldoende geld beschikbaar had op haar persoonlijke rekening (31 augustus 2012), illustreert hoe deze praktijk onderdeel was geworden van een steeds verder wegkrimpand besef van de grenzen tussen ‘mijn en dijn’. De verwerende partij wijst terecht op de ernst van deze tekortkoming die uiteindelijk blijkt uit te lopen op duidelijke vormen van misbruik van vertrouwen.

3.1. De meest zwaarwegende tenlasteleggingen zijn in de tuchtbeslissing bijeen gebracht onder de kwalificatie ‘misbruik van vertrouwen’. Met de verwerende partij ziet de kamer van beroep niet in waarom deze kwalificatie die ook een strafrechtelijke connotatie heeft, niet zou mogen worden gebruikt, zoals de verzoekende partij beweert. De hier opgesomde feiten zijn van die aard dat ze zonder enige twijfel het vertrouwen van elke werkgever in zijn werknemer in het gedrang zouden brengen. Het betreft feiten die, als ze bewezen zijn, onbetwistbaar in strijd zijn met de verplichting om het belang van het gemeenschapsonderwijs te behartigen, nauwgezet de opgedragen taken uit te voeren in overeenstemming met de regelgeving en alles te vermijden wat het vertrouwen van het publiek kan schaden en afbreuk kan doen aan de eer en de waardigheid van de functie (art. 6-8 Decreet rechtspositie). Eventueel mogelijke strafrechtelijke kwalificaties van dezelfde feiten staan de gebruikte tuchtrechtelijke omschrijving van de feiten niet in de weg.

3.2. Verzoekende partij komt er bij de overgang naar een andere vestigingsplaats niet toe overdracht van rekening en geldmiddelen aan haar opvolgster te regelen tot zij geconfronteerd wordt met een grondig onderzoek naar de betwiste rekening en het gebruik daarvan. Uit het geheel van de omstandigheden leidt de kamer van beroep af dat de verwerende partij terecht van oordeel kon zijn dat terugbetalingen van gelden die werden verricht na de start van dit onderzoek op 18 oktober (voor enkele betalingen op 10 oktober) niet als vrijwillige overdracht kunnen worden beschouwd. De laattijdigheid van deze verrichtingen en het uitblijven van verdere terugbetalingen kan in de gegeven omstandigheden terecht als misbruik van vertrouwen worden omschreven.

De kamer van beroep stelt vast dat de verwerende partij zorgvuldig de diverse opnames van geldmiddelen van de school (cash bij de bank of in de automaat, door overschrijving, door aankoop van goederen voor privégebruik) waarvoor geen verklaring te vinden was heeft opgelijst en onderzocht. Voor een belangrijk aantal daarvan heeft de verzoekende partij een aanvaardbare verklaring gegeven, of is lopende het onderzoek een verklaring aan het licht gekomen door het terugvinden van een ongeordende doos

met bewijsmateriaal. Niettemin wordt wie het geheel overziet voor talloze andere verrichtingen geconfronteerd met een onthutsend geheel van verklaringen waarom geldmiddelen van de school in handen gebleven zijn van verzoekster:

- er is nog geen tijd geweest om de overdracht aan haar opvolgster te regelen;
- verzoekster is vergeten terug te betalen;
- verzoekster is ‘overtuigd’ dat de uitgave voor de school zal zijn gebeurd, maar kan zich nu niet meer herinneren waarvoor precies;
- bepaalde privéaankopen die manifest niet voor gebruik op school kunnen bestemd geweest zijn (zoals dameskleding voor meer dan 700 € op 19 maart 2012), zijn te begrijpen als compensatie voor uitgaven die soms meer dan een jaar eerder met persoonlijke middelen zouden zijn gedaan;
- verzoekster zou - wekelijks zo verklaart ze ter zitting - het geld van de school dat ze voor persoonlijke doeleinden had uitgegeven in een genummerde omslag hebben gestopt en zelf bewaard, zonder ooit het bestaan daarvan aan iemand te hebben gemeld; de bedoeling van deze ‘werkwijze’ waarin zij zelf verklaart geen enkele logica terug te vinden, zou opnieuw geweest zijn het creëren van liquide middelen voor de school; de omslagen worden eerst op 18 oktober (of 8 november?) 2012 voorgelegd; de inhoud ervan wordt pas op 21 november teruggestort.

Verzoekende partij herhaalt telkens weer dat de afwezigheid van een bewijsstuk voor een uitgave nog niet het bewijs inhoudt van een bedrieglijke verduistering of verspilling. Zij beklemtoont dat de bewijslast ligt bij de tuchtoverheid. Zij lijkt daarbij uit het oog te verliezen dat het, zoals eerder gezegd, de verantwoordelijkheid is van al wie beroepshalve andermans goederen beheert om er voor [te] zorgen dat inkomsten zorgvuldig worden geregistreerd en uitgaven geloofwaardig verantwoord worden. Verzoekende partij is daar naar het oordeel van de kamer van beroep, door eigen toedoen manifest niet toe in staat. Daar moet zij de gevolgen van dragen. De kamer houdt een herhaald en zeer ernstig misbruik van vertrouwen voor bewezen.

3.3. Uit het dossier blijkt verder dat de verzoekende partij in de laatste maanden van haar mandaat in de vestiging waar ze tot dan toe de directiefunctie uitoefende, op uiteenlopende en ongehoord lichtzinnige wijze geprobeerd heeft om de betwiste rekening lichter te maken door een genereus gebruik ten gunste van het personeel, en, wat erger is, zuiver in eigen voordeel. Ze verklaart volgens getuigen ronduit dat het uitstaande bedrag mag opgebruikt worden en dat daarvan niets moet overblijven voor wie na haar komt. Verzoekster gaat met middelen van de school over tot de aankoop van enkele elektronische gebruiksvoorwerpen, maar voor persoonlijk gebruik. Zij gaat daarbij een paar maal wel bijzonder choquerend voor het vertrouwen te werk. Twee voorbeelden.

- drie dagen voor het einde van het schooljaar (27 juni 2012) geeft verzoekster aan de ICT-coördinator opdracht om met haar bankkaart, zo houdt zij voor, een iPad te kopen. De iPad wordt op haar persoonlijke naam gefactureerd. Achteraf blijkt dat zij de bankkaart van de betwiste rekening

overhandigde en dat de iPad exclusief persoonlijk gebruikt wordt. Verzoekster deelt pas op 8 november mee waar de iPad terug te vinden is.

- Op 27 juni was ook opdracht gegeven om meteen een laptop van Apple (MacBook Pro) te kopen, maar omdat het aankoopbedrag op de bankkaart gelimiteerd is kan niet [voor] de twee aankopen betaald worden. In overleg met verzoekster wordt de Macbook [opzij] gezet. Op 28 augustus geeft verzoekster opdracht om de erg dure variant van de laptop (1.709 €) te gaan kopen en geeft daarvoor opnieuw de bankkaart van de betwiste rekening mee. Verzoekster geeft de laptop niet af bij de overgang naar een andere vestigingsplaats. Ze houdt voor dat de laptop bestemd was voor die nieuwe vestigingsplaats en moest worden terugbetaald door de Vriendenkring van deze vestigingsplaats. Uit de reconstructie in het dossier blijkt deze uitleg niet geloofwaardig.

- Een andere verdoken persoonlijke aankoop komt voor op 8.2.2012. Voor een overschrijving van 788 € op die dag heeft verzoekster aanvankelijk geen verklaring. Geconfronteerd met de aankoop van een iPhone geeft ze toe in die tijd een iPhone te hebben gekocht. Zij heeft daarvoor zeer uitzonderlijk zelf de overschrijving gedaan. Verzoekster heeft op geen enkel moment de intentie getoond om bij haar nieuwe affectatie de iPhone over te dragen aan haar opvolgster of op haar nieuwe werkplaats, of om de aankoopsom terug te betalen.

4. Verzoekende partij houdt voor dat de strafmaat buiten verhouding is. Zij meent dat er geen vertrouwensbreuk is die een samenwerking als leerkracht in de weg zou staan.

De kamer van beroep is van oordeel dat verwerende partij terecht kon oordelen dat verzoekster door volgehouden en bijzonder ernstige tekortkomingen aan haar deontologische verplichtingen het voor samenwerking noodzakelijke vertrouwen zo grondig heeft geschokt dat iedere verdere samenwerking onmogelijk is. De kamer besluit dat, nog afgezien van de tenlasteleggingen van onzorgvuldig en nonchalant bestuur en onrechtmatig opnemen van krediet, de vele onverklaarde uitgaven en de bewezen herhaalde aanwending van schoolgelden in eigen voordeel meer dan ten volle de tuchtstraf van het ontslag verantwoorden.”

IV. Tussenkomst

4. Het Gemeenschapsonderwijs, auteur van de bij de kamer van beroep bestreden tuchtbeslissing, heeft er belang bij dat de vordering wordt afgewezen. Dienvolgens moet zijn verzoek tot tussenkomst worden ingewilligd.

V. Herinnering aan de schorsingsvoorwaarden

5. Krachtens artikel 17, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kan slechts tot schorsing van de tenuitvoerlegging worden besloten onder de dubbele voorwaarde dat ernstige middelen worden aangevoerd die de vernietiging van de aangevochten beslissing kunnen verantwoorden en dat de onmiddellijke tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing een moeilijk te herstellen ernstig nadeel kan berokkenen.

VI. Ernst van de aangevoerde middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

6. In een eerste middel voert verzoekster de schending aan van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’, van de materiële-motiveringsplicht en van het zorgvuldigheidsbeginsel:

“De bestreden beslissing is intern tegenstrijdig doordat in het beschikkend gedeel[t]e zonder enig voorbehoud de beslissing van de Raad van Bestuur van de Scholengroep 22 van 25 april 2013 wordt bevestigd terwijl uit de overwegingen blijkt dat dezelfde beslissing minstens deels niet wordt bijgetreden.

De bestreden beslissing is bovendien eveneens intern tegenstrijdig doordat wordt aangenomen dat een groot deel van de (vermeende) individuele feiten van de (eerste) tenlastelegging zijn gedekt door verjaring, maar toch te spreken over een algemene houding en een tenlastelegging in plaats van een reeks van tenlasteleggingen.

De bestreden beslissing gaat bovendien niet in op het individueel verweer ten aanzien van de (resterende) individuele tenlasteleggingen en miskent (daarmee) de bewijslastverplichting. Tijdens het onderzoek zijn niet alle (beschikbare) stukken aan een onderzoek onderworpen.”

In een *eerste middelonderdeel* betoogt verzoekster dat de feiten die dateren van 6 maanden voorafgaand aan de aanvang van de tuchtprocedure –

8 november 2012 – luidens de overwegingen van de bestreden beslissing niet in aanmerking kunnen worden genomen. Zulks blijkt evenwel niet uit het beschikend gedeelte waarin de beslissing die het voorwerp uitmaakt van het georganiseerd administratief beroep zonder meer wordt bevestigd. Ook van de overweging dat voor ‘latere feiten’ het gebrek aan reactie van de scholengroep 22 moet gelden als verzachtende omstandigheid is bij de straftoemeting in het geheel niets te merken.

In de bestreden beslissing wordt evenzeer aanvaard dat verzoekster het voordeel van de twijfel moet genieten op grond van de aangevoerde onduidelijkheid van de interne regelgeving over wat in elk geval op een officiële rekening van de school moest worden ondergebracht en wat eventueel op de rekening van een vzw of een feitelijke vereniging kan worden geboekt. Hieruit volgt dat de vermeende tekortkomingen niet tuchtrechtelijk kunnen worden bestraft. Het is een gevolgtrekking die in de bestreden beslissing niet wordt gemaakt.

De bestreden beslissing gaat er verkeerdelijk van uit dat aan verzoekster een gedrag of houding ten laste wordt gelegd. Uit de oproeping van verzoekster blijkt dat haar een reeks van individuele tenlasteleggingen wordt verweten opgedeeld in drie categorieën, onzorgvuldig of nonchalant bestuur, onrechtmatig opnemen van krediet en misbruik van vertrouwen. Elk van de categorieën vraagt een andere wijze van benadering op het vlak van bewijs van de eronder vermelde individuele feiten en de toerekenbaarheid ervan aan verzoekster. Elke individuele tenlastelegging moet door de tuchtoverheid op regelmatige wijze in haar aspecten voor bewezen kunnen worden gehouden. De kamer van beroep voor het Gemeenschapsonderwijs gaat hier geheel aan voorbij, bovendien zonder dienaangaande ook maar in te gaan op het verweer van verzoekster ten aanzien van deze individuele tenlasteleggingen.

Verzoekster heeft bovendien ook steeds aangevoerd dat tijdens het tuchtonderzoek geen kostennota's zijn gecontroleerd waardoor geen oordeel kan worden gevormd over de kosten die zij heeft ingebracht via de officiële be-

grotting, met andere woorden uitgaven die zijn geprefinancierd door de feitelijke vereniging. In de periode van 2008 tot 2011 is ongeveer voor 24.000 euro teruggestort van de scholengroep aan de feitelijke vereniging. Een dergelijk onderzoek kan nog diverse bewijzen genereren over de gedane uitgaven. Het gebrek aan zorgvuldigheid van de conclusies die uit het onderzoek worden getrokken middels de tenlasteleggingen blijkt evenzeer uit het aantal tenlasteleggingen dat onmiddellijk is geschrapt na kennisname van de nieuwe stukken alsook uit de tenlasteleggingen welke op grond van deze nieuwe stukken niet zijn geschrapt. Het feit dat de opgemaakte stukken op heden niet geheel zijn teruggevonden in het archief betekent niet dat verzoekster schuldig is aan de verschillende individuele tenlasteleggingen.

In een *tweede onderdeel* herhaalt verzoekster – nu met betrekking tot overweging 2 van de beslissing – dat de bestreden beslissing de eigen overwegingen negeert voor wat betreft de verjaring, door de tweede (categorie van) tenlastelegging(en) als bewezen in aanmerking te nemen. Het is bovendien niet omdat er meerdere vergissingen zijn dat van de weeromstuit kan worden beweerd dat de vergissingen daarom ongeloofwaardig zouden zijn. Indien verzoekster daadwerkelijk slechte bedoelingen zou hebben gehad, zou zij gewoon contant geld hebben gebruikt en er niemand bij betrokken hebben. Het niet-betwiste materiele bewijs vormt geen bewijs van het moreel element en de schuld van verzoekster aan de tenlasteleggingen die haar worden verweten. Hieraan wordt ook in de bestreden beslissing geheel voorbijgegaan.

In een *derde middelonderdeel* voert verzoekster aan dat ook overweging 3 de eigen overwegingen negeert voor wat betreft de verjaring door de derde (categorie van) tenlastelegging(en) als bewezen in aanmerking te nemen.

Voorts argumenteert zij dat de tuchtoverheid geenszins gerechtigd is om een strafrechtelijke kwalificatie aan de tenlasteleggingen te geven en also de aard en de ernst zwaarwichtiger te maken, hetgeen in de bestreden beslissing is gebeurd. De bestreden beslissing geeft uitdrukkelijk aan dat de derde ca-

tegorie van tenlasteleggingen wordt begrepen als het ‘bedrieglijk’ verduisteren of verspillen. De tuchtoverheid eigent zich niet enkel de rol toe van strafrechter, maar dient aldus ook het bedrieglijk karakter van het (beweerd) niet of niet tijdig terugbetalen aan te tonen om tot het bewijs van de derde categorie van tenlasteleggingen te komen.

De tuchtoverheid is er evenmin toe gerechtigd om de bewijslast om te keren. Verzoekster herhaalt dat zij ongetwijfeld nonchalant is geweest en zij heeft er begrip voor dat haar aanpak vragen kan oproepen, maar betwist formeel dat zij zich persoonlijk zou hebben verrijkt of misbruik van vertrouwen zou hebben gepleegd in de voormelde zin van de derde categorie aan tenlasteleggingen. Het is een geheel andere kwestie om vast te stellen dat – door haar nonchalance – geen controle op of verantwoording van bepaalde uitgaven (meer) mogelijk is dan voorhouden dat zij een vertrouwen zou hebben misbruikt, geen terugbetaling zou hebben gedaan, laat staan niet uit eigen beweging en zich persoonlijk zou hebben verrijkt of een privé-uitgave zou hebben gedaan. Het staat de tuchtoverheid vrij om de beweerde tenlasteleggingen in verschillende gradaties te kwalificeren. Zij moet daar evenwel ook de gevolgen op het vlak van de bewijslast van dragen. Uit de bestreden beslissing blijkt volgens verzoekster ontegensprekelijk dat de tuchtoverheid onder misbruik van vertrouwen een bedrieglijk handelen vanwege verzoekster verstaat. Hiervan ligt echter op geen enkele wijze het bewijs voor.

Uit het gedeeltelijk terugvinden van bewijsstukken blijkt volgens verzoekster des te meer dat de bewijslast onzorgvuldig wordt ingevuld in het licht van de kwalificatie van de derde categorie van tenlasteleggingen.

De bestreden beslissing negeert voor het overige het gebrek aan richtlijnen bij de overdracht van rekeningen en middelen bij de overgang naar een andere school en al evenzeer de afspraak die daarover met de opvolger is gemaakt om dit later te regelen. Het geld was ten andere beschikbaar in de omslagen. Het volstaat in het kader van de kwalificatie van de tenlastelegging niet dat slechts wordt ingegaan op twee voorbeelden. Dit geldt des te meer wanneer wordt erkend

dat voor een belangrijk aantal verrichtingen verzoekster een aanvaardbare verklaring heeft gegeven of tijdens het onderzoek een verklaring is gevonden.

Beoordeling

7. In de bestreden beslissing merkt de kamer van beroep op dat “[de] meest zwaarwegende tenlasteleggingen [...] in de tuchtbeslissing bijeen gebracht [zijn] onder de kwalificatie ‘misbruik van vertrouwen’”. De kamer “houdt een herhaald en zeer ernstig misbruik van vertrouwen voor bewezen” en besluit “dat, nog afgezien van de tenlasteleggingen van onzorgvuldig en nonchalant bestuur en onrechtmatig opnemen van krediet, de vele onverklaarde uitgaven en de bewezen herhaalde aanwending van schoolgelden in eigen voordeel meer dan ten volle de tuchtstraf van het ontslag verantwoorden”.

In de huidige stand van de rechtspleging leest en begrijpt de Raad van State de gedachtegang van de kamer van beroep zo, dat verzoekster weliswaar gedeeltelijk wordt gevolgd in kritiek die zij heeft bij de beoordeling van de eerste en de tweede tenlastelegging, maar dat finaal de derde tenlastelegging voor bewezen mag worden gehouden – minstens dat voldoende bewezen en niet verjaarde feiten die tenlastelegging vermogen te ondersteunen – én volstaat om een ontslag als tuchtstraf te verantwoorden.

Kritiek die verzoekster heeft op de beoordeling van de eerste en de tweede tenlastelegging is derhalve, op het eerste gezicht, niet ter zake dienend. Het kan de wettigheid van de bestreden beslissing, zo lijkt, niet in het gedrang brengen. Er wordt hierna dan ook niet op ingegaan.

8. De Raad van State valt in de huidige stand van de rechtspleging de kamer van beroep bij, waar deze overweegt dat een tuchtrechtelijke kwalificatie van de feiten als ‘misbruik van vertrouwen’ in de betekenis die de tuchtoverheid eraan geeft (zie punt 3.1. van de bestreden beslissing) niet in de weg wordt gestaan door een mogelijke strafrechtelijke connotatie van deze termen. Verzoekster ver-

gist zich *prima facie* dan ook, door de vermeende strafrechtelijke kwalificatie te hanteren om aanwezigheid van bedrieglijk opzet als moreel element tot de bewijslast van de tuchtoverheid te rekenen.

9. Ook valt de Raad vooralsnog de kamer bij, waar deze overweegt dat verzoekster met betrekking tot die bewijslast uit het oog verliest dat het “de verantwoordelijkheid is van al wie beroepshalve andermans goederen beheert om er voor [te] zorgen dat inkomsten zorgvuldig worden geregistreerd en uitgaven geloofwaardig verantwoord worden”. De Raad valt eveneens bij dat wie “door eigen toedoen manifest niet [daartoe] toe in staat [is, daarvan] de gevolgen [moet] dragen”. Of hierbij sprake is van bedrieglijk inzicht lijkt bijgevolg naast de kwestie.

Verzoekster weerlegt niet, zo lijkt, dat zij van tal van niet-verjaarde geldverrichtingen geen verantwoording heeft kunnen geven, terwijl op haar de plicht rust – ook deontologisch – om rekenschap te kunnen geven van het beheer van de haar toevertrouwde gelden van de verwerende partij. Zij betwist evenmin dat zij bij herhaling tijdelijk gebruik heeft gemaakt van de betrokken rekeningen om er ook privé-uitgaven mee te betalen, zonder deze – tijdig – terug te betalen. Die tekortkoming maakt, op het eerste gezicht, een volkomen andere kwestie uit dan de feiten waarvoor de kamer van beroep de verjaring heeft aanvaard. Verzoekster maakt dan ook *prima facie* niet aannemelijk dat de bestreden beslissing, door voor deze tenlastelegging de verjaring niet te aanvaarden, in haar motieven tegenstrijdig zou zijn.

10. Dat na de oproeping voor de eerste tuchtoverheid nog bewijsstukken zijn opgedoken, toont dan weer niet aan dat de bewijsvoering onzorgvuldig zou zijn gebeurd. Het staat aan verzoekster zelf om verantwoording af te leggen omtrent inkomsten en uitgaven op rekeningen die zij beheert. Wanneer pas later een ongeordende doos met verantwoordingsstukken aan het licht komt, is dat vooral te wijten aan de handelwijze van verzoekster zelf. Het verwijt treft, zo lijkt, niet de tuchtoverheid.

11. Het middel is in geen van zijn onderdelen ernstig.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

12. In een tweede middel voert verzoekster de schending aan van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’, van de materiële-motiveringsplicht, van het zorgvuldigheidsbeginsel en van het evenredigheidsbeginsel.

Zij betoogt dat de motivering van de strafmaat slechts een stijlformule betreft, waarbij geen rekening werd gehouden met haar kritiek. Eveneens negeert de bestreden beslissing “de eigen daaraan voorafgaande overwegingen” – de verjaring, de verzachtende omstandigheid – zodat het evenredigheidsbeginsel is geschonden.

Verzoekster aanvaardt ook niet dat de bestreden beslissing gelezen mag worden als zou de tuchtsanctie opgelegd zijn voor de derde categorie van tenlasteleggingen alleen al. Dat blijkt niet uit de opbouw van de beslissing, er wordt niet gespecificeerd welke uitgaven niet verklaard zijn en op de individuele tenlasteleggingen is niet meer ingegaan.

Beoordeling

13. Zoals bij de bespreking van het eerste middel, neemt de Raad van State op het eerste gezicht aan dat de tuchtsanctie wordt opgelegd wegens de tekortkomingen die ondergebracht zijn in de derde categorie van tenlasteleggingen.

Specifiek wat de strafmaat aangaat, stelt de kamer van beroep vast dat “verwerende partij terecht kon oordelen dat verzoekster door volgehouden en bijzonder ernstige tekortkomingen aan haar deontologische verplichtingen het voor samenwerking noodzakelijke vertrouwen zo grondig heeft geschokt dat iedere verdere samenwerking onmogelijk is”.

Daarmee heeft de kamer van beroep, impliciet maar zeker, zo lijkt, geoordeeld dat de door verzoekster aangevoerde verzachtende omstandigheden niet van aard zijn om de in eerste aanleg opgelegde tuchtsanctie te milderen.

Verzoekster toont, op het eerste gezicht, niet aan dat dit oordeel, gelet op de bewezen tuchtfeiten, de grenzen van de beoordelingsvrijheid van de tuchtoverheid overschrijdt.

14. Het tweede middel is niet ernstig.

VII. Moeilijk te herstellen ernstig nadeel

Uiteenzetting

15. Volgens verzoekster mag tuchtrechtelijk ontslag in de regel worden geacht de betrokkene ‘uiteraard’ een moeilijk te herstellen ernstig nadeel te berokkenen. Dit is des te meer het geval wanneer de professionele waardigheid ernstig in het gedrang wordt gebracht. Zij noemt het “voor ieder weldenkend mens duidelijk” dat de definitieve verwijdering uit de dienst op grond van persoonlijke misdragingen de betrokkene te schande stelt en dat die schandvlek niet wordt goedge maakt door de later komende vernietiging van de tuchtstraf. Een dergelijke straf legt door de graad van afkeuring waarvan het bestuur bij het nemen van die maatregel blijk geeft, een odium op dat de kansen op (gelijkwaardige) tewerkstelling minstens ernstig bemoeilijkt. De schandvlek welke de tuchtstraf meebrengt legt eveneens een grote morele en sociale druk op de verzoekende partij, en ver-

oorzaakt derhalve een ernstig nadeel. Een latere vernietiging is niet bij machte daaraan volledig te verhelpen.

Het definitief verwijderen uit de dienst, bij tuchtmaatregel, berokkent de verzoekende partij aldus om reden van de graad van afkeuring die het bestuur daarmee tot uiting brengt, een nadeel dat niet wordt hersteld door de latere vernietiging van de tuchtstraf alleen. De tuchtstraf van het ontslag van ambtswege dreigt omwille van haar morele, sociale en financiële gevolgen zo goed als altijd een ernstig nadeel te veroorzaken dat maar moeilijk herstelbaar is.

Volgens verzoekster is het voor alle betrokken partijen wenselijk om op korte termijn duidelijkheid te krijgen over de wettigheidsbezwaren ten aanzien van de bestreden beslissing. Haar gebeurlijke re-integratie is des te moeilijker indien de uitkomst van het beroep tot nietigverklaring moet worden afgewacht. Dit geldt des te meer nu zij ook preventief geschorst is geweest.

Beoordeling

16. De beoordeling van het ernstig en moeilijk herstelbaar karakter van het aangevoerde nadeel vereist steeds een beoordeling *in concreto*, rekening houdend met de precieze omstandigheden van de zaak en met de op haar zaak te betrekken gegevens die de verzoekende partij aan de Raad van State ter beoordeling voorlegt.

De weliswaar niet definitieve, maar dan toch onmiddellijke verwijdering van verzoekster uit de dienst en bijgevolg het odium dat daarbij gepaard gaat, gaat reeds terug op de tenuitvoerlegging van de preventieve schorsing in november 2012, die zij overigens niet in rechte heeft bestreden.

Verzoekster argumenteert ook niet voluit dat haar totaal geen tuchtrechtelijke verwijten zijn te maken – argumentatie die door de Raad *prima facie* ook niet gedeeld zou worden, zoals de bespreking van de middelen laat ver-

staan. Veeleer lijkt zij ervan uit te gaan dat een mildere sanctie, zoals de terugzetting in graad, meer op zijn plaats ware.

Ten slotte blijkt verzoekster een opzeggingstermijn van anderhalf jaar te zijn toegekend, die haar kansen biedt te zoeken naar een nieuwe tewerkstelling, haar ondertussen financieel geen leed bezorgt en de periode tussen de bestreden beslissing en een definitieve uitspraak ten gronde lijkt te kunnen overspannen.

17. Met die gegevens voor ogen, kan het betoog van verzoekster niet overtuigen dat het nadeel dat zij ondergaat door de onmiddellijke tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing het taaie ongerief oplevert dat niet herstelbaar zou zijn door het eventueel te volgen vernietigingsarrest, welke immers het bestreden ontslag uit het rechtsverkeer zou verwijderen en de partijen zou terugplaatsen in de toestand zoals die bestond op het ogenblik waarop het bestuur de in het vernietigingsarrest vastgestelde onregelmatigheid heeft begaan.

Ook aan deze schorsingsvoorwaarde is bijgevolg niet voldaan.

VIII. Besluit

18. Er is niet voldaan aan de voorwaarden gesteld in artikel 17, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State die vervuld moeten zijn wil een vordering tot schorsing worden toegewezen.

IX. Anonimisering

19. Met toepassing van artikel 2 van het koninklijk besluit van 7 juli 1997 ‘betreffende de publicatie van de arresten en de beschikkingen van niet-toelaatbaarheid van de Raad van State’ vraagt de verzoekende partij dat bij de publicatie van het arrest haar identiteit niet wordt opgenomen.

Dit verzoek wordt ingewilligd.

BESLISSING

1. Het verzoek van het Gemeenschapsonderwijs, vertegenwoordigd door de scholengroep 22, tot tussenkomst in het administratief kort geding wordt ingewilligd.

2. De Raad van State verwerpt de vordering.

3. De tussenkomende partij wordt verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op 125 euro.

4. 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 5 februari 2014, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Geert Van Haegendoren,	kamervoorzitter,
bijgestaan door	
Johan Pas,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Johan Pas

Geert Van Haegendoren