

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 228.740 van 13 oktober 2014
in de zaak A. 208.577/IX-8330**

In zake: Eddy HEUSDENS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Luk Delbrouck en Lori Parroni
kantoor houdend te 3500 Hasselt
Maastrichterstraat 99
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 1 C 24

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 15 april 2013, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van de kamer van beroep voor het gesubsidieerd officieel onderwijs van 20 februari 2013 waarbij Eddy Heusdens bij tuchtmaatregel wordt geschorst met halvering van de laatste bruto-activiteitswedde voor een periode van zes maanden.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 224.299 van 9 juli 2013 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing verworpen.

De verzoekende partij heeft een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

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

Eerste auditeur-afdelingshoofd Rudi Van der Gucht heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 22 september 2014.

Kamervoorzitter Geert Van Haegendoren heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Lori Parroni, die verschijnt voor de verzoekende partij en adviseur Marleen Broucke, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Rudi Van der Gucht heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

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

III. Feiten

3.1. Verzoeker is als vast benoemd studiemeester-opvoeder tewerkgesteld aan de Provinciale Middenschool Diepenbeek.

3.2. Op 9 december 2010 beslist de deputatie van de provincieraad van Limburg tegen verzoeker een tuchtonderzoek in te stellen en hem voor de duur van het tuchtonderzoek bij hoogdringendheid preventief te schorsen met afhouding van het salaris voor één vijfde van de laatste bruto-activiteitswedde voor de duur van het tuchtonderzoek.

Op 15 december 2010 bevestigt de deputatie, na verzoeker te hebben gehoord, diens preventieve schorsing bij hoogdringendheid, maar zonder inhouding van salaris.

Op 4 maart 2011 wordt namens de provincie een strafklacht ingediend bij het openbaar ministerie.

Op 27 maart 2012 informeert de provincie naar de stand van het onderzoek.

Bij schrijven van 17 april 2012 geeft de procureur des Konings van Hasselt aan de provinciegriffier te kennen dat het tegen verzoeker geopende dossier wegens onvoldoende bewijzen op 1 december 2011 werd geseponeerd.

Op 18 oktober 2012 beslist de deputatie om de tuchtprocedure voort te zetten. Aan verzoeker worden de volgende feiten ten laste gelegd:

- de boekhouding werd 'slordig' en niet-transparant gevoerd zonder duidelijk overzicht van de geldstromen en zonder goede opvolging van de aan verzoeker toegewezen taken, onder andere met betrekking tot het drankbeheer;
- het betalen van aan de school gefactureerde bedragen via een zichtrekening op naam van verzoeker, het vermengen van schoolgelden met privégeden, het storten van kasgelden op deze rekening op een zodanige wijze dat de herkomst of de bestemming ervan niet of zeer moeilijk kan worden achterhaald;
- een gebrekkige medewerking van verzoeker tijdens het intern onderzoek.

3.3. Op 29 november 2012 beslist de deputatie verzoeker als tuchtsanctie te schorsen met halvering van de laatste bruto-activiteitswedde voor een periode van twaalf maanden.

3.4. Op 20 februari 2013 beslist de kamer van beroep voor het gesubsidieerd onderwijs op beroep van verzoeker om de beslissing van de deputatie te vernietigen en verzoeker bij tuchtmaatregel voor een periode van zes maanden te schorsen met halvering van de laatste bruto-activiteitswedde.

De beslissing bevat de volgende overwegingen “[o]ver de grond van de zaak”:

“4.1. Wat de tekortkomingen betreft

Overwegende dat de eerste tenlastelegging betrekking heeft op het slordig en niet-transparant bijhouden van de boekhouding en het ontbreken van een duidelijk overzicht van de geldstromen; dat uit de voorgelegde stukken blijkt dat de heer Heusdens geen registratiesysteem kan voorleggen en zelfs niet met zekerheid kan worden vastgesteld of en op welke wijze de verrichtingen werden geregistreerd; dat de Kamer van Beroep uit het dossier wel kan vaststellen dat een aantal verrichtingen buiten de boekhouding van het (Provinciaal) Intern Verzelfstandigd Agentschap werden gehouden en diverse transacties werden vermengd waardoor de geldstromen niet of moeilijk kunnen worden gereconstrueerd;

Overwegende dat, ongeacht de instructies van de schooldirectie of van de inrichtende macht, het tot de normale taak van een aangestelde behoort om de geldverrichtingen te registreren – hoe minimaal ook – en bij te houden om verantwoording over zijn taakuitoefening te kunnen afleggen in het kader van een normale zorgvuldigheid die men van een personeelslid mag verwachten; dat te dezen de heer Heusdens tekort is gekomen aan zijn verplichtingen in de uitoefening van zijn taak;

Overwegende dat de tweede tenlastelegging betrekking heeft op het vermengen van schoolgelden met privé-gelden en het gebruik van een privé-rekening voor drankverrichtingen; dat niet wordt ontkend dat verrichtingen die betrekking hebben op het privépatrimonium van de heer Heusdens werden uitgevoerd via een financiële rekening waarop gelden uit de drankautomaten werden gestort;

Overwegende dat opdat het handelen of niet-handelen als een tuchtfeit kan worden beschouwd, het niet nodig is dat er een bijzonder opzet bestaat of dat er een intentie zou zijn om te schaden of zich te bevoordelen; dat het loutere feit van een tekortkoming aan de beroepsplichten volstaat; dat in voorliggend geval het gebruik van een privé-rekening voor het storten van kasgelden afkomstig van drankautomaten en het betalen van facturen voor leveringen van drank, een verregaande onzorgvuldigheid is die

de controle bemoeilijkt en niet strookt met de beroepsplichten en de deontologie van het personeelslid;

Overwegende dat de derde tenlastelegging betrekking heeft op de beweerde gebrekkige medewerking van de heer Heusdens tijdens het intern onderzoek; dat tijdens de zitting van de Kamer van Beroep is gebleken dat de heer Heusdens na zijn preventieve schorsing en het instellen van het tuchtonderzoek, geen gelegenheid meer heeft gehad om ter plaatse toelichting te geven, eventueel aan de hand van de beschikbare stukken; dat de Kamer aanneemt dat de communicatie daardoor sterk is bemoeilijkt, zo niet onmogelijk is geworden;

Overwegende dat ongeacht het feit of een dergelijke handelwijze deel kan uitmaken van een verdedigingsstrategie, de voormelde tenlastelegging niet als een tekortkoming wordt weerhouden;

4.2. Wat de strafmaat betreft

Overwegende dat de Kamer van Beroep overeenkomstig artikel 69, § 2 van het decreet van 27 maart 1991, in laatste aanleg uitspraak doet over het beroep dat door een personeelslid werd ingesteld tegen de door het schoolbestuur opgelegde tuchtmaatregel; de Kamer van Beroep hierbij over de volheid van bevoegdheid beschikt om de zaak volledig te onderzoeken en de beoordeling van de tuchtoverheid over te doen en de beweerde tekortkomingen al dan niet kan weerhouden en de strafmaat kan herzien met dien verstande dat de Kamer de tuchtstraf niet kan verzwaren; Overwegende dat niettegenstaande de heer Heusdens tijdens het functioneringsgesprek op 27 juni 2006 heeft aangegeven dat hij minder goed was o.m. voor orde, stiptheid en nauwgezetheid, de Kamer van Beroep toch vaststelt dat het toezicht op de werkzaamheden van de heer Heusdens niet adequaat is uitgevoerd;

Overwegende dat de lange onderzoekstermijn en de daarmee gepaard gaande preventieve schorsing van meer dan 2 jaar, naar het oordeel van de Kamer van Beroep, moet beschouwd worden als een zware morele straf en mede om die redenen de initiële tuchtstraf te zwaar uitvalt; dat een schorsing van 6 maanden in redelijkheid overeenstemt met de weerhouden tekortkomingen en een voldoende zware straf is om de betrokkene te doen inzien dat de weerhouden tenlasteleggingen ernstige tekortkomingen zijn die niet kunnen worden vergoelijkt.”

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

4. Een eerste middel is geput uit de schending van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelin-

gen', omdat de bestreden beslissing niet antwoordt op de relevante argumenten die verzoeker heeft laten gelden in zijn beroepschrift voor de kamer van beroep, en uit de bestreden beslissing evenmin valt af te leiden waarom hierop niet werd geantwoord.

Verzoeker preciseert die volgens hem relevante en onbeantwoord gebleven argumenten als volgt:

“Het gaat concreet om volgende argumenten:

* p. 4-5 beroepschrift onder punt 3.1. ‘Schending rechten van verdediging’

Onder dit punt heeft verzoeker aangetoond dat het besluit dd. 29.11.2012 van de Deputatie een manifeste schending van de rechten van verdediging van verzoeker inhoudt om reden dat de Deputatie in haar besluit dd. 29.11.2012 verwijst naar een aantal documenten en gegevens die zich niet in het meegedeelde tuchtdossier bevonden én de Deputatie haar besluitvorming op deze niet meegedeelde gegevens heeft gebaseerd.

Verzoeker is over deze bijkomende gegevens die geen deel uitmaken van het tuchtdossier niet gehoord zodat de hoorplicht en bijgevolg de rechten van verdediging zijn geschonden.

* p.15-17 beroepschrift onder punt 3.4.2. ‘Feiten worden niet gestaafd door ter kennis gebrachte documenten’

Onder dit punt heeft verzoeker herhaaldelijk beklemtoon[d] dat er zich in het volledige tuchtdossier niet één document bevindt waaruit blijkt dat de PMD verzoeker — voorafgaandelijk aan het tuchtonderzoek — heeft gewezen op een slordige en niet-transparante boekhouding doch dat het volledige tuchtonderzoek blijkbaar gebaseerd is op een eenzijdig verslag van dhr. B[...] dat zonder meer voor waar wordt aangenomen. Verzoeker heeft daarbij zelfs uitdrukkelijk verwezen naar uw gangbare rechtspraak.

Zowel het eenzijdig verslag van dhr. B[...] als het daarop gebaseerde tuchtverslag konden dan ook onmogelijk als voldoende bewijskrachtig worden aanvaard nu zij niet gestaafd werden door aan verzoeker ter kennis gebrachte en/of voor ontvangst ondertekende persoonlijke nota's.

* p. 18 beroepschrift onder punt 3.4.3.2. ‘Luik schoolgelden’, punt 28

Onder dit punt heeft verzoeker gewezen op het feit dat er eind 2010 – na zijn preventieve schorsing – twee ringfarden en klasseermappen waarin hij de transacties en verrichtingen bijhield, waren verdwenen samen met de enveloppe met cash geld en de klasseerbakjes. Verzoeker heeft dit van in het begin verklaard, zowel in het kader van het tuchtonderzoek als aan de verbalisanten.

Uiteraard heeft dit gegeven gevolgen voor de tuchtbeslissing. Door het verdwijnen van deze ringfarden en klasseermappen staat het namelijk niet vast dat verzoeker tekort zou zijn geschoten aan zijn verplichtingen, zoals verwerende partij wil voorhouden. Dit argument is dus zeker pertinent voor de beoordeling door de Kamer van Beroep.

* p. 28 beroepschrift onder punt 3.5. ‘Onvolledig tuchtdossier’

Onder dit punt argumenteerde verzoeker dat het tuchtdossier onvolledig was en dat dit ingaat tegen het principe dat de tuchtoverheid het tuchtdossier moet opstellen en zowel alle stukken à charge en à décharge moet opnemen.

Er kan uiteraard geen enkele tuchtbeslissing genomen worden op basis van een onvolledig tuchtdossier, omdat deze tuchtoverheid dan niet op zorgvuldige wijze alle relevante elementen beoordeel[t] voorafgaand aan het nemen van een beslissing. De schending van het zorgvuldigheidsbeginsel als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur leidt dan tot een onwettige beslissing.

Op geen van deze argumenten antwoordt de bestreden beslissing. Uit deze beslissing is evenmin af te leiden waarom niet wordt ingegaan op deze argumenten. Nochtans zou de aanvaarding van (minstens één van) deze argumenten een groot gevolg hebben op de eindbeslissing van de Beroepscommissie. Aanvaarding van (minstens één van) deze argumenten zou immers hebben betekend dat er geen tuchtsanctie mogelijk was, omwille van een schending van de hoorplicht, onvoldoende bewijzen, een onaanvaardbaar tuchtdossier, ...”

Beoordeling

5. Verzoeker gaat met dit middel voorbij aan de draagwijdte van het devolutieve karakter van het beroep bij de kamer van beroep. De kamer van beroep onderzoekt immers als beroepsorgaan de zaak in haar geheel opnieuw, rekening houdende met de argumentatie van het bezwaarschrift. Als bevoegd beroepsorgaan vervangt de kamer van beroep dan de beroepen beslissing en stelt zij haar eigen beslissing in de plaats ervan. In dit geval is die beslissing in de plaats gekomen van de beslissing van de deputatie, die ten gevolge van de devolutieve werking van het beroep en de toepassing van de beroepsprocedure uit het rechtsverkeer is verdwenen. Dit houdt in dat eventuele procedurefouten in de fase van de eerste aanleg kunnen worden opgeslorpt en rechtgezet, bijvoorbeeld door de betrokkene die in eerste aanleg niet gehoord zou zijn, alsnog te horen of door hem in de beroepsprocedure alsnog inzage te geven van alle stukken waarin de beslissing steun zoekt.

6.1. Het voorwerp van voorliggend beroep is niet de beslissing van de deputatie van 29 november 2012, maar de beslissing van de kamer van beroep van 20 februari 2013.

Van die beslissing wordt niet aangetoond – noch blijkt dit spontaan aan de Raad van State – dat ze is genomen op grond van documenten die zich niet in het tuchtdossier bevonden waarop de kamer van beroep zich heeft gesteund of die niet aan verzoeker waren meegedeeld. Het is een vaststelling die verzoeker overigens in het auditoraatsverslag reeds mocht lezen en die hij in zijn laatste memorie zelfs niet heeft pogen te weerleggen.

6.2. Deze grieven waarop verzoeker een antwoord verwachtte, zijn bijgevolg achterhaald. Verzoeker is dan ook zonder belang erbij, aan te voeren dat de kamer van beroep niet heeft geantwoord op deze grieven.

7. Het argument dat refereert aan verdwenen mappen richt verzoeker evenmin tegen het onderzoek door de kamer van beroep en de conclusies ervan – dat doet verzoeker wel in het vierde middel, hierna te onderzoeken – en ontkracht niet de feitenvinding zoals die in de aangehaalde beslissing is beschreven, waarop de kamer van beroep de tuchtfeiten voor bewezen heeft gehouden en de tuchtstraf heeft gesteund.

8. Het middel wordt verworpen.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

9. Een tweede middel is geput uit “de schending van de redelijke termijn als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur, artikel 6.1 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en [...] de zorgvuldigheidsplicht als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur”.

Volgens verzoeker zijn er vele onverklaarbare en onverantwoorde dode momenten in de loop van de tuchtprocedure vast te stellen, waarin

de tuchtoverheid nodeloos heeft getalmd. Na een algemene uiteenzetting over de redelijketermijneis, preciseert verzoeker:

“Bij brief dd. 10.12.2010 werd [verzoeker] in kennis gesteld van de beslissing dd. 09.12.2010 van de Deputatie om tegen hem een tuchtonderzoek op te starten en om hem bij hoogdringendheid preventief te schorsen. In het kader van het tuchtonderzoek, werd [verzoeker] bij brief dd. 12.01.2011 uitgenodigd voor een bespreking op 20.01.2011.

Op 14.03.2011 heeft [de] financieel beheerder bij het Provinciebestuur Limburg, dan strafklacht ingediend tegen [verzoeker]. Op 15.03.2011, na uitdrukkelijke vraag van de raadsman van [verzoeker], heeft de Deputatie meegedeeld dat het tuchtonderzoek nog hangende was. Pas op 18.05.2011, heeft de Deputatie aan de raadsman van [verzoeker] meegedeeld dat klacht werd neergelegd bij de Procureur des Konings.

Op 01.12.2011 heeft de Procureur des Konings beslist het dossier te separeren wegens onvoldoende bewijzen.

Hoewel het bestuur de verplichting heeft om op geregelde tijdstippen te informeren naar de stand van het strafrechtelijk onderzoek, wordt pas bij schrijven dd. 27.03.2012, één jaar na het indienen van de strafklacht, door de provinciegriffier navraag gedaan naar de stand van zaken van het strafrechtelijk onderzoek.

Ter verantwoording van deze termijn verwijst de Deputatie in het bestreden besluit naar intern mailverkeer dd. 30.08.2011 waarin de provinciegriffier zou hebben gemeld ‘dat informele navraag [...] leert dat het onderzoek nog loopt en dat er geen verwachte eindtijd is’. Dit intern mailverkeer bevindt zich evenwel niet in het tuchtdossier. Bovendien bewijst een dergelijke interne mail niet dat er daadwerkelijk werd geïnformeerd naar de stand van het strafonderzoek bij de Procureur des Konings. De Deputatie geeft geen afdoende verantwoording waarom er niet tussentijds werd geïnformeerd naar de stand van het strafrechtelijk onderzoek en waarom het tuchtdossier de facto één jaar heeft stilgelegen.

Verwerende partij heeft hier in haar bestreden beslissing geen rekening mee gehouden.

Op 17.04.2012 wordt door het Parket dan toelating verleend tot inzage en afschrift van het dossier. Desalniettemin heeft de provinciegriffier nog eens anderhalve maand laten verstrijken alvorens het dossier op 30.05.2012 in te kijken en pas nadien bij schrijven dd. 04.06.2012 een afschrift van het strafdossier op te vragen. Er wordt geen enkele verklaring gegeven noch waarom er niet eerder tot inzage kon worden overgegaan, noch waarom het afschrift niet onmiddellijk werd opgevraagd nu de toelating reeds op 17.04.2012 werd gegeven.

Op 19.07.2012 wordt het afschrift van het strafdossier dan afgeleverd aan de Provincie Limburg. Vervolgens duurt het blijkbaar nog drie maanden vooraleer het dossier op 18.10.2012 aan de Deputatie wordt voorgelegd wegens vakantie van de verschillende betrokkenen bij het tuchtdossier en wegens zogenaamde ‘eigen dringende werkzaamheden’.

In haar besluit dd. 29.11.2012 blijft de Deputatie bij deze verantwoording.
[...]

In haar bestreden beslissing heeft verwerende partij de lange onderzoeks-
termijn en de daarmee gepaard gaande preventieve schorsing van meer
dan twee jaar weliswaar mee in overweging genomen bij het bepalen van
de tuchtstraf, meer bepaald werd de opgelegde tuchtstraf gehalveerd.

Aangezien het tijdsverloop in casu overduidelijk aantoonde dat er in totaal
16,5 maanden aan onverantwoorde dode momenten zijn geweest tijdens
de tuchtprocedure, had verwerende partij de opgelegde tuchtsanctie echter
moeten vernietigen wegens schending van de redelijke termijn.

Temeer nu verzoeker gedurende meer dan twee jaar preventief geschorst
is geweest met de nodige morele nadelen tot gevolg, zoals reputatiescha-
de, insinuaties, en dergelijke meer.”

10. In de memorie van antwoord wijst de verwerende partij op de
volgende feitelijke omstandigheden, die volgens haar een aanvaardbare verkla-
ring moeten geven voor het tijdsverloop:

“Zo kon, omwille van de verhuis van het Parket naar het nieuwe gerechts-
gebouw, maar inzage van het dossier gegeven worden op 30 mei 2012.
Ofschoon het Parket met de brief van 17 april 2012 toelating verleende
voor inzage en afschrift van het dossier, werd er tijdens de inzage meege-
deeld dat er ter plaatse geen fotokopies mogen worden genomen en dat
een afschrift van het strafdossier kan gevraagd worden. Op 4 juni 2012,
dit is vijf dagen na de inzage, verzoekt de provinciegriffier om een af-
schrift van het dossier en tevens om een machtiging om de stukken uit het
strafdossier aan te wenden in het kader van het lopende tuchtonderzoek,
toelating die de Provincie pas op 23 juli 2012, in volle vakantieperiode
dus, ontvangt. De Deputatie wijst er verder op dat vanaf dat ogenblik tot
15 september 2012 alle bij dat dossier betrokkenen op geen enkel moment
gemeenschappelijk aanwezig zijn zodat pas vanaf 15 september gemeen-
schappelijke afspraken kunnen gemaakt worden over de verdere behande-
ling van het tuchtdossier.

Komt daarbij nog dat, nu het parket de strafklacht wegens onvoldoende
bewijzen sepondeerde, de Deputatie op basis van het strafdossier en het re-
sultaat van het eigen intern onderzoek, diende uit te maken welke tekort-
komingen in hoofd van verzoeker als tuchtfeiten konden aangenomen
worden, of deze voldoende waren bewezen en welke strafmaat ter zake
kon worden overwogen.

Verder wijst de Provincie nog op de eigen dringende werkzaamheden die
verband houden met de start van het nieuwe schooljaar, periode die voor
het personeel van de provincie heel intensief en tijdrovend is.

Ook voor het feit dat op het bestuur de verplichting rust om haar diensten
tijdens de vakantie zo te organiseren dat de dossiers binnen een redelijke
termijn kunnen behandeld worden, wordt [door de deputatie] een aan-
vaardbare uitleg gegeven (recht op 10 opeenvolgende vakantiedagen te

nemen tijdens de grote vakantie, met het tuchtdossier moet omzichtig omgesprongen worden en het kan niet zomaar aan om het even wie worden doorgegeven).

Verwerende partij meent dat de Provincie hiermee een redelijke verantwoording geeft voor het feit dat de deputatie eerst op 18 oktober 2012 over de voortzetting van de tuchtprocedure heeft beslist en verzoeker voor het tuchtverhoor op 21 november 2012 wordt uitgenodigd.

Het besluit van de deputatie waarbij de tuchtmaatregel van schorsing voor 12 maanden (met halvering van de laatste bruto-activiteitwedde) wordt opgelegd, dateert van 29 november 2012 en werd dus quasi onmiddellijk na het tuchtverhoor genomen.

[...]

Gelet op de strafklacht en het seponeren ervan en het feit dat de tucht-overheid het lijvig tuchtdossier nadien aan een nieuw onderzoek diende te onderwerpen om na te gaan welke feiten als tuchtfeiten gekwalificeerd konden worden, de ontvangst van het strafdossier in een vakantieperiode en het feit dat na die periode het dossier met bekwame spoed verder werd behandeld, is verwerende partij van oordeel dat de deputatie de redelijke termijn niet heeft overschreden.

De Kamer van Beroep heeft bij de bepaling van de strafmaat bovendien oog gehad voor de duur van de procedure, reden waarom de schorsing bij tuchtmaatregel van 12 tot 6 maanden werd herleid.”

Beoordeling

11. Het middel is enkel ontvankelijk in zoverre de schending wordt aangevoerd van de redelijke termijn. Verzoeker werkt immers enkel die grief uit en komt in de toelichting niet meer terug op artikel 6.1 EVRM, noch op het zorgvuldigheidsbeginsel.

12. Om de redenen, uiteengezet bij de bespreking van het eerste middel, is de vraag of de deputatie al dan niet correct rekening heeft gehouden met de duur van de tuchtprocedure niet relevant. Het oordeel van de kamer van beroep is immers in de plaats ervan gekomen.

13. Met verzoeker stelt de Raad van State vast, dat de tucht-overheid gedurende een jaar nalaat om zich over de stand van haar klacht bij het parket te informeren en aldus de seponering ervan pas vier maanden erna heeft vernomen. Ook ontkent de verwerende partij niet dat ongewoon lang is gewacht tussen de kennisgeving van de seponering en de voortzetting van de tuchtprocedure,

maar zij accepteert – althans in de memorie van antwoord – dat de deputatie daarvoor een redelijke en aanvaardbare verantwoording heeft gegeven.

Hoe dan ook en zoals verzoeker zelf opmerkt, heeft de kamer van beroep wél ook ten gronde rekening gehouden met het temporeel element. Zij heeft in niet verkeerd te begrijpen bewoordingen “de lange onderzoekstermijn” in overweging genomen en mede om die reden geoordeeld dat de initiële tuchtstraf “te zwaar uitvalt”. In zoverre is zij verzoeker dus bijgevallen.

De kamer van beroep heeft vervolgens de lange onderzoekstermijn verdisconteerd in haar beslissing, door de oorspronkelijke beslissing van de deputatie te vernietigen en een minder zware tuchtstraf in de plaats te stellen, zoals verzoeker stelt: een halvering.

De kamer van beroep heeft bijgevolg als beroepsorgaan rekening gehouden met de redelijke termijn waarin de tuchtoverheid haar beslissing moest nemen, en zij heeft vervolgens bij het opleggen van de strafmaat onderzocht of de overschrijding ervan nog gecompenseerd kan worden, inzonderheid met een gebeurlijke strafvermindering.

De concreet in de voorliggende zaak opgelopen vertraging, gesteld tegenover de door de verwerende partij daaromtrent gegeven verantwoording, leidt ook naar het oordeel van de Raad van State alleszins niet tot de conclusie dat het bestuur noodzakelijk geacht moet worden elke bevoegdheid te hebben verspeeld om tegen verzoeker nog tuchtrechtelijk op te treden.

Verzoeker beweert, maar toont niet aan waarom de verwerende partij vervolgens met de concreet besloten compensatie niet afdoende rekening heeft gehouden met de duur van de tuchtprocedure. Verzoeker maakt aldus niet aannemelijk dat de om die reden gemilde maatregel niet op wettige wijze kon worden opgelegd. Loutere beweringen dat dit niet het geval zou zijn volstaan uiteraard niet.

14. Het middel wordt verworpen.

C. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

15. In het derde middel worden het materiële-motiveringsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel geschonden geacht, omdat de bestreden tuchtbeslissing twee tuchtfeiten in aanmerking neemt zonder te steunen op draagkrachtige motieven, gesteund op een correcte feitenvinding en na afweging van alle relevante feiten.

Volgens verzoeker beslist de kamer van beroep dat het loutere feit van een tekortkoming aan de beroepsplichten volstaat om een tuchtfeit in hoofde van verzoeker aan te nemen. Het gegeven dat een loutere tekortkoming aan de beroepsplichten kan volstaan voor het opleggen van een tuchtstraf, heeft volgens verzoeker evenwel niet tot gevolg dat elke professionele tekortkoming automatisch als een tuchtfeit moet worden gekwalificeerd. Ook, zo stelt verzoeker, “moet worden nagegaan of het personeelslid zelf – hetzij opzettelijk, hetzij door nalatigheid – de schuld draagt voor de verstoring van de goede werking van de dienst door dit feit, met andere woorden of hij een beroepsfout heeft begaan”. Welnu, de beweerde tekortkoming van een slordige en niet-transparante boekhouding is volgens verzoeker overduidelijk te wijten aan problemen van organisatorische aard en dus niet aan hemzelf. Verzoeker is studiemeester-opvoeder, heeft nooit gepaste begeleiding gekregen, heeft nooit een waarschuwing gekregen en in zijn functioneringsgesprek is over de manier waarop hij deze taken uitoefende nooit gesproken.

Ook voor het tweede tuchtfeit in verband met het vermengen van schoolgelden met privé-gelden heeft de kamer van beroep nagelaten om na te gaan of er sprake is van een verwijtbaar gedrag in hoofde van verzoeker.

De aangehaalde feiten zijn geen tuchtfeiten en kunnen bijgevolg het opleggen van een tuchtsanctie niet verantwoorden.

Beoordeling

16. Zoals de kamer van beroep terecht opmerkt is het, opdat handelen of niet-handelen van een personeelslid als een tuchtfeit kan worden aangemerkt, niet nodig dat er in zijn hoofd een bijzonder opzet bestaat zoals, bijvoorbeeld, de intentie om te schaden of zich te bevoordelen. Het enkele feit van een schuldige tekortkoming aan de beroepsplichten in hoofd van het personeelslid, volstaat.

Het middel, door uit te gaan van het tegendeel, faalt naar recht.

17. Verzoeker weerlegt nergens in de toelichting bij het middel de feitelijke grondslag waarop de beslissing steunt, namelijk – wat de eerste tenlastelegging betreft – dat hij geen registratiesysteem kan voorleggen, dat zelfs niet met zekerheid kan worden vastgesteld of en op welke wijze de verrichtingen werden geregistreerd, dat een aantal verrichtingen buiten de boekhouding werd gehouden en dat diverse transacties werden vermengd en – wat de tweede tenlastelegging betreft – dat hij schoolgelden met privé-gelden heeft vermengd en een privé-rekening voor drankverrichtingen heeft gebruikt.

In zoverre verzoeker een incorrecte feitenvinding aanvoert, is het middel bijgevolg bij gebrek aan toelichting niet ontvankelijk.

18. Over de eerste tekortkoming oordeelt de kamer van beroep dat het ongeacht de instructies van hogerhand tot de normale taak van een aangestelde behoort om de geldverrichtingen te registreren “hoe minimaal ook”, om er verantwoording over te kunnen afleggen. De door verzoeker tegengeworpen organisatorische problemen verantwoorden volgens de kamer van beroep bijgevolg niet dat verzoeker zelfs geen “minimaal” registratiesysteem heeft gehanteerd.

Over de tweede tekortkoming oordeelt de kamer van beroep dat die handelwijze getuigt van een verregaande onzorgvuldigheid die de controle bemoeilijkt.

Aldus heeft de kamer van beroep op grond van nalatigheid de persoonlijke schuld van verzoeker voor deze tekortkomingen aangenomen.

19. De conclusie dat deze tekortkomingen, eenmaal ze aan verzoeker mogen worden toegeschreven, niet stroken met wat minimaal van een zorgvuldig personeelslid met dezelfde functie van verzoeker verwacht mag worden, wordt door verzoeker niet ontkracht.

20. Het middel wordt verworpen.

D. Vierde middel

Uiteenzetting van het middel

21. In het vierde middel wordt de schending aangevoerd “van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, meer bepaald het zorgvuldigheidsbeginsel, inzonderheid de behoorlijke en correcte feitenvinding, de deskundige voorlichting en de informatieplicht en de volledigheid van het dossier”.

Verzoeker herhaalt dat uit geen enkel document blijkt dat hem voorafgaand aan het tuchtonderzoek is gewezen op zijn beweerde tekortkomingen. Het volledige tuchtonderzoek steunt op een eenzijdig verslag van de campusdirecteur waarvan de verklaringen zonder meer voor waar worden aangenomen. Uit het tuchtdossier blijkt niet dat hij ooit is aangemaand, enkel een eenzijdige bewering van de campusdirecteur is erin te lezen waarin deze stelt met verzoeker overlegd te hebben.

Volkomen ten onrechte ook, zo betoogt verzoeker, neemt de kamer van beroep aan dat hij geldverrichtingen niet zou hebben geregistreerd of bijgehouden:

“* Ten eerste gaat de bestreden beslissing voorbij aan het feit dat verzoeker in dienst was als opvoeder en behoorde tot het ondersteunend personeel.

* Ten tweede houdt de beslissing geen rekening met het feit dat uit de functiebeschrijving blijkt dat verzoeker als ondersteunend personeel de leerlingenbegeleiding moet verzorgen alsook allerhande administratieve, financiële en logistieke taken moet voorbereiden en uitvoeren en dat het luik financiële organisatie slechts één van de 8 competenties is. [...]

* Ten derde gaat de beslissing voorbij aan het feit dat het laatste functioneringsgesprek van verzoeker dateert van 2006 en positief was.

* Ten vierde gaat de beslissing er aan voorbij dat verzoeker wel degelijk een eigen registratiesysteem had en de geldverrichtingen bijhield. Verzoeker hield de geldverrichtingen namelijk bij in twee ringfarden, klasseermappen en klasseerbakjes op zijn bureau.

* Ten vijfde gaat de beslissing volledig voorbij aan het feit dat eind 2010 – na de preventieve schorsing van verzoeker waardoor hij dus niet meer op de school mocht komen – deze twee ringfarden en klasseermappen alsook een enveloppe met cash geld en klasseerbakjes verdwenen waren.”

Omtrent het gebruik van een privérekening onderstreept verzoeker dat de betalingen steeds werden uitgevoerd en dat de schoolgelden die hij op zijn rekening heeft gestort, steeds werden aangewend voor de betaling van de drankfacturen. Ook hierover werd hij nooit aangemaand.

Beoordeling

22. Geen enkele regel of geen enkel beginsel vereist, opdat een laakbaar gedrag tuchtrechtelijk mag worden gestraft, dat het bestuur eerst in een functioneringsgesprek of anderszins de betrokkene hierover moet aanmanen.

23. De verwerende partij acht het laakbaar, wat de eerste tenlastelegging betreft, dat zelfs geen minimale registratie van de geldverrichtingen is gebeurd, terwijl dit tot de normale taak van een aangestelde behoort. Uit die bewoordingen blijkt impliciet maar zeker dat de kamer van beroep het gedrag van verzoeker niet heeft afgemeten met de kennis en kunde van een gekwalificeerd

boekhouder als ijkmaat en dat aldus wel degelijk rekening is gehouden met het gegeven dat hij in dienst was als studiemeester-opvoeder en dat hij nog andere taken te vervullen had. Verzoeker geeft overigens zelf aan dat de financiële organisatie één van de acht competenties van het ondersteunend personeel is blijkens zijn functiebeschrijving.

Verzoeker beweert dat hij een registratiesysteem had met ringfarden, klasseermappen, klasseerbakjes en een enveloppe met cash geld en dat deze na zijn preventieve schorsing verdwenen zijn. Met die bewering is allerm minst in strijd dat de kamer van beroep vaststelt dat verzoeker “geen registratiesysteem kan voorleggen” en dat “zelfs niet met zekerheid kan worden vastgesteld of en op welke wijze de verrichtingen werden geregistreerd”. Wat de kamer van beroep volgens haar overwegingen voorts ook kan vaststellen, is “dat een aantal verrichtingen buiten de boekhouding van het (Provinciaal) Intern Verzelfstandigd Agentschap werden gehouden en diverse transacties werden vermengd waardoor de geldstromen niet of moeilijk kunnen worden gereconstrueerd”. Die vaststelling vindt in het middel geen tegenspraak of weerlegging. Spijts het verweer van verzoeker, beschikte het bestuur naar het oordeel van de Raad van State aldus over voldoende gegevens om op grond van deze vaststellingen naar recht te mogen besluiten dat verzoeker zich niet had georganiseerd “om verantwoording over zijn taakuitoefening te kunnen afleggen”.

24. Het middel gaat er ten onrechte van uit dat verzoeker wordt verweten dat hij de gelden die op de privérekening zijn gestort niet heeft gebruikt voor betaling van de overeenkomstige facturen. Het tuchtfout bestaat erin also “de controle bemoeilijkt” te hebben.

25. Het middel is ongegrond.

E. Vijfde middel

Uiteenzetting van het middel

26. Doordat de bestreden beslissing aan verzoeker de tuchtsanctie oplegt van schorsing met halvering van de laatste bruto-activiteitswedde voor een periode van zes maanden is volgens verzoeker het proportionaliteitsbeginsel geschonden, om volgende redenen:

- “- Verzoeker heeft geen enkel tuchtrechtelijk verleden. Meer zelfs, hij heeft sedert zijn indiensttreding in 1976 nog nooit enige negatieve evaluatie ontvangen;
- Verzoeker heeft nooit enige aanmaning of opmerking ontvangen in verband met de wijze waarop hij zijn werk uitoefent;
- De tuchtfeiten betreffen een slordige en niet-transparante boekhouding enerzijds en het vermengen van school- en privégeden anderzijds zonder dat deze feiten daadwerkelijk op een voldoende bewijskrachtige wijze zijn aangetoond. De feitenvinding is louter en alleen gebaseerd op eenzijdige stukken.
- Verzoeker reeds gedurende twee jaar preventief geschorst was vooraleer er een tuchtrechtelijke beslissing is genomen en het tuchtonderzoek een aantal onverklaarbare dode momenten vertoonde.”

Zelfs indien aan verzoeker een bepaalde tekortkoming verweten zou kunnen worden, dan nog diende de kamer van beroep rekening te houden met het feit dat verzoeker nooit met opzet heeft gehandeld doch steeds met de beste bedoelingen. Minstens kan worden vastgesteld dat in geval van bestaan van tekortkomingen een andere – minder drastische maatregel – eveneens had volstaan. Bijvoorbeeld de blaam.

Beoordeling

27. De kamer van beroep heeft haar keuze voor de strafmaat uitdrukkelijk toegelicht. Hieruit blijkt dat rekening is gehouden met de lange onderzoekstermijn, met het gegeven dat het toezicht op de werkzaamheden van verzoeker niet adequaat is gevoerd en met de preventieve schorsing van meer dan twee jaar. Om die redenen is de initiële tuchtsanctie vernietigd en is de sanctie

teruggebracht van twaalf maanden schorsing tot zes maanden schorsing, telkens met halvering van de laatste bruto-activiteitswedde.

Zelfs al blijft ook deze finale sanctie een ingrijpende tuchtstraf, dan toch kan de Raad van State niet vaststellen dat het erdoor toegemeten leed buiten alle proportie is, waardoor het ten enenmale ondenkbaar is dat een redelijk en zorgvuldig handelende tuchtoverheid tot eenzelfde sanctie zou kunnen besluiten voor feiten van die aard en ernst. Daarmee wil niet gezegd zijn dat de tucht-overheid, zoals verzoeker suggereert, geen lichtere straf had kunnen opleggen die evengoed binnen de grenzen van haar beoordelingsbevoegdheid lag. Het is echter nu eenmaal eigen aan de uitoefening van een discretionaire bevoegdheid zoals de tuchtbevoegdheid, dat uiteenlopende beslissingen denkbaar zijn, die nochtans alle de toets aan het redelijkheidsbeginsel doorstaan. Verzoeker verwacht ook orde-maatregelen met tuchtmaatregelen, waar hij argumenteert dat de verwerende partij binnen de haar ter beschikking gestelde keuzemogelijkheden zou moeten opteren voor de sanctie die het minste leed toebrengt.

28. Het middel is ongegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partij 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 13 oktober 2014, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Geert Van Haegendoren,	kamervoorzitter,
Bruno Seutin,	staatsraad,
Bert Thys,	staatsraad,
bijgestaan door	
Vera Wauters,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Vera Wauters

Geert Van Haegendoren