

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 222.861 van 14 maart 2013
in de zaak A. 195.441/XII-6104**

In zake: Herman MARTENS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Dirk Lindemans
kantoor houdend te 1000 Brussel
Keizerslaan 3
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

1. het VLAAMSE GEWEST
2. de BEROEPSCOMMISSIE VOOR TUCHTZAKEN,
bijgestaan en vertegenwoordigd door advocaat Tom De Sutter
kantoor houdende te 9000 Gent,
Koning Albertlaan 128
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkommende partij:

de GEMEENTE SCHOTEN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat An Coolsaet
kantoor houdend te 2018 Antwerpen
Arthur Goemaerelei 69
bij wie woonplaats wordt gekozen
en eveneens bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Ingrid Opdebeek

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep ingesteld op 8 februari 2010, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van 8 december 2009 van de beroepscommissie voor tuchtzaken (hierna beroepscommissie) waarbij de door de gemeenteraad van Schoten op 5 mei 2009 aan Herman Martens opgelegde tuchtstraf van de blaam “wordt gehandhaafd en bevestigd”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partijen hebben een memorie van antwoord ingediend en verzoeker heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

De gemeente Schoten heeft een verzoek tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 27 mei 2010. De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Auditeur Sofie De Doncker heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 23 oktober 2012.

Staatsraad Johan Lust heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Dirk Lindemans, die verschijnt voor de verzoeker, advocaat Tom De Sutter, die verschijnt voor de verwerende partijen, en advocaat Ann Coolsaet, die verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Auditeur Sofie De Doncker heeft 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. Op 27 maart 2008 besluit de gemeenteraad van Schoten om ten laste van verzoeker, gemeenteontvanger, een tuchtprocedure op te starten teneinde mogelijke tekortkomingen inzake de wijze van ambtsuitoefening en hiërarchische gehoorzaamheid te onderzoeken.

Na op 27 november 2008 kennis te hebben genomen van het tuchtverslag van 14 november 2008 van de tuchtonderzoeker, beslist de gemeenteraad om een tuchtrechtelijke procedure in stellen voor de volgende “2 mogelijke tuchtfeiten”:

- het niet zorgvuldig of niet binnen een redelijke termijn of binnen de afgesproken termijn afhandelen van taken die tot de beroepsplichten behoren, het systematisch niet opvolgen van afspraken en de herhaalde weigering om regelmatig gegeven opdrachten uit te voeren;
- de onzorgvuldige en onvoldoende stipte ambtsuitoefening, namelijk het niet boeken of het op de verkeerde begrotingskredieten boeken van verwijntresten, het niet uitzoeken van kasverschillen in de boekhouding en het niet rapporteren van kasverschillen naar het college, en het niet tijdig nakijken en afboeken van wachtrekeningen.

Verzoeker wordt op 29 januari 2009 en 5 maart 2009 gehoord.

Bij besluit van 5 mei 2009 legt de gemeenteraad van Schoten hem voor de ten laste gelegde tuchtfeiten de tuchtstraf van de blaam op.

Op 11 juni 2009 stelt verzoeker bij de beroepscommissie een beroep in tegen de tuchtstraf. Bij beslissing van 8 december 2009 wijst de beroepscommissie het beroep af en beslist zij dat de opgelegde tuchtstraf van de blaam “wordt gehandhaafd en bevestigd”.

IV. Onderzoek van het vierde middel

Standpunt van verzoeker

4. Een vierde middel is geput uit “de schending van de artikelen 139, 141 en 142 van het gemeentedecreet en van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurs-handelingen en het formele motiveringsbeginsel als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur”. Meer bepaald verwijt verzoeker de bestreden beslissing dat ze “geen antwoord biedt op de grieven betreffende de tuchtrechtelijke kwalificatie van de feiten die aanleiding hebben gegeven tot de tuchtbeslissing,

die de verzoekende partij in de beroepsprocedure heeft opgeworpen” en dat “uit haar motivering nergens blijkt waarom de feiten die aanleiding gaven tot de tuchtstraf als tuchtfeiten konden worden gekwalificeerd en om welke redenen de gekozen strafmaat daarvoor geschikt kan worden geacht”.

In wezen, zo betoogt verzoeker, sluit de beroepscommissie zich volledig aan bij het gemeenteraadsbesluit van 5 mei 2009 en gaat zij nergens dieper in op verzoekers grieven, die er in essentie toe strekten aan te tonen dat de ten laste gelegde feiten geen tuchtrechtelijk karakter hebben. Meer bepaald verduidelijkt de beroepscommissie niet hoe zij zelf in alle redelijkheid een afweging heeft gemaakt van de verschillende in het geding zijnde belangen en daarbij rekening heeft gehouden met de grieven die verzoeker in de beroepsprocedure heeft opgeworpen.

5. In de memorie van wederantwoord benadrukt verzoeker nog dat het recht van beroep impliceert dat op de beroepsmiddelen afdoende wordt geantwoord en dat als élk tuchtfeit wordt betwist, dan op elk van die betwistingen voldoende specifiek moet worden geantwoord in de beslissing in hoger beroep.

Beoordeling

6. Het middel laat er geen twijfel over bestaan dat het wezenlijk de formele merites van de bestreden beslissing bekritiseert: de formele motieven verduidelijken niet hoe de beroepscommissie ertoe gekomen is om, de grieven van verzoeker ten spijt, de hem ten laste gelegde feiten als tuchtfeiten te beschouwen en hem daarvoor de tuchtstraf van de blaam op te leggen.

De verwerende en de tussenkomende partijen hebben dat ook goed zo begrepen en zij betwisten niet dat het middel ontvankelijk is in zoverre het steun zoekt in de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’. Wel is het volgens hen onontvankelijk in de mate waarin het is afgeleid uit de schending van de artikelen 139, 141 en 142 van het gemeentedecreet en uit de schending van een “formeel motiveringsbeginsel”.

Waar evenwel niet blijkt of zelfs maar –door verzoeker – wordt beweerd dat uit de genoemde artikelen of het aangevoerde beginsel een ruimere formele-motiveringsverplichting zou volgen dan bestaat op grond van de wet van 29 juli 1991, doet de exceptie niet ter zake.

7. Luidens de voormelde wet van 29 juli 1991 moet de formele motivering “afdoende” zijn. Wat, in het geval van een beslissing na een georganiseerd bestuurlijk beroep – zoals te dezen –, als afdoende te beschouwen is, moet geval per geval worden uitgemaakt.

Wordt het beroep in de beslissing verworpen, dan dient de betrokkene in de formele motivering ervan de redenen te kunnen vinden waarom de overheid meent dat de eerste beslissing moet worden behouden. Dat houdt niet *per se* in dat de beroepsinstantie expliciet moet antwoorden op elke stelling die de indiener van het beroep verdedigde. Niet “*per se*”, omdat het nu ook weer niet *a priori* is uit te sluiten dat er zich gevallen kunnen voordoen waarin één of meer beroepsgrievens noodzakelijk een uitdrukkelijk antwoord behoeven.

Waar de regelgeving in een administratieve beroepsprocedure heeft voorzien, mag de indiener van het beroep er op vertrouwen dat zijn beroepschrift door de beroepsinstantie zorgvuldig wordt onderzocht en dat zij, ingeval zij meent de bestreden beslissing te moeten bevestigen of handhaven, voor de verwerping van de aangevoerde beroepsargumenten goede redenen heeft. In sommige gevallen, meer bepaald als het gaat om een specifieke, gewichtige grief van de beroepsindiener, zal dat echter niet voldoende zijn, maar zal die reden uitdrukkelijk in de beroepsbeslissing dienen te worden weergegeven. In beginsel immers mag van een zorgvuldig handelende beroepsinstantie worden verwacht dat zij in haar beslissing formeel aandacht besteedt aan de wezenlijke en fundamentele grieven van de beroepsindiener en dat zij hem aldus de antwoorden geeft die laten verstaan waarom zijn beroep wordt verworpen.

Met andere woorden is de precieze draagwijdte van de formele-motiveringsverplichting afhankelijk van het soortelijk gewicht van de aangevoerde bezwaren, en is ze namelijk te beoordelen in het licht van het zwaarwichtige en specifieke karakter van de grieven.

8. Te dezen heeft de beroepscommissie met betrekking tot de tuchtrechtelijke kwalificatie van de ten laste gelegde feiten en de gekozen strafmaat gemotiveerd wat volgt:

“De Beroepscommissie is evenwel van oordeel dat de tuchtrechtelijk ten laste gelegde feiten een grote graad van ernst vertonen.

Immers, uit het tuchtonderzoek is gebleken dat de ontvanger niet alleen tekort is gekomen aan zijn beroepsplichten, doch tevens manifest herhaaldelijk heeft geweigerd om regelmatig gegeven opdrachten uit te voeren.

De argumentatie hierover in het gemeenteraadsbesluit van 05 mei 2009 wordt overigens niet weerlegd en wordt integendeel ondersteund door het rapport van de firma BDO.

Inzonderheid zijn de twee ten laste gelegde tuchtfeiten, zijnde enerzijds : het niet zorgvuldig of niet binnen een redelijke termijn of binnen de afgesproken termijn afhandelen van taken die tot de beroepsplichten behoren, het systematisch niet opvolgen van afspraken en de herhaaldelijke weigering om regelmatig gegeven opdrachten uit te voeren (tenlasteleggingen 1, 5 en 7) en anderzijds : de onzorgvuldige en onvoldoende stipte ambtsuitoefening, met name het niet boeken of het op de verkeerde begrotingskredieten boeken van verwijlresten (tenlastelegging 2), het niet uitzoeken van kasverschillen in de boekhouding en het niet rapporteren van kasverschillen naar het college (tenlastelegging 3) en het niet tijdig nakijken en afboeken van wachtrekeningen (tenlastelegging 4), wel degelijk bewezen gebleven in graad van beroep.

De redengeving in het bestreden gemeenteraadsbesluit met betrekking tot het bestaan van deze tuchtfeiten kan op dit vlak worden bijgetreden.

Uit het aangevochten tuchtbesluit blijkt ten genoegen van recht dat de gemeenteontvanger aan zijn beroepsplichten tekort is geschoten.

De bezwaren geopperd tegen de tussengekomen tuchtstraf kunnen de Beroepscommissie niet overtuigen;

Immers, uit het verloop van de hoorzitting in beroep en uit de dossierstukken blijkt dat de gemeenteraad wel degelijk over een volledig dossier en met kennis van zaken heeft kunnen beslissen;

Zo wordt de genomen tuchtmaatregel, blijkens de tekst van de bestreden beslissing zelf, wel degelijk op een deugdelijke en afdoende manier gemotiveerd.

Meer zelfs, in dit besluit wordt de argumentatie van verzoekende partij op een duidelijke, beknopte manier oordeelkundig weerlegd.

De tuchtfeiten zelf worden met voldoende relevante voorbeelden ondersteund.

De tuchtoverheid beschikt over een ruime, discretionaire bevoegdheid om te oordelen over de zwaarte van de tuchtsanctie , die de redelijkheid als grens heeft.

De bestreden beslissing steunt te dezen op een evenwichtige afweging van alle betrokken gegevens en belangen.

De Beroepscommissie is ook van oordeel dat, in achtgenomen alle omstandigheden van de zaak, zoals hierboven en in het bestreden besluit nader toegelicht, de tuchtstraf van de ‘blaam’ in de onderhavige casus geenszins als kennelijk onredelijk kan worden beschouwd.

De Beroepscommissie volgt ook op dit punt de argumentatie van de gemeenteraad waar enerzijds wordt overwogen dat met deze tuchtbeslissing het signaal wordt gegeven dat het bestuur de grootste zorgvuldigheid verwacht van al haar personeelsleden, voorzeker van de topambtenaren, doch waarbij anderzijds bij de straftoemeting tevens rekening wordt gehouden met een aantal verzachtende omstandigheden zoals het ontbreken van een evaluatie en het functioneren van de tuchtvervolgde.”

9. De Raad van State begrijpt hieruit dat de beroepscommissie, op grond van een eigen onderzoek van de zaak en van de uitoefening van haar eigen discretionaire beoordelingsbevoegdheid, heeft gemeend dat de aan verzoeker aangewreven feiten wel degelijk een tekortkoming aan zijn beroepsplichten uitmaken, en dus tuchtfeiten zijn, en de blaam een juist afgemeten tuchtstraf is.

Wat de motieven daarvoor betreft, blijkt de beroepscommissie zich in de eerste plaats aan te sluiten bij “[d]e redengeving in het bestreden gemeenteraadsbesluit met betrekking tot het bestaan van deze tuchtfeiten”, die zij verklaart “volledig” te kunnen bijvallen. Van verzoekers bezwaren wordt gezegd dat ze de beroepscommissie niet kunnen overtuigen en dat ze in de bestreden gemeenteraadsbeslissing “oordeelkundig” worden weerlegd.

Ook wat de zwaarte van de tuchtsanctie betreft, verklaart de beroepscommissie de argumentatie van de gemeenteraad te kunnen volgen waar dat bestuur, langs de ene kant, het signaal wil geven dat het van al zijn personeelsleden de grootste zorgvuldigheid verwacht en, langs de andere kant, rekening houdt met een aantal verzachtende omstandigheden.

10. Het is niet verboden dat wanneer de beroepscommissie inhoudelijk tot dezelfde conclusie komt als de gemeenteraad, zij de motivering van de gemeenteraadsbeslissing tot de hare maakt. Of dat “afdoende” is opdat niet aan de formele-motiveringsplicht tekort gekomen zou zijn, hangt zoals gezien af van de aard en het gewicht van de grieven die tegen de gemeenteraadsbeslissing werden aangevoerd.

Ter zake merken de verwerende en de tussenkomende partijen op dat de grieven “in essentie” of “nagenoeg” dezelfde waren als de argumentatie die verzoeker voor de oorspronkelijke tuchtoverheid deed gelden. In die omstandigheden mag het volgens hen de beroepscommissie niet ten kwade worden geduid dat zij ermee volstaat te verwijzen naar de uitvoerige weerlegging van het verweer in de initiële tuchtbeslissing, zonder dat zij nog tal van eigen overwegingen moet ontwikkelen die onvermijdelijk op hetzelfde neerkomen.

11. Die zienswijze is terecht. De beroepsgrievan verschijnen wezenlijk als een herhaling van verzoekers oorspronkelijke argumenten voor de gemeenteraad waaraan, verscholen in de dicht gedrukte tekst van het 18 bladzijden tellende beroepschrift, een paar beperkte passussen zijn toegevoegd die zich als zodanig bezwaarlijk als een elementaire, speciale grief laten identificeren. Verzoeker beweert alleszins niet dat het anders zou zijn.

Nu de argumenten van verzoeker, waarin hij hoofdzakelijk het tuchtrechtelijk karakter van de ten laste gelegde feiten betwistte, niet de gemeenteraad konden overtuigen, strekte het beroep bij de beroepscommissie in wezen ertoe ze in hun algemeenheid te hernemen.

12. Naar de mening van verzoeker belet dit niet dat de beroepscommissie niet mocht op de grieven antwoorden met een verwijzing naar de weerlegging ervan door de gemeenteraad: “indien tuchtfeiten word[en] betwist, moet op élk van deze betwistingen een voldoende specifiek antwoord worden geformuleerd”, zo niet is er volgens verzoeker twijfel over of de beroepscommissie wel zelf in de beoordeling van de zaak is getreden en van haar eigen beoordelingsbevoegdheid gebruik heeft gemaakt.

Op die manier haalt verzoeker een en ander door mekaar.

Inderdaad moet de beroepscommissie zich een eigen oordeel vormen en ook zelf de grieven van verzoeker onderzoeken. Het sluit evenwel niet uit dat de beroepscommissie daarbij tot dezelfde inzichten en conclusie komt als de oorspronkelijke tuchtoverheid, zodat het feit dat de beroepscommissie over de grieven eenzelfde mening erop nahoudt als de initiële tuchtoverheid geenszins

noodzakelijk of automatisch uitwijst dat zij in gebreke gebleven zou zijn zelf de grieven in aanmerking te nemen.

13. Noch is er te dezen reden om te menen dat de bestreden beslissing nalaat aan te geven dat de beroepscommissie zelf verzoekers grieven onder ogen heeft genomen, noch is er reden om aan te nemen dat de beroepscommissie zou zijn tekort gekomen aan de formele-motiveringsverplichting wat de beantwoording betreft van verzoekers beroepsgrieven.

De formele motivering van de bestreden beslissing geeft uitdrukkelijk te kennen dat de beroepscommissie tot een eigen oordeel en afweging is overgegaan.

Voorts heeft de beroepscommissie de grieven van verzoeker afdoende formeel beantwoord door te verwijzen naar de – uitvoerige – weerlegging ervan in de gemeenteraadsbeslissing. Zou weliswaar een specifieke, ernstige grief de beroepscommissie ertoe genoopt hebben een dito – zoals verzoeker het noemt – “voldoende specifiek antwoord” te geven, dat is niet het geval met de grieven die hij in huidige zaak in beroep deed gelden en die er in essentie gewoon op neerkomen dat de eerste tuchtoverheid verzoekers verweer ten onrechte heeft verworpen.

14. Het middel dat uit de formele motivering van de bestreden beslissing “nergens blijkt waarom de feiten die aanleiding gaven tot de tuchtstraf als tuchtfeiten konden worden gekwalificeerd en om welke redenen de gekozen strafmaat daarvoor geschikt kan worden geacht” is ongegrond.

Het middel maakt niet de oplossing van het geschil mogelijk. Een aanvullend onderzoek van het auditoraat is nodig.

BESLISSING

1. Het debat wordt heropend.

2. Het auditoraat wordt ermee gelast een aanvullend verslag op te stellen.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 14 maart 2013, door de Raad van State, XIIe kamer, samengesteld uit:

Dierk Verbiest,	kamervoorzitter,
Johan Lust,	staatsraad,
Pierre Barra,	staatsraad,
bijgestaan door	
Frank Bontinck,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Frank Bontinck

Dierk Verbiest