RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

nr. 230.976 van 27 april 2015
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

Tussenkomende 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 het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 28 oktober 2013, strekt tot de nietigverklaring van "[d]e 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. Bij arrest nr. 226.332 van 5 februari 2014 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.

Het Gemeenschapsonderwijs, vertegenwoordigd door de scholengroep 22 - Panta Rhei, heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 28 april 2014. De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Auditeur Jurgen Neuts heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 23 maart 2015.

Staatsraad Bert Thys heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Ann Coolsaet, die *loco* advocaat Tom De Sutter verschijnt voor de verzoekende partij, adjunct van de directeur Frederik Stevens, die verschijnt voor de verwerende partij en advocaat Jan Fransen, die *loco* advocaat Marc Stommels 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 scholengroep 22 - Panta Rhei van het Gemeenschapsonderwijs valt.

3.2. Op 19 oktober 2012 vraagt de raad van bestuur van de scholengroep aan 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.

De raad van bestuur wenst in het bijzonder meer duidelijkheid over:

> "• [d]e *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?
> • [d]e *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 met onmiddellijke ingang preventief te schorsen en een tuchtprocedure op te starten.

3.4. Nadat hij verzoekster heeft gehoord, "bevestigt en bekrachtigt" de raad van bestuur op 19 november 2012 de preventieve schorsing.

3.5. Op 28 januari 2013 legt de onderzoekscel van het Gemeenschapsonderwijs een 112 pagina's en drie bijlagen tellend rapport neer, met als titel: 'Onderzoek naar de financiële transacties die [verzoekster] als directeur van de BS […] deed via externe rekeningen'.

3.6. 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 bij tuchtmaatregel te ontslaan op grond van de 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 de rekening […]
[1° tot en met 2°]
f. betaling met de bankkaart van de rekening […]
[1° tot en met 2°]"

Verzoekster wordt uitgenodigd om daarover door de raad van bestuur te worden gehoord op 14 maart 2013.

3.7. Op vraag van verzoekster wordt de hoorzitting uitgesteld tot 28 maart 2013.

3.8. 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 onderzoekscel.

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."

3.9. Op vraag van verzoekster wordt daarop de hoorzitting verdaagd naar 16 april 2013.

Op die datum wordt verzoekster, bijgestaan door haar raadsman, gehoord door de raad van bestuur. Van dit verhoor wordt een verslag opgesteld.

3.10. Op 25 april 2013 beslist de raad van bestuur van de scholengroep, bij geheime stemming en met unanimiteit, in een 265 bladzijden tellende beslissing om verzoekster bij tuchtmaatregel te ontslaan.

3.11. Op 28 mei 2013 stelt verzoekster tegen haar ontslag een beroep in bij de kamer van beroep voor het Gemeenschapsonderwijs.

3.12. Op 23 augustus 2013 beslist de kamer van beroep voor het Gemeenschapsonderwijs, bij geheime stemming en met unanimiteit, 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]".

Deze beslissing van de kamer van beroep 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 tuchtfeit 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 tuchtfeit 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 gelijkenis 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 wegkrimpend 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 mogelij-

ke 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."

Dit is de bestreden beslissing.

3.13. Deze beslissing wordt met een brief van 29 augustus 2013 aan verzoekster ter kennis gebracht.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

4.1. Verzoekster voert in het eerste middel de schending aan van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 'betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen', het materiëlemotiveringsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel.

Zij licht het middel "algemeen" als volgt toe:

"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."

4.2. In een *eerste middelonderdeel* betoogt verzoekster vooreerst dat de feiten die dateren van zes maanden vóór de aanvang van de tuchtprocedure op 8 november 2012, luidens de overwegingen van de bestreden beslissing niet in aanmerking kunnen worden genomen. Dit blijkt evenwel niet meer uit het dictum van de bestreden beslissing, dat de beslissing die het voorwerp uitmaakt van het georganiseerd administratief beroep zonder meer bevestigt. Ook van de overweging dat voor "latere feiten" het gebrek aan reactie van scholengroep 22 moet gelden als een verzachtende omstandigheid, is bij de straftoemeting in het geheel niets te merken.

Voorts stelt verzoekster dat de bestreden beslissing aanvaardt dat zij 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 moet worden ondergebracht en wat eventueel op de rekening van een vzw of een feitelijke vereniging mag worden geboekt. Hieruit volgt dat de vermeende tekortkomingen van verzoekster niet tuchtrechtelijk kunnen worden bestraft, maar die gevolgtrekking wordt in de bestreden beslissing niet gemaakt.

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

Verzoekster wijst er ten slotte op dat zij steeds heeft 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 begroting, met andere woorden "uitgaven die eerst zijn geprefinancierd door de feitelijke vereniging". In de periode van 2008 tot 2011 is ongeveer 24.000 euro teruggestort door de scholengroep aan de feitelijke vereniging. Een dergelijk onderzoek kan nog diverse bewijzen opleveren met betrekking tot de gedane uitgaven. Verzoekster stelt: "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 tot nog toe niet geheel zijn teruggevonden in het archief, betekent volgens verzoekster niet dat zij schuldig is aan de verschillende individuele tenlasteleggingen.

4.3. In een *tweede middelonderdeel* laat verzoekster andermaal gelden – nu met betrekking tot "overweging 2" van de bestreden beslissing – dat deze beslissing de eigen overwegingen met betrekking tot de verjaring negeert, namelijk doordat ze de tweede categorie van tenlasteleggingen als bewezen in aanmerking neemt. Het is volgens verzoekster bovendien niet omdat er meerdere vergissingen zijn, dat van de weeromstuit mag worden beweerd dat de vergissingen ongeloofwaardig zijn. Indien zij daadwerkelijk slechte bedoelingen zou hebben gehad, dan zou zij gewoon contant geld hebben gebruikt en er niemand bij betrokken hebben. Het niet betwiste materiële bewijs, aldus verzoekster, vormt geen bewijs van het morele element en van haar schuld aan de tenlasteleggingen. Hieraan wordt ook in de bestreden beslissing geheel voorbijgegaan.

4.4. In een *derde middelonderdeel* voert verzoekster aan dat ook "overweging 3" van de bestreden beslissing de eigen overwegingen met betrek-

king tot de verjaring negeert, namelijk door de derde categorie van tenlasteleggingen als bewezen in aanmerking te nemen.

Voorts argumenteert verzoekster dat de tuchtoverheid niet gerechtigd is een strafrechtelijke kwalificatie aan de tenlasteleggingen te geven en alzo de aard en de ernst ervan zwaarwichtiger te maken, wat in de bestreden beslissing is gebeurd. De bestreden beslissing geeft uitdrukkelijk aan dat de derde categorie van tenlasteleggingen wordt begrepen als het "bedrieglijk" verduisteren of verspillen. De tuchtoverheid eigent zich aldus de rol van strafrechter toe. Zij dient dan ook het bedrieglijke karakter van het beweerde niet of niet tijdig terugbetalen aan te tonen om tot het bewijs van de derde categorie van tenlasteleggingen te komen. Zij is er niet toe gerechtigd de bewijslast om te keren.

Verzoekster stelt dat zij ongetwijfeld nonchalant is geweest en zij heeft er begrip voor dat haar aanpak vragen kan oproepen, maar zij betwist formeel dat zij zich persoonlijk zou hebben verrijkt of misbruik van vertrouwen zou hebben gepleegd zoals bedoeld in de derde categorie van tenlasteleggingen. Het is bovendien een geheel andere kwestie vast te stellen dat – door haar nonchalance – geen controle op of verantwoording van bepaalde uitgaven meer mogelijk is, dan wel voor te houden dat zij een vertrouwen zou hebben misbruikt, zij geen terugbetaling zou hebben gedaan, laat staan uit eigen beweging, en zij zich persoonlijk zou hebben verrijkt of een privé-uitgave zou hebben gedaan. De tuchtoverheid is vrij om de tenlasteleggingen in verschillende gradaties te kwalificeren. Zij moet daarvan evenwel ook de gevolgen op het vlak van de bewijslast dragen. Uit de bestreden beslissing blijkt volgens verzoekster ontegensprekelijk dat de tuchtoverheid onder "misbruik van vertrouwen" een bedrieglijk handelen van haar verstaat. Daarvan ligt echter geen enkel 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, aldus verzoekster, het gebrek aan richtlijnen over 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 overigens beschikbaar in de omslagen. Het volstaat in het kader van de kwalificatie van de tenlastelegging niet dat slechts wordt ingegaan op twee voorbeelden. Dit is des te meer zo nu wordt erkend dat verzoekster voor een belangrijk aantal verrichtingen een aanvaardbare verklaring heeft gegeven of tijdens het onderzoek een verklaring is gevonden.

5. In haar memorie van wederantwoord betoogt verzoekster vooreerst dat zij "minstens een moreel belang heeft bij de beoordeling van de verschillende middelonderdelen". De opgelegde tuchtstraf van het ontslag vindt haar grondslag in de drie verschillende tenlasteleggingen. De Raad van State mag niet voorbijgaan aan de bewoordingen van de bestreden beslissing door zonder meer aan te nemen dat de derde tenlastelegging op zich zou volstaan voor het opleggen van deze tuchtstraf. Als in de bestreden beslissing eerst uitdrukkelijk een verzachtende omstandigheid wordt aangenomen, dan kan van de weeromstuit niet worden geoordeeld dat deze niet van aard is de in eerste aanleg opgelegde tuchtstraf te milderen. Volgens verzoekster gaat de Raad van State in zijn arrest over haar vordering tot schorsing ook voorbij aan de kritiek dat uit de oproeping blijkt dat haar een reeks van individuele tenlasteleggingen – opgedeeld in drie categorieën – wordt verweten en dus niet een gedrag of houding, zoals in de bestreden beslissing wordt aangenomen. Verzoekster blijft voorts van mening dat de feiten die onder de derde tenlastelegging in aanmerking worden genomen, niet voor bewezen kunnen worden gehouden, in elk geval niet binnen de kwalificatie die eraan is gegeven.

Verzoekster voert bijkomend nog aan dat de verwerende partij in haar procedurestukken voor de Raad van State haar motieven niet nader kan toelichten of verduidelijken. Indien dat nodig is, dan blijkt alleen daaruit al dat de

motiveringsplicht niet is gerespecteerd. In het geval de bestreden beslissing de opgeworpen verjaring slechts beperkt heeft onderzocht en niet de invloed ervan op alle individuele tenlasteleggingen, is ze evenzeer onzorgvuldig tot stand gekomen. Als er kennis is van het bestaan van verschillende al dan niet officiële rekeningen, zou meteen duidelijk moeten zijn dat er verrichtingen op die rekeningen gebeuren. Als er kennis is van het niet gebruiken van een bankenboek en kasboek, is meteen ook duidelijk dat er geen initiatieven zijn genomen om de verrichtingen te onderzoeken. Volgens verzoekster is er dan ook sprake van verjaring ingevolge de nalatigheid van de tussenkomende partij.

Voorts stelt verzoekster dat de verwerende partij niet kan voorhouden dat zij de feiten toch als individuele tenlasteleggingen heeft beoordeeld en niet als een gedrag of een houding. Zij heeft immers geen enkel onderzoek gewijd aan de individuele tenlasteleggingen en zij heeft geen rekening gehouden met de betwistingen vanwege verzoekster. Volgens verzoekster is zij niet in staat concreter betwisting te voeren dan zij heeft gedaan, nu de stukken in het bezit zijn van de tussenkomende partij en zijzelf daar geen toegang toe heeft. Er wordt, aldus verzoekster, ook niet gereageerd op het gegeven dat de aangevoerde onzorgvuldigheid reeds blijkt doordat bepaalde tenlasteleggingen onmiddellijk zijn geschrapt nadat nieuwe stukken zijn teruggevonden.

Verzoekster laat ook nog gelden dat de verjaringsproblematiek niet *post factum* kan worden beperkt tot enkele individuele tenlasteleggingen van de eerste categorie. Bovendien is het morele element wel degelijk van belang en moet het worden bewezen als aan verzoekster een kwalijke intentie wordt verweten. Vergissingen zijn niet gelijk te stellen met het “onrechtmatig” opnemen van krediet.

Verzoekster wijst er nog op dat de tussenkomende partij en de verwerende partij wisten dat zij beroepsmatig andermans goederen beheert en evenzeer dat er verschillende rekeningen bestonden en de verrichtingen niet

zorgvuldig werden bijgehouden. Deze wetenschap heeft niet geleid tot enig onderzoek, richtlijnen of aanmaningen om het anders te doen, zodat er, wat de derde categorie van tenlasteleggingen betreft, wel degelijk sprake is van verjaring. Onzorgvuldigheid in het registreren en verantwoorden van uitgaven houdt geenszins van de weeromstuit in dat misbruik van vertrouwen wordt gemaakt. Er is dan enkel onzorgvuldigheid.

In het arrest over de vordering tot schorsing is volgens verzoekster voorbijgegaan aan haar argumentatie over de kwalificatie van de feiten als "misbruik van vertrouwen". Verzoekster stelt zich op dit vlak niet te vergissen: de tussenkomende en de verwerende partij hebben het wel degelijk over "misbruik van vertrouwen", zij verwijzen daarmee naar de strafrechtelijke kwalificatie en zij kunnen bezwaarlijk betwisten dat die kwalificatie méér inhoudt dan een onzorgvuldigheid. De opdeling in categorieën van tenlasteleggingen vormt daarvan het bewijs. Er is daardoor sprake van een bijkomend verwijt, namelijk van een bedrieglijk opzet als moreel element. Het bewijs van dit moreel element moet dan ook worden geleverd. Verzoekster is het niet eens met de stelling ingenomen in het arrest over de vordering tot schorsing dat de vraag of hierbij sprake is van bedrieglijk inzicht naast de kwestie lijkt.

Verzoekster aanvaardt ten slotte wel dat zij verantwoordelijk is voor haar onzorgvuldigheid, maar uit de bijkomende stukken die zijn opgedoken en waartoe zij geen toegang meer heeft, blijkt op zich dat er soms geen sprake is van onzorgvuldigheid. Dit laatste treft wel degelijk de tuchtoverheid, die zonder het vereiste bewijs een veel zwaardere kwalificatie dan loutere onzorgvuldigheid hanteert en verzoekster beticht van bedrieglijke intenties.

6. In haar laatste memorie houdt verzoekster staande dat zij minstens een moreel belang heeft bij de beoordeling van de verschillende middelonderdelen, temeer "wanneer de bestreden beslissing voor de tussenkomende partij

de grondslag vormt voor een reeds opgestarte burgerlijke procedure tot schadevergoeding".

Voor het overige herhaalt zij wezenlijk haar eerder uiteengezette standpunten.

Beoordeling

7. In arrest nr. 226.332 van 5 februari 2014 over verzoeksters vordering tot schorsing van de bestreden beslissing heeft de Raad van State het eerste middel voorlopig als volgt beoordeeld:

> "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 vergist 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] 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."

8. Na onderzoek ten gronde van de voorliggende zaak bevestigt de Raad van State de hiervóór aangehaalde overwegingen. De kritiek van verzoekster kan de Raad omwille van de hierna uiteengezette redenen niet overtuigen.

9.1. De kamer van beroep voor het Gemeenschapsonderwijs beschikt ingevolge de devolutieve werking van het administratief beroep in beginsel over dezelfde ruime discretionaire beoordelingsbevoegdheid als de tuchtoverheid om te oordelen over de bij haar aanhangig gemaakte tuchtzaak. Deze bevoegdheid van de kamer van beroep impliceert dat de kamer tuchtfeiten die door de tuchtoverheid bewezen werden geacht, voor niet bewezen kan houden of zelfs als verjaard kan beschouwen, maar terzelfder tijd op grond van de door haar wél bewezen en niet verjaard bevonden tuchtfeiten toch kan besluiten tot het opleggen

van dezelfde tuchtstraf als de tuchtoverheid. Zij mag alleen geen zwaardere tuchtstraf opleggen, wat zij met de bestreden beslissing overigens ook niet doet.

In dit geval blijkt uit de overwegingen van de bestreden beslissing duidelijk dat het tuchtrechtelijk ontslag aan verzoekster wordt opgelegd op grond van “de vele onverklaarde uitgaven en de bewezen herhaalde aanwending van schoolgelden in eigen voordeel” – dit betreft de derde tenlastelegging – en dat die feiten “meer dan ten volle de tuchtstraf van het ontslag verantwoorden”, “nog afgezien van de tenlasteleggingen van onzorgvuldig en nonchalant bestuur en onrechtmatig opnemen van krediet” – de eerste en de tweede tenlastelegging – die dus niet in aanmerking worden genomen.

De Raad van State zou zich in de plaats van de kamer van beroep stellen, wat hij niet vermag te doen, wanneer hij – zoals verzoekster voorstaat – aan deze duidelijke overwegingen van de bestreden beslissing niét de conclusie zou verbinden dat de derde tenlastelegging volgens de kamer van beroep volstaat om de tuchtstraf van het ontslag van ambtswege op te leggen.

Het morele belang dat verzoekster meent te hebben bij de beoordeling van haar middel ten aanzien van de twee andere tenlasteleggingen, neemt niet weg dat haar kritiek met betrekking tot die tenlasteleggingen niet van aard kan zijn te leiden tot de vernietiging van de bestreden beslissing. Het betreft immers kritiek op overtollige motieven, waarvan de eventuele onregelmatigheid niet de wettigheid van de bestreden beslissing in het gedrang kan brengen.

Verzoeksters kritiek dat de bestreden beslissing bij het opleggen van de tuchtstraf geen rekening heeft gehouden met de vastgestelde verjaring van sommige feiten en de aangenomen verzachtende omstandigheid wat de eerste en de tweede tenlastelegging betreft, is dan ook niet dienstig.

Het eerste middelonderdeel is in zoverre niet ontvankelijk.

9.2. Verzoekster verwijt de bestreden beslissing niet te zijn ingegaan op haar argumentatie met betrekking tot de individuele tenlasteleggingen – te begrijpen als de tuchtfeiten vermeld in de derde tenlastelegging – die bovendien alle door de tuchtoverheid moeten worden bewezen. Zij is van mening dat de Raad van State in het tussenarrest is voorbijgegaan aan dat onderdeel van haar middel.

In dit verband dient erop te worden gewezen dat de raad van bestuur van de scholengroep in zijn tuchtbeslissing van 25 april 2013 punt per punt heeft nagegaan of voor het gebruik van de bankkaart verbonden aan een rekening waarop schoolgelden stonden, een verantwoordingsstuk voorhanden was en of verzoekster het betrokken bedrag, wanneer niet het bewijs werd geleverd dat het om een schoolgerelateerde uitgave ging, al dan niet vrijwillig had terugbetaald. De neerslag daarvan is te vinden op de bladzijden 215 tot 239 van de voormelde beslissing. Daarbij werd telkens ingegaan op het verweer zoals verzoekster dat in haar verweerschrift van 16 april 2013 had opgenomen. Vele van deze tenlasteleggingen werden door de raad van bestuur bewezen geacht. Voor andere aanvaardde de raad van bestuur het verweer, zoals bijvoorbeeld voor de tenlasteleggingen 3.a.5, 3.a.38, 3.a.59, 3.a.60, 3.a.63, 3.a.69, 3.a.72, 3.a.73, 3.a.75 (ten dele), 3.a.76, 3.a.77 (ten dele), 3.a.78, 3.a.79 (ten dele) en 3.a.80.

In haar beroepschrift voor de kamer van beroep heeft verzoekster niet méér gedaan dan per tenlastelegging “haar standpunt zoals reeds meermaals is ingenomen [herhalen]”. Zij voegde daar dan telkens nog aan toe dat “[h]et gebrek aan bewijsstuk […] niet het bewijs [inhoudt] van een bedrieglijke verduistering of verspilling”. Meermaals voerde verzoekster slechts aan zich de geldopvragingen “niet meer [te] herinneren”.

Het antwoord van de kamer van beroep daarop luidt:

> "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: […].
>
> 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."

Aldus heeft de kamer van beroep duidelijk geoordeeld en laten kennen dat deze tuchtfeiten, zoals en in de mate dat ze door de raad van bestuur eerder al bewezen werden geacht, inderdaad voor bewezen mochten worden gehouden. Verzoekster geeft niet aan welk antwoord zij, gelet op de inhoud van haar beroepschrift, nog bijkomend mocht verwachten van de kamer van beroep. Die kamer heeft voorts op een afdoende wijze verzoeksters argument weersproken dat uit het gebrek aan bewijs van een uitgave geen "bedrieglijke verduistering of verspilling" zou blijken.

Het eerste middelonderdeel is in zoverre niet gegrond.

9.3. Verzoekster betoogt nog te hebben opgeworpen dat de scholengroep in de periode van 2008 tot 2011 om en bij de 24.000 euro heeft overgeschreven naar de kwestieuze rekening. Daarin zouden nog bewijzen kunnen worden gevonden voor gedane uitgaven. Noch de raad van bestuur van de scholen-

groep, noch de kamer van beroep zou op haar vraag tot nader onderzoek dienaangaande zijn ingegaan.

Verzoekster verliest daarbij evenwel uit het oog dat in het "bijgewerkte" onderzoeksrapport van 21 maart 2013 wel degelijk wordt verwezen naar overschrijvingen die de scholengroep heeft gedaan naar de bedoelde rekening. Met betrekking tot die overschrijvingen stelt het onderzoeksrapport vast dat "[h]et gaat om de terugbetaling van schuldvorderingen die via de 'zwarte kas' eerder al cash aan personeelsleden werden uitbetaald". Verzoekster betwist dit als zodanig niet. Het feit dat dit niets te maken heeft met de sommen geld die worden genoemd in de derde categorie van tenlasteleggingen, zal er niet vreemd aan zijn dat op verzoeksters vraag naar nader onderzoek niet is ingegaan. Het bestuur is er overigens slechts toe gehouden de grieven en argumenten van de bestuurde te beantwoorden die wezenlijk invloed kunnen hebben op de uitkomst van de zaak.

Het eerste middelonderdeel is in zoverre evenmin gegrond.

10. In het tweede middelonderdeel levert verzoekster alleen kritiek op de beoordeling van de tweede tenlastelegging ("onrechtmatig opnemen van krediet").

Om de reden uiteengezet *sub* 9.1 kan die kritiek niet worden aangenomen.

Het tweede middelonderdeel is niet ontvankelijk.

11.1. In het derde middelonderdeel voert verzoekster aan dat de bestreden beslissing het ingenomen standpunt over de verjaring volkomen negeert wat de derde tenlastelegging betreft.

De bestreden beslissing erkent de verjaring van het tuchtfeit van het houden van een niet-officiële rekening. De kamer van beroep aanvaardt tevens dat ook voor feiten die verband houden met het niet doorstorten van inkomsten naar de werkrekening van de scholengroep en het niet gebruiken van een bankenboek en kasboek – feiten waarop de verificateur in een verslag van 30 juni 2011 reeds heeft gewezen – de verjaring geldt in de mate dat ze te situeren zijn meer dan zes maanden vóór de aanvang van de tuchtprocedure op 8 november 2012.

Dat verzoekster de betrokken rekeningen ook gebruikte om privé-uitgaven te verrichten, zonder deze tijdig terug te betalen – de derde tenlastelegging – is evenwel een geheel andere kwestie. Verzoekster toont dan ook niet aan dat de bestreden beslissing, door voor deze laatste feiten de verjaring niét te aanvaarden, tegenstrijdig zou zijn in haar motieven.

Het derde middelonderdeel is in zoverre niet gegrond.

11.2. Dat op het verweer met betrekking tot de individuele tenlasteleggingen niet zou zijn ingegaan, werd hiervóór *sub* 9.2 reeds tegengesproken.

Het derde middelonderdeel is in zoverre evenmin gegrond.

11.3. In het derde middelonderdeel verwijt verzoekster de bestreden beslissing tevens gebruik te hebben gemaakt van de kwalificatie ‘misbruik van vertrouwen’, die een strafrechtelijke kwalificatie is welke het “bedrieglijke verduisteren en verspillen” van gelden impliceert. Volgens verzoekster is niet bewezen dat zij de betrokken gelden heeft aangewend om zichzelf te verrijken. Het is niet omdat zij geen verantwoording kan afleggen voor bepaalde uitgaven, dat zonder meer mag worden verondersteld dat zij bedrieglijk heeft gehandeld en dat zij het tegenbewijs moet leveren.

Verzoekster is – minstens feitelijk – “rekenplichtig”, dit wil zeggen dat zij verplicht is rekening te houden en verantwoording af te leggen over het voor de school gevoerde financiële beheer en de verrichte uitgaven. Met andere woorden moet zij transparantie bieden over de inkomsten en uitgaven van de rekeningen die zij beheert. Indien zij dat niet kan, dan is het niet onredelijk dat de tuchtoverheid daaruit afleidt dat er sprake is van “misbruik van vertrouwen”. Door aldus te oordelen, wordt de bewijslast niet omgekeerd.

Anders dan verzoekster, ziet de Raad van State geen gegeven dat erop wijst dat de kamer van beroep de term “misbruik van vertrouwen” in zijn strafrechtelijke betekenis heeft gebruikt. De kamer van beroep heeft alleen vastgesteld welke de verplichtingen zijn van iemand die andermans goederen beheert, dat verzoekster “door eigen toedoen” en “manifest” aan die verplichtingen heeft verzaakt, dat zij de gevolgen daarvan moet dragen en dat dit als “een herhaald en zeer ernstig misbruik van vertrouwen” moet worden beschouwd.

Het derde middelonderdeel is ook in zoverre niet gegrond.

11.4. De omstandigheid dat na de oproeping van verzoekster voor de tuchtoverheid nog bewijsstukken zijn opgedoken, toont dan weer niet aan dat de bewijsvoering onzorgvuldig zou zijn gebeurd. Zoals zo-even gesteld, staat het aan verzoekster om verantwoording af te leggen omtrent inkomsten en uitgaven op de rekeningen die zij beheert. Wanneer pas later een “ongeordende doos” met verantwoordingsstukken wordt gevonden, is dat vooral te wijten aan de handelwijze van verzoekster zelf. Het verwijt treft niet de tuchtoverheid. Dat verzoekster tot die stukken thans geen toegang meer heeft, valt aldus al evenzeer onder de verantwoordelijkheid van verzoekster.

Dat de bestreden beslissing “het gebrek aan richtlijnen bij de overdracht van rekeningen en middelen bij de overgang naar een andere school” negeert, evenals “de afspraak die daarover met de opvolger is gemaakt om dit

later te regelen", houdt geen verband met de tenlastelegging van het "misbruik van vertrouwen" en maakt in dat opzicht dan ook geen dienstig verweer uit.

Het derde middelonderdeel is in zoverre – indien al ontvankelijk – niet gegrond.

12. Het eerste middel is in geen van zijn onderdelen gegrond.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

13. Verzoekster voert in het tweede middel de schending aan van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 'betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen', de materiëlemotiveringsplicht, het zorgvuldigheidsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel.

Zij betoogt dat de motivering van de strafmaat slechts een stijlformule is, die geen rekening houdt met de kritiek welke zij heeft verwoord in haar beroepschrift, noch met haar staat van dienst. Eveneens negeert de bestreden beslissing "de eigen daaraan voorafgaande overwegingen" met betrekking tot de verjaring en de verzachtende omstandigheid, zodat het evenredigheidsbeginsel is geschonden.

Volgens verzoekster mag in de bestreden beslissing niet worden gelezen dat alleen al voor de derde categorie van tenlasteleggingen de tuchtstraf van het ontslag is opgelegd. Zulks blijkt immers niet uit de opbouw van de beslissing. In elk geval wordt niet gespecificeerd welke uitgaven onverklaard zijn gebleven en over welke bewezen herhaalde aanwending van schoolgelden in eigen voordeel het zou gaan. Dit geldt des te meer nu niet op de individuele tenlas-

teleggingen is ingegaan en de tuchtstraf wordt opgelegd voor een algemene houding of gedrag.

14. In haar memorie van wederantwoord laat verzoekster nog gelden dat in arrest nr. 226.332 van 5 februari 2014 van de Raad van State over haar vordering tot schorsing van de bestreden beslissing ten onrechte is voorbijgegaan aan haar kritiek en aan de eigen overwegingen van de bestreden beslissing. Wanneer in de bestreden beslissing uitdrukkelijk wordt aangenomen dat met bepaalde gegevens rekening zal moeten worden gehouden, dan kan onmogelijk worden aanvaard dat daar uiteindelijk zelfs niet wordt op ingegaan of verduidelijkt waarom deze gegevens toch geen invloed hebben. De verwerende partij nodigt zichzelf uit om zich over deze gegevens te beraden bij de straftoemeting, maar doet dat uiteindelijk niet en toch zou dan moeten worden aangenomen dat de bestreden beslissing zorgvuldig tot stand is gekomen omdat er impliciet maar zeker rekening mee gehouden zou zijn.

Beoordeling

15. De bestreden beslissing vermeldt ter verantwoording van de strafmaat:

> "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."

Deze verantwoording kan bezwaarlijk als een stijlformule worden afgedaan, nu duidelijk een verband wordt gelegd tussen de opgelegde tuchtstraf en de concrete tenlastelegging van de aanwending, door verzoekster, van

schoolgelden in eigen voordeel, alsook het daaruit afgeleide grondig geschokte vertrouwen dat iedere verdere samenwerking onmogelijk maakt.

16. Zoals bij de bespreking van het eerste middel is gebleken – weliswaar anders dan verzoekster het ziet – is de tuchtsanctie van het ontslag "meer dan ten volle" gebaseerd op de derde categorie van tenlasteleggingen. Dat daarbij "de eigen daaraan voorafgaande overwegingen" werden genegeerd, werd reeds bij de beoordeling van het eerste middel tegengesproken.

17. Het bestuur is in zijn beoordeling gebonden door het evenredigheidsbeginsel, wat in tuchtzaken betekent dat de straf in een redelijke verhouding moet staan tot de vastgestelde tekortkomingen. De overheid beschikt dienaangaande echter over een ruime appreciatiebevoegdheid, die onder meer betrekking heeft op de aard van de ten laste gelegde feiten, de omstandigheden waarin ze gepleegd zijn, de weerslag van de vastgestelde inbreuk op de openbare dienst en zo meer. De Raad van State kan enkel een kennelijk in wanverhouding tot de fout staande tuchtstraf als onwettig bestempelen, dit wil zeggen een straf waarvan het in redelijkheid ondenkbaar is dat enige overheid ze voor die fout zou opleggen.

In dit geval stelt de kamer van beroep dat de 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.

Verzoekster toont niet aan dat dit oordeel, gelet op de onmiskenbaar zeer ernstige en bewezen tuchtfeiten van "misbruik van vertrouwen", de grenzen van de beoordelingsvrijheid van de tuchtoverheid overschrijdt.

18. Het valt ten slotte niet in te zien hoe "verzachtende omstandigheden" die worden aanvaard ten aanzien van twee categorieën van tenlasteleggingen, nog kunnen en mogen in aanmerking worden genomen als nadien wordt geoordeeld dat alleen al een derde categorie van tenlasteleggingen – waarvoor geen verzachtende omstandigheden zijn aangenomen – "meer dan ten volle de tuchtstraf van het ontslag verantwoord[t]".

19. Het tweede middel is niet gegrond.

V. Anonimisering

20. 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 verzoekster dat bij de publicatie van het arrest haar identiteit niet wordt opgenomen.

Dit verzoek wordt ingewilligd.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing en van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 375 euro.

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

3. Bij de publicatie van dit arrest door de Raad van State wordt de identiteit van de verzoekende partij niet bekendgemaakt.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 27 april 2015, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Geert Van Haegendoren,	kamervoorzitter,
Bruno Seutin,	staatsraad,
Bert Thys,	staatsraad,

bijgestaan door

Tiny Temmerman,	griffier.

De griffier **De voorzitter**

Tiny Temmerman **Geert Van Haegendoren**