

**RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK**

**VOORZITTER VAN DE XIIe KAMER**

**A R R E S T**

**nr. 197.209 van 23 oktober 2009  
in de zaak A. 192.357/XII-5801.**

In zake:

Gino ROOSENDANS  
bijgestaan en vertegenwoordigd door  
advocaat Jim Deridder  
kantoor houdend te Antwerpen  
Mechelsesteenweg 210 a  
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

het OPENBAAR CENTRUM VOOR MAATSCHAPPELIJK  
WELZIJN VAN ETTERBEEK  
bijgestaan en vertegenwoordigd door  
advocaat Jérôme Sohier  
kantoor houdend te Brussel  
Emile De Motlaan 19  
bij wie woonplaats wordt gekozen

---

*I. Voorwerp van de vordering*

1. De vordering, ingesteld op 21 april 2009, strekt tot de schorsing van de tenuitvoerlegging van de beslissing van 13 maart 2009 van de raad voor maatschappelijk welzijn van het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn van Etterbeek, waarbij Gino Roosendans ter beschikking gesteld wordt wegens ambtsontheffing in het belang van de dienst.

*II. Verloop van de rechtspleging*

2. De verwerende partij heeft een nota ingediend.

Auditeur Bart Weekers heeft een verslag opgesteld.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 15 september 2009.

Staatsraad Geert Van Haegendoren heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Jim Deridder, die verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaten Katelijne Ronse en Manoël De Keukelaere, die loco advocaat Jérôme Sohier verschijnen voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Bart Weekers 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 sedert 1 februari 2003 secretaris van het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn (OCMW) van Etterbeek.

3.2. Op 22 november 2007 beslist het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Etterbeek om in het kader van zijn toezichthoudende opdracht over het OCMW een algemene doorlichting te laten uitvoeren met betrekking tot de administratieve organisatie en de werking van het OCMW. Deze studie heeft als doel “een overzicht op te maken van de organisatie en de werking van het OCMW, de risico’s te identificeren, deze te rangschikken en de aan te brengen oplossingen voor te stellen”.

De audit wordt afgerond in de loop van de maand juni 2008. Een onderdeel ervan bevat vaststellingen omtrent het (gebrek aan) leiderschap in de administratie. Geïndividualiseerde coaching van verzoeker wordt sterk aanbevolen.

3.3. Op 25 juni 2008 beslist het vast bureau van het OCMW om verzoeker “met verlof van ambtswege te sturen gedurende een periode van twee maanden vanaf 25.06.2008”.

Op 16 juli 2008 bevestigt de raad voor maatschappelijk welzijn (hierna ook: de OCMW-raad) de bedoelde maatregel.

Beide beslissingen vormen het voorwerp van een door verzoeker bij de Raad van State ingesteld annulatieberoep, gekend onder het rolnummer A.189.264/XII-5537. Met arrest nr. 188.310 van 28 november 2008 stelt de Raad van State vast dat de bestreden beslissingen ondertussen -op 22 september 2008- door de raad voor maatschappelijk welzijn werden ingetrokken, zodat het beroep zonder voorwerp is.

3.4. Op 25 augustus 2008 beslist de OCMW-raad om verzoeker opnieuw met verlof van ambtswege te sturen gedurende een periode van twee maanden, vanaf 26 augustus 2008, met behoud van wedde.

Verzoeker bestrijdt deze beslissing bij de Raad van State met het beroep, gekend onder rolnummer A. 189.491/XII-5533. Ook deze beslissing wordt op 22 september 2008 ingetrokken, zoals de Raad van State kon vaststellen in arrest nr. 188.311 van 28 november 2008.

3.5. Op 3 september 2008 roept het vast bureau verzoeker op om gehoord te worden op 23 september 2008 in het kader van een procedure tot terbeschikkingstelling wegens ambtsontheffing in het belang van de dienst.

3.6. Op 16 september 2008 beslist het vast bureau om verzoeker “bij wijze van ordemaatregel in het belang van de dienst, voorlopig in zijn functies te schorsen, met ingang van vandaag tot de beslissing die in het kader van de procedure van indisponibiliteitstelling genomen zal worden, en dit voor een maximale duur van een maand”. Het vast bureau roept verzoeker ook op om op 24 september 2008 gehoord te worden “in het kader van de procedure van schorsing in het belang van de dienst”. Na verzoeker op 24 september 2008 te hebben gehoord, keurt het vast bureau op 25 september 2008 zijn beslissing van 16 september 2008 goed.

Het beroep van verzoeker tegen deze beslissing wordt bij de Raad van State ingeschreven onder het rolnummer A. 189.827/XII-5569. In zijn arrest nr. 189.434 van 13 januari 2009 stelt de Raad vast dat de bestreden beslissing andermaal is ingetrokken, op 27 oktober 2008.

3.7. Op 23 en 30 september 2008 hoort het vast bureau een reeks personeelsleden, voornamelijk diensthoofden, van het OCMW.

3.8. Op 10 oktober 2008 richten een tiental diensthoofden een brief aan de voorzitter van het OCMW waarin zij de terugkeer van verzoeker betreuren. Het is volgens hen in de concrete omstandigheden niet mogelijk met verzoeker samen te werken.

In een niet gedateerde nota antwoordt de dienstdoende voorzitter van het OCMW dat de terugkeer in dienst van verzoeker zijn reden uitsluitend vindt in een arrest van de Raad van State waarbij de preventieve schorsing van verzoeker werd geschorst, dat het OCMW die beslissing moet respecteren, dat de lopende procedure houdende de terbeschikkingstelling van verzoeker daar evenwel los van staat en over luttele weken afgerond zal zijn en dat ondertussen iedereen de plicht heeft om op correcte wijze, in het belang van de continuïteit van de openbare dienst en de dienstverlening aan de burgers, samen te werken met de secretaris.

3.9. Verzoeker zelf wordt gehoord door het vast bureau op 17 en 28 oktober 2008. Op 21 november 2008 volgt nog een verhoor van personeel en van de steller van de audit.

3.10. Ook de raad voor maatschappelijk welzijn hoort vervolgens verzoeker, op 12 januari 2009.

De thans bestreden beslissing volgt op 13 maart 2009. Beslist wordt om verzoeker met toepassing van de artikelen 63 en 64 van het organiek reglement vanaf 17 maart 2009 ter beschikking te stellen wegens ambtsontheffing in het belang van de dienst. Overwogen wordt :

“Overwegende dat tijdens de zitting van het Vast Bureau van 17.06.2008 er vastgesteld werd dat na een voorafgaande vraag aan het Bestuur om een lijst op te stellen van het personeel tewerkgesteld in de Home Jourdan en in de Home Beauport dat op basis van de herstructurering voor afvloeiing voorgesteld kan worden, evenals een lijst met een nieuwe verdeling van het personeelskader, «een onvolledige en onjuiste lijst overgelegd werd; dat op deze lijst, die erg slordig was opgesteld, onder andere een statutaire medewerker kwam die, overeenkomstig de wet van 1978 op de arbeidsovereenkomsten, niet ontslagen mag worden; dat uit de lijst men al evenmin duidelijk kon opmaken tegenover welke medewerkers al dan niet bepaalde maatregelen moesten genomen worden of waarom;

Overwegende dat het Vast Bureau de opdracht heeft gegeven om het dossier aan te vullen met duidelijke en nauwkeurige individuele dossiers, waaruit duidelijk de redenen ter rechtvaardiging van de beoogde ontslagen moeten blijken; dat het Vast Bureau tot drie maal toe gevraagd heeft om deze verslagen tijdig voor te leggen, voor de vergadering van het Vast Bureau van 24 juni

2008, zodat de leden van het Vast Bureau de gelegenheid zouden hebben om er kennis van te nemen en om de vastgestelde hoorzitting naar behoren voor te bereiden;

Overwegende dat de Secretaris van het OCMW deze opdrachten naast zich neergelegd heeft en er zich tot beperkt heeft om de verslagen te fotokopiëren, zonder ze vooraf aan de leden van het Vast Bureau te bezorgen en zonder vooraf na te gaan of de verslagen juist en geschikt waren; dat op die manier de hoorzittingen plaats gevonden hebben zonder dat de verslagen vooraf voldoende bekend waren;

Overwegende dat uit het onderzoek van de verslagen tijdens de zitting is gebleken dat de verslagen zonder de meest elementaire zorg en nauwkeurigheid opgesteld waren, dat ze flagrante fouten bevatten en dat een aantal belangrijke elementen over het hoofd waren gezien; dat geen enkel feit ten laste van werknemers opgenomen werd in een verslag in tempore non suspecto, zelfs niet in geval van weigering van uitvoering van een opdracht of van diefstal;

Overwegende dat een zeer elementair nazicht van deze dossiers de onnauwkeurigheid en de lacunes in de verslagen aan het licht gebracht zou hebben; dat het de taak van de Secretaris was om de medewerkers zonder administratieve vorming die de verslagen hebben opgesteld te begeleiden”;

Overwegende dat de audit over de werking van het OCMW van Etterbeek het voorwerp heeft uitgemaakt van een eindverslag, overgemaakt door het consultantbureau op 30.06.2008;

Overwegende dat de Raad van dit audit-rapport op 28.07.2008 kennis heeft genomen;

Overwegende dat deze audit, onder andere, een geïndividualiseerde coaching van de Secretaris aanbeveelt, om de herhaaldelijke tekortkomingen van de heer Roosendans in de uitoefening van zijn functies van Secretaris te verbeteren, en meer precies tekortkomingen in de kennis van de voornaamste wettelijke bepalingen, problemen in het beheer van zijn arbeidstijd, een gebrek aan leiderschap, relationele moeilijkheden met het personeel die het functioneren van de medewerkers belemmeren, en die, in het algemeen, een verlies van vertrouwen in zijn relaties met de mandatarissen en met de personeelsleden heeft veroorzaakt, die de basis vormen van de moeilijkheden in daden van bestuur;

Overwegende dat, meer precies, de audit de volgende vaststellingen over gebreken aan leiderschap van de betrokkene maakt:

‘De Secretaris laat na om systematisch strategische en operationele doelstellingen te bepalen voor zijn diensten, waardoor deze diensten er zich eenvoudig toe te beperken om te reageren op veranderingen die zich in hun omgeving voordoen.

Vanwege de Secretaris is er geen regelmatig of diepgaand onderzoek van de prestaties en de resultaten behaald door de verschillende diensten. Daardoor ontbreekt het eveneens aan een regelmatige analyse of evaluatie van deze prestaties en resultaten. De Secretaris geeft zijn verantwoordelijken en zijn diensten een grote autonomie, maar oefent geen regelmatige controle uit op die autonomie.

Het intern toezicht beperkt zich voornamelijk uit het nazicht voorzien in de financiële en boekhoudkundige regelgeving. Omdat het OCMW niet beschikt over een specifieke functie die het intern toezicht opneemt, is er, a fortiori, geen tenuitvoerlegging van een interne audit.

Vanuit dit standpunt bekeken maakt de Secretaris geen gebruik van en werkt hij niet aan de opmaak van een strategisch of operationeel plan voor het OCMW. We zouden kunnen spreken van ‘nattevingerwerk’.

Het doelmatige leiderschap van het OCMW is te vinden op het niveau van de ploegen. De hoofden van de verschillende ploegen moeten hun eigen dienst in handen nemen. Ook op dat niveau bestaan er evenmin duidelijke en welomschreven en gemeenschappelijk gedragen doelstellingen die aan de ploegen worden toegewezen.

(...)

Het leiderschap over de administratie moet eveneens zijn uitdrukking vinden in een sterke relatie tussen de diensthoofden, enerzijds, en de personeelsleden, anderzijds. De leider moet zijn invloed op zijn administratie versterken dank zij een voorbeeldige houding, een betekenisvolle communicatie, effectieve steun aan de realisatie van de projecten en aan het behalen van de doelstellingen van de verschillende diensten, een stimulerende delegatie gekoppeld aan een aangepast toezicht, een algemene attitude van erkenning en waardering van de inspanningen geleverd door de medewerkers.

De personeelsleden laten zich op dit punt erg negatief uit over de OCMW-secretaris.

(...)

Een ander punt dat sterk op de voorgrond komt is het onvermogen om conflicten op een correcte manier aan te pakken. Ook dit punt wordt bevestigd in de interviews met de diensthoofden en de mandatarissen.

Er werd een groot aantal klachten tegen hem geformuleerd waarop hij over de manier waarop hij conflicten tussen verschillende diensten of tussen personeelsleden onderling aanpakt. Men verwijt hem ofwel dat hij onvoldoende besluitvaardig is of bemiddelt in de conflicten, ofwel dat hij handelt zonder een verzoenende houding aan te nemen (een houding die uitdraait op een win/win-situatie voor beide partijen). Zijn bemiddelingen spreken zich nu eens ten voordele van de ene dan weer ten voordele van de andere partij uit’;

Overwegende dat de audit andere tekortkomingen over het personeelsbeleid (HRM) van de Secretaris vaststelt:

‘Op dit ogenblik beschikt het OCMW nog niet over een volledige, formele en uniform gestructureerde beschrijving van de verschillende functies.

(...)

De manier waarop de interne mobiliteit in haar werk gaat wordt door sommigen beschreven als een aanduiding van de interne machtsverhoudingen. Sommigen spreken over de ‘politiek van het voldongen feit’ over de afwezigheid van dialoog of van gebrek aan respect voor de werknemer (een persoon die werd overgeplaatst tijdens zijn verlofperiode, bijvoorbeeld).

(...)

Wat hier vooral opvalt is dat het personeel zich in het algemeen intrinsiek gemotiveerd voelt door de taken die liet moet verrichten, maar zich minder extrinsiek gemotiveerd of gesteund voelt door de OCMW-secretaris.  
( ... )

We stellen vast dat er zich op verschillende plekken belangrijke spanningen voordoen; de meeste hiervan zijn trouwens bekend bij de politieke overheden en bij de OCMW-secretaris.

Bij de Sociale Dienst wordt gesproken over 'twee clans'.

In verband met de OCMW-secretaris is er sprake van 'vriendjespolitiek'.

In elke werksituatie waarin mensen veelvuldig samenwerken doen er zich altijd wel conflicten tussen personen of tussen groepen voor. Het belangrijkste is echter dat dergelijke conflicten correct aangepakt worden, om te vermijden dat de situatie gaat 'verzuren';

Overwegende dat de Raad verschillende opties in zijn algemeen beleidsnota heeft genomen die krachtens artikel 45 van de organieke wet door de Secretaris zouden uitgevoerd worden, en dat er de betrokkene wordt verweten dat hij aan die taken niet voldeed;

Overwegende dat, wat de strategie en de planning betreft, de audit de volgende overwegingen maakt:

«Het zou wat moeilijk worden om veel vragen te stellen over de operationalisering in de verschillende diensten van een strategisch c.q. operationeel plan, aangezien het OCMW van Etterbeek noch over het ene, noch over het andere beschikt. De sturing berust op 'nattevingerwerk'.  
(...)

Er bestaat geen tableau de bord en geen systeem van het type Balanced Scorecard om de evolutie van de administratie op te volgen.

Er wordt geen regelmatige audit gerealiseerd van de sleutelprocedures die de kern van de activiteit van het OCMW uitmaken.

Er is al evenmin sprake van een vorming- en opleidingsplan dat zou kunnen wijzen op een bereidheid om het beheer van competenties beter af te stemmen op de prioriteiten van de administratie.

Er is geen strategische planning van de personeelsmiddelen (zie ook het vorige criterium).

Uit niets blijkt dat er een systeem zou bestaan om vast te stellen of de strategische doelstellingen en de individuele tweejaarlijkse doelstellingen op elkaar aansluiten. Een dergelijk systeem zou systematisch deel moeten uitmaken van de procedures voor de evaluatie van de prestaties van medewerkers.  
(...)

Het is de taak van het leiderschap van de administratie, in casu de OCMW-Secretaris, om, in overleg met alle betrokken partijen (stakeholders) - en, met name, de politieke overheden - , een impuls te geven aan de opmaak van een strategisch plan. »;

Overwegende dat de audit een laatste deel omvat betreffende de mening van het personeel, en die, na bevraging van 85 personeelsleden van verschillende niveaus, een algemene ontevredenheid ten aanzien van de directie laat uitschijnen, en ook een bijzonder slechte werkrelatie met de Secretaris aantoonde; dat de resultaten van de bovenvermelde bevraging bijzonder verontrustend zijn (bvb: ‘Wij voelen ons gemotiveerd door de directie’: 1, 26/4; ‘Als we een inspanning leveren, voelen wij ons gesteund door de directie. »: 1, 28/4; ‘Als er zich een conflict voordoet, komt de directie tussenbeide om de partijen te verzoenen en dichterbij elkaar te brengen.’: 2, 98/7; ‘De directie beslist over de te bereiken doelstellingen en doet daarbij een beroep op de participatie van de leden van ons team.’: 2, 73/7; ‘Er is weinig diepgaande discussie met de directie over onze activiteiten en onze taken.’: 5, 23/7; ‘De directie geeft sommige personen een voorkeursbehandeling’: 5, 02/7);

Gelet op de beslissing van de Raad van 28.07.08 om delegatie te geven aan het Vast Bureau stappen te ondernemen i.v.m. de gevolgen van onder andere de elementen die zich in het audit-rapport bevinden, en alle procedures te starten;

Gelet op het hoofdstuk IX van het organieke personeelsreglement over de disponibiliteit, en meer precies de sectie 2 over de disponibiliteit wegens ambtsontheffing in het belang van de dienst, gewijzigd door de beraadslaging van de Raad voor Maatschappelijk Welzijn van 26.02.2007;

Gelet op het sociale onderzoeksverslag van 29.08.2008, uitgevoerd door Mw Copette, maatschappelijke werkster bij de sociale dienst van het personeel;

Overwegende dat de disponibiliteit wegens ambtsontheffing in het belang van de dienst van een voorstel moet voorafgegaan worden, opgemaakt door de Secretaris, op basis van een gemotiveerd rapport en goedgekeurd door het Vast Bureau;

Overwegende dat de Raad, in zijn zitting van 28.07.08, heeft beslist de heer Vermeulen als waarnemend Secretaris te benoemen;

Gelet op het gemotiveerde voorstel van 01.09.2008 van waarnemend Secretaris M. Vermeulen dat dit voorstel zich op de volgende aanbevelingen baseert:

‘De leden van de Raad hebben kennis genomen van de conclusies van het door BA-Consultants opgemaakte audit-rapport over defunctionering van het OCMW.

Dit rapport toont onder andere de volgende gebreken:

- kennelijke zwakten in het werk van de Secretaris i.v.m. de kennis van de belangrijke wettelijke teksten;
- problemen betreffende de wijze van zijn tijd te beheren werden vastgesteld;
- relationele moeilijkheden met het personeel werden geïdentificeerd;
- het gebrek aan leiderschap en het verlies van het vertrouwen in de relaties van de heer Roosendans, met zowel de mandatarissen als de personeelsleden, zouden belangrijke beheersmoeilijkheden meebrengen die de goede functionering van de diensten beschadigen.

Ter herinnering, op het vlak van het gebrek aan leiderschap heeft het audit-rapport getoond dat de Secretaris:

- geen gedeelde visie had ingesteld;

- geen gedragscode (vertaling van de basiswaarden) uitgewerkt had;
- geen collectief of individueel doel had;
- geen gestructureerde opvolging van de doeltreffendheid van de teams of de diensten geïnstalleerd had;
- het evaluatiesysteem had laten verwateren;
- geen officieel organogram, samenhangend met de strategie had gecommuniceerd;
- geen gecoördineerd beheer van de processen tussen de diensten had;
- onbekwaam was zijn teams te motiveren;
- een gebrek aan steun ten opzichte van zijn diensthoofden en zijn teams getoond had,
- een globaal onrechtvaardigheidsgevoel had ingesteld;
- een gebrek aan conflictbeheer had getoond.

Op het eerste gezicht roepen de in dit rapport op de voorgrond gestelde tekortkomingen, onder andere het gebrek aan leiderschap, snelle en doeltreffende maatregelen op in het belang van de diensten.

Een voorstel van disponibiliteit wegens ambtsontheffing in het belang van de dienst dient dus opgemaakt te worden, in overeenstemming met de bepalingen van het hoofdstuk IX, sectie 2 van het reglement betreffende de verloven en afwezigheden van het OCMW-personeel, waarvan kopie in bijlage’;

Overwegende dat, op basis van dit gemotiveerde voorstel en teneinde de elementen van het auditrapport na te kijken, het Vast Bureau, in zijn zitting van 02.09.2008, het verhoor van de heer Roosendans en verschillende getuigen georganiseerd heeft, namelijk enerzijds de auteur van het auditrapport en anderzijds de verschillende diensthoofden van het Bestuur;

Gelet op het proces-verbaal van verhoor van de auteur van het audit-rapport van 30.09.2008;

Overwegende dat de auteur van het audit-rapport alle diensthoofden zelf verhoord heeft; dat hij, tijdens zijn verhoor als externe expert, de verschillende tekortkomingen in de werking van de heer Roosendans als Secretaris heeft bevestigd:

‘Veel gefixeerde doelstellingen zijn eigenlijk impliciete doelstellingen, dus moeilijk te objectiveren. Het gebruikte managementsysteem berust voornamelijk op een principe van autonomie van de diensten, waarbij het bij sommigen tot het absurde gaat, want achter deze autonomie schuilt een gebrek aan controle.

Wat wij ook geobserveerd hebben is dat het beheer van de betrekkingen tussen de diensten zeer wisselvallig is en essentieel verbonden is met de persoonlijkheden die er zich bevinden. Wij hebben zeer vlug kunnen vaststellen tijdens de gesprekken dat wij gehad hebben met de ondervraagde personen dat er een belangrijke samenvloeiing van klachten was ten opzichte van diegene die het voornaamste leadership van het OCMW in handen heeft, met name de Secretaris;

Overwegende dat de auteur van het audit-rapport “zeven belangrijke punten” heeft benadrukt, namelijk:

1. Een gebrek aan vertrouwen in de kennis van zijn ambt: « tezelfdertijd vanwege bepaalde personeelsleden en politieke leden van het Bureau en de Raad. In de enkele voorbeelden die ons aangehaald werden, herneemt men vaak

de onnauwkeurige kennis van de Secretaris, de slechte dossierkennis, (...). Het is te zeggen dat de Secretaris, op bepaalde ogenblikken, de beslissingen die aan zijn adjuncten werden toevertrouwd, herneemt”;

2. Een gebrek aan beschikbaarheid: "dat vooral aangetoond werd door een aantal afwezigheden van de Secretaris, zonder dat men hem kon bereiken, wat dus ook globaal aanleunt bij een zeker aantal klachten over het gebrek aan communicatie. Enkele voorbeelden werden aangehaald van elementen waarvan hij kennis had en die hij niet vlug genoeg en tijdig aan zijn personeel heeft overgemaakt”;

3. Een gevoel van onrechtmatigheid, onrechtvaardigheid: “die door de uitdrukking van bepaalde personen werd blootgelegd, dat de Secretaris bevoorrechte betrekkingen met sommige personeelsleden had, die men gewoon “chouchou” noemde (...);

4. Een gebrek aan leadership: “dat bepaald wordt als de capaciteit om in zijn diensten energie te mobiliseren en te impulseren, een gebrek aan leadership dat zich reveleert in gebrek aan overleg met alle diensthoofden en in de uitdrukking van bepaalde diensthoofden: het niet verantwoordelijk zijn van de Secretaris”;

5. Een gebrek aan management van de Secretaris: “...het over het hoofd zien van bepaalde diensthoofden die zich omzeild voelen, van wat men het hernemen van machtigingen kan noemen”

6. Een onbekwaamheid in personeelsbeheer: “men kan zelfs spreken van een afwezigheid van instrumenten om het personeel te beheren ( ...)”;

7. Een gebrek aan assertiviteit: “dat wij terugvinden in het begrip “politiek van het voldongen feit”;

Overwegende dat de auteur van het audit-rapport, als conclusie, van “een verlies van vertrouwen aan 360 graden” gesproken heeft, waarvoor hij i.v.m. een « prognose over de toekomst » zijn voorbehouden heeft, rekening houdend met de moeilijkheden van samenwerking die vermeld worden door de diensthoofden en getuigen; dat hij ook twijfels over een mogelijk herstel van samenwerking geformuleerd heeft, gezien het gebrek aan vertrouwen, en dat hij tot de conclusie gekomen is dat een verbetering van de technische aspecten van de functie mogelijk was, “maar voor wat de aspecten betreft die verbonden zijn met de persoonlijkheid, [dat] het veel minder duidelijk [was]”;

Overwegende dat deze verschillende gebreken ten laste van de heer Roosendans breed bevestigd werden door het verhoor van de verschillende diensthoofden opgeroepen om te getuigen voor het Vast Bureau;

Gelet op de processen-verbaal van verhoor van de Secretaris en van de verschillende getuigen van 23.09.2008 en 30.09.2008;

Overwegende dat die verhoren zelf nieuwe elementen hebben aangebracht die de toestand verzwaren, zoals:

a) een gebrek aan vertrouwen niet alleen in de kennis van zijn ambt, maar ook tegenover de persoonlijkheid van de Secretaris:

- “wegens verschillende redenen heb ik progressief een gebrek aan vertrouwen tegenover de heer Roosendans gevoeld. En nu is het een volledig verlies van vertrouwen”;

- “het is mij verschillende keren overkomen dat de heer Roosendans iets zegt, en daarna een andere versie geeft (..) dat heeft als gevolg een vermindering van zijn credibiliteit tegenover mij en mijn medewerkers”.

b) een gebrek aan steun:

- « ... het is zelfs gebeurd dat hij mij 5 minuten voor een begeleidingscomité totaal liet vallen, zonder mij te zeggen dat ik hem moest vertegenwoordigen of het woord moest nemen in zijn plaats. Hij zei mij dat hij binnen 5 minuten zou

aankomen, en hij is nooit aangekomen. Ik heb het dossier alleen moeten verdedigen. Gelukkig kende ik dat dossier waarvoor ik een bevoegdheid had (...). Voor belangrijke dossiers, zoals de problematiek van de rusthuizen, heb ik het gevoel door hem verlaten te zijn geweest. Wij moesten bijvoorbeeld een financieel plan voor de periode 2008-2010 voor de Gemeente opstellen, en hij heeft mij dit plan alleen met het Gemeentebestuur laten onderhandelen”;

- “Spijtig genoeg was ik de meeste tijd echt alleen. Ik heb altijd raad gezocht, toen hij geen tijd had of er niet was, bij de andere diensthoofden”.

c) een gebrek aan professionele nauwgezetheid:

- i.v.m. de uitzetting van een dame uit de Stichting Jourdan: “Ze heeft het rusthuis verlaten, en ik heb aan de Heer Roosendans gevraagd wat ik moest doen. Op dat moment, heeft hij mij gezegd dat hij een belangrijke vergadering had. Ik heb dus de dame gevolgd en ik ben naar de politie teruggegaan om maatregelen te treffen. Daarna ben ik bij het OCMW teruggekeerd en heb ik een evenement gezien dat niets met een vergadering te zien had (...) een feest” (!);

d) een gebrek aan neutraliteit en zwakten in het beheer van conflicten:

- “Ik ben inderdaad met twee andere diensthoofden met de heer Roosendans gaan spreken, in verband met de toestand van een persoon. Wij hadden het gevoel dat een geval van pesterij, en de heer Roosendans heeft ons gezegd te relativiseren. Nochtans was er enerzijds het geschil tussen deze twee mensen, en anderzijds een belemmering van het werk van de andere persoon door haar over te plaatsen naar een ander bureau. Wat betreft de bemiddeling weet ik dat de twee personen niet elkaar geconfronteerd werden, ik was er niet bij, maar wij hebben vlug gehoord dat die persoon uit die confrontatie meer gewaakt ging. Het was onze bedoeling helemaal niet.”;

- “... heeft de heer Roosendans de oplossing gevonden om mijn medewerkster naar het Secretariaat over te plaatsen, en aldus een oplossing te vinden voor de twee personen van het Secretariaat. Deze overplaatsing had, volgens de heer Roosendans, te maken met morele conflicten die ik zou hebben met mijn medewerkster. Maar eigenlijk was het conflict begonnen door het feit dat de heer Roosendans een conflict van persoonlijke aard had met haar...”;

- “Ik ben verantwoordelijk voor de cel facturatie, die op honderd percent werkte tot oktober 2007. Van de ene dag tot de andere, heeft men mij een personeelslid teruggetrokken om een probleem op te lossen, een probleem dat ik niet betwist, maar wel de manier waarop het gedaan werd. Dit wil zeggen, dat de heer Roosendans bevestigd heeft, in een verslag, dat hij met mij overleg gepleegd heeft over deze mutatie. In feite, is er geen enkel overleg geweest. Ik werd voor een voldongen feit gesteld en ik heb zelf aan de heer Roosendans gevraagd om het nieuws aan de betrokkene te melden.”

e) betreffende het gebrek aan leiderschap:

- “Men zou eerst moeten vaststellen wat men verstaat onder leiderschap. Mijn mening is dat een leader iemand is die andere mensen leidt om een vastgelegd doel te bereiken. Het is iemand die de mensen kan bijeenbrengen, hen begeleiden, inspireren, hun raad geven. Om zo’n leiderschap te hebben moet men bepaalde eigenschappen hebben, strategische plannen maken, een algemene visie hebben, het vertrouwen van medewerkers hebben. Hij moet ook een goede kennis van de dossiers hebben, van een aura genieten om het vertrouwen van de andere mensen te winnen. Wat mij betreft, denk ik dat de heer Roosendans met deze definitie niet overeenstemt”;

f) relationele moeilijkheden:

- “..., op het vlak van de communicatie met het personeel, waren er dingen die minder belangrijk waren en die voor hem heel belangrijk waren. Ik denk aan het voorbeeld van iemand die van bureau moet veranderen. Het is een communicatie die moet voorbereid zijn en het is altijd vervelend als men die persoon ziet wenen als ze haar bureau verlaat.”;

- “Om een leadership te bepalen kan men zeggen dat de leader richtlijnen moet geven om een objectief te behalen. Hij zou het vermogen moeten hebben om te leiden en ook om geschillen te beheren. Op deze punten is het negatief.”.

g) betreffende het gebrek aan management:

- “...op het vlak van de dossiers voor het Overlegcomité was er zeker een gebrek van voorbereiding tussen de betrokkene en mijzelf. Deze vergaderingen vinden op donderdagochtend plaats en soms moest ik op woensdagnamiddag naar de heer Roosendans bellen, die niet bereikbaar was, om het aantal kopieën te verifiëren.”;

- “Het bestaan van de facturatiecel werd in vraag gesteld, want men heeft mij herhaaldelijk gevraagd wat de facturatiecel eigenlijk doet. Op basis van die informatie (wat deed hij met deze informatie?) die hij ons zelden gevraagd heeft, aan mij en aan mijn personeel, heeft hij mij gevraagd de taken te definiëren. Voor mij registreerde hij wat hij graag wilde.”

h) betreffende de onbekwaamheid in personeelsbeheer:

- “Er is inderdaad een gebrek want wij hadden gevraagd om een brandweervorming te volgen, maar in 2 1/2 jaar is het nog niet mogelijk. En dit is een probleem voor een rusthuis”;

- “Nadien hoorde ik dat de ganse ploeg bij de Secretaris uitgenodigd was door een administratieve bediende die het niet mocht zeggen. Op dat moment was ik juist met de planning bezig, en gezien de vervangingen moest ik die planning aanpassen. Ik zocht mijn ploeg om die planning aan hen terug voor te stellen, ik vond natuurlijk niemand, en ik kon alleen maar veronderstellen dat ze bij de Secretaris waren. Daarna hebben ze mij gezegd dat ze daar waren, maar ze ontweken mij een beetje. Als ik vroeg waarom, werd er geen antwoord gegeven. Later wist ik waar ze waren, maar de maatschappelijke werksters mochten niet zeggen dat ze uitgenodigd bij de Secretaris waren. Toen heb ik een bezoek van de Secretaris gekregen, met een nota met de directieven die aan mijn ploegen werden verklaard. Ik vond heel spijtig dat ik niet met mijn ploeg uitgenodigd was om te weten waar we naartoe gingen, gezien het feit dat wij op dezelfde objectieven moeten werken. Dat was een heel moeilijke standpunt en ik ben op dat moment ziek gevallen. Bepaalde maatschappelijke werksters hebben mij gezegd dat ze het gedrag van de Secretaris niet verstonden”

i) betreffende het gebrek aan assertiviteit

- “Sinds 2003 ben ik in conflict met een diensthoofd van een rusthuis. De heer Roosendans heeft niets gedaan om het te verhelpen. Voor mij heeft hij dat conflict nog versterkt. Hij geeft waarborg aan die persoon om mij te verdringen.”

Overwegende dat in het bijzonder het totale verlies aan vertrouwen ten aanzien van de betrokkene in zijn directiefuncties door bijna alle getuigen op de voorgrond gesteld wordt; dat, de totale afwezigheid van functiebeschrijvingen, van operationele doelstellingen en van personeelsevaluatie door iedereen bevestigd wordt; dat verschillende getuigen het bestaan van onbillijk gedrag en « een algemeen gevoel verlaten te zijn » hebben bevestigd;

Gelet op de processen-verbaal van verhoor van de heer Roosendans van 17.10.2008 en, op zijn aanvraag, op 28.10.2008;

Overwegende dat alle processen-verbaal van verhoor door de tegenpartij ondertekend werden;

Rekening houdend met de verdedigingsnota ten gevolge van de verhoren door Mrs. Coen en Deridder, advocaten van de heer Roosendans, opgesteld, en op 28.10.2008 neergelegd;

Overwegende dat de tegenpartij in de eerste plaats de wettelijkheid van het arbeidsreglement door de OCMW-Raad goedgekeurd op 29.05.2006 betwist, omdat het onregelmatig samengesteld zou worden, wegens de aanwezigheid van de Gemeentesecretaris die geen lid van het OCMW-personeel is; dat de advocaten van de heer Roosendans aanvoeren dat zonder geldige samenstelling van de Raad de indisponibiliteitstelling in het belang van de dienst hier niet zou mogen beslist worden;

Overwegende dat dit argument in recht niet voldoet, aangezien dat de Gemeentesecretaris effectief opgeroepen werd om de zitting van de Raad van het OCMW van 29.05.2006 bij te wonen, gelet op de afwezigheid van de OCMW-Secretaris en de praktische onmogelijkheid om hem door een vastbenoemd personeelslid te vervangen;

Overwegende dat in ieder geval dit argument niet van toepassing is, overwegende dat de betwiste bepaling van het artikel 64 van dit reglement betreffende de disponibiliteit wegens ambtsontheffing in het belang van de dienst in feite door de Raad in zijn zitting van 26.02.2007 werd gewijzigd, en dat die zitting correct samengesteld was en door de heer Roosendans zelf bijgestaan, en dat dit een eventuele onwettige toestand dekt;

Overwegende dat de heer Roosendans de wetmatigheid van de procedure betwist ten aanzien van de maatregelen van verlof van ambtswege en van de schorsing die in de loop van de procedure tegen hem werden beslist, en die het voorwerp van twee schorsingsbesluiten van de Raad van State hebben uitgemaakt; dat de heer Roosendans doet gelden dat de ordemaatregelen een “verkapte tuchtprocedure” zouden zijn om hem tijdelijk uit zijn ambt gedurende drie maanden te zetten om de getuigen te “beïnvloeden”;

Overwegende dat die elementen in recht niet voldoen; dat de door de Raad van State in aanmerking genomen middelen te zien hadden, maar enkel op een schending van de principes van motivering en van evenredigheid, daar het verwijzen naar een reflectieperiode van meer dan twee maanden een ongeschikte motivatie zonder bijzonder rechtvaardiging in verhouding met de evolutie van het dossier; dat er dus nooit van een kwestie van “verkapte tuchtprocedure” sprake was; dat de Raad van State deze redenering niet volgt;

Overwegende dat het, in ieder geval, over bezwaren tegen vorige verlof- en schorsingmaatregelen ten aanzien van de betrokkene gaat, en dat deze bezwaren het voorstel van indisponibiliteitstelling zelf niet raken;

Overwegende dat, meer in het bijzonder, de door de heer Roosendans geformuleerde beschuldiging van “druk” van Overheidswege ten aanzien van de getuigen een absoluut verzonnen eenzijdige verklaring vormt, die bovendien door geen enkel element bekrachtigd wordt; dat, indien de heer Roosendans vastgesteld heeft dat een minderheid van de getuigen hun verhoor bij voorbaat hadden voorbereid en bij hulp van een of ander schriftelijk document, het over een persoonlijk initiatief gaat die in wat dan ook niet met wetten strijdig is; dat, zonder twijfel, de getuigen aan dergelijke vragen zich konden verwachten, aangezien dat ze in het kader van de audit gesteld werden;

Overwegende dat de heer Roosendans ook een schriftelijke getuigenis van een ander diensthoofd van het OCMW, de chef nursing, inbrengt; dat die getuigenis aantoont, op basis van de verklaringen van de auteur van het audit-rapport, dat het doel van de audit-opdracht om de onbekwaamheid van de heer Roosendans aan te tonen in plaats van om aan de functiestoornissen van het OCMW een

oplossing te vinden; dat het hier over een afgezonderd getuigenis gaat, die door de auteur van het audit-rapport zelf radicaal werd betwist (cf proces-verbaal van verhoor van 21.11.2008) en die weinig geloofwaardig is, des te meer als men beschouwt dat, zoals de andere diensthoofden, de chef nursing opgeroepen werd om door het Vast Bureau gehoord te zijn, en mits het gebruik van een medisch attest, niet verscheen (proces-verbaal van niet-verschijnen van 30.09.2008);

Overwegende dat het Vast Bureau op 21.11.2008 een verhoor van de in de nota vermelde betrokkenen georganiseerd heeft om duidelijkheid te krijgen over de nota; dat deze verhoren het verkeerde karakter van de interpretatie van de chef nursing bevestigen; dat, als de ethiek in kracht in het auditdomein de heer Amiel de exacte inhoud van de verklaringen van de onderzoeken verhindert te vermelden, hij toch verklaard heeft dat, in het algemeen, zijn onderzoeksmethode de chef nursing in de war hebben kunnen brengen; dat ze eerst een brief van haar advocaat heeft laten sturen waarin ze zich aan de exacte inhoud van haar schriftelijke nota beperkte, zonder duidelijke vermelding over haar aanwezigheid bij het verhoor;

Overwegende dat de advocaten van de heer Roosendans ook bezwaren over de inhoud van de processen-verbaal van verhoor van de getuigen hebben geformuleerd, meer precies over de juiste en volledige weergave van de verklaringen in het proces-verbaal, en over verschillen tussen de Nederlandse en Franse teksten, de audio-tapes van deze verhoren geëist hebben, en de schending van de verdedigingsrechten hebben aangevoerd als ze de tapes niet hadden;

Overwegende dat het uit het dossier voortvloeit dat het principe van de tegenstrijdige procedure hier geëerbiedigd werd, en dat de procedure-voorschriften gevolgd werden;

Overwegende dat de processen-verbaal van verhoor het correcte verloop van die verhoren weergeeft, en dat de ondertekening van het gehoorde personeelslid alle elementen die hij/zij tijdens haar/zijn verhoor liet gelden waarheidsgetrouw werden weergegeven, en dit met een tegenstrijdige bewijskracht;

Overwegende dat, wat de grond van de zaak betreft, de heer Roosendans, in zijn verdedigingsnota, onterecht laat gelden dat hij het slachtoffer van een “misbruik van bevoegdheid” is omdat de maatregel van indisponibiliteitstelling niets anders dan een verkapte tuchtprocedure tegen hem zou zijn;

Overwegende enerzijds dat deze maatregel als ordemaatregel gedefinieerd is die niets te maken heeft met een tuchtprocedure, aangezien dat de feiten die de maatregel rechtvaardigen exclusief voor het belang van de dienst genomen zijn, en anderzijds dat in de procedure van indisponibiliteitstelling de voorgestelde maatregel tegen de betrokkene onverenigbaar met alle tuchtbezwaar is, aangezien dat geen stipte inbreuk hem verweten kan worden, maar wel een geheel van elementen die een onbekwaamheid bewijzen om de directiefunctie van een OCMW-Secretaris uit te oefenen;

Overwegende dat het organiek personeelsreglement in zijn artikel 64 zegt: “De Raad van het O.C.M.W. mag een ambtenaar in disponibiliteit stellen wegens ambtsontheffing in het belang van de dienst als dit noodzakelijk is voor de goede werking van de administratie.”;

Overwegende dat, in dit geval en ten aanzien van deze bepaling in het personeelsreglement, de maatregel van indisponibiliteitstelling wegens ambtsontheffing in het belang van de dienst de juiste oplossing is voor het garanderen van de werking van het OCMW;

Overwegende dat, rekening houdend met de elementen van het dossier die zowel gebrek aan management als een crisis van vertrouwen ten aanzien van het functioneren van de Secretaris bewijzen, het toch buitengewoon is te beweren, zoals de betrokkene in fine in zijn verhoor van 28.10.2008 het gedaan heeft, dat er geen element bestaat dat zou bewijzen dat hij zijn taak niet goed zou hebben uitgeoefend of dat er een vertrouwensbreuk met de diensthoofden zou zijn, “ondanks het feit dat hij verbaasd door de verklaringen van verschillende getuigen was”; dat, zelfs na deze verklaringen, hij beweert dat “het duidelijk is dat de samenwerking nog zeer goed is”(!);

Gelet enerzijds op de conclusies van de audit die onder andere een coaching van de betrokkene aanbeveelt;

Gelet anderzijds op de verzwarende elementen die de verhoren van de diensthoofden gebracht hebben;

Overwegende dat men hier in het bijzonder moet vaststellen dat de auteur van het audit-rapport, aan de vragen over de toekomstperspectieven, twijfels heeft gehad, gelet op het totale verlies aan vertrouwen ten aanzien van het functioneren van de heer Roosendans als Secretaris van het OCMW, des te meer dat het uit de verhoren van de diensthoofden blijkt dat dit verlies aan vertrouwen ernstig was;

Overwegende dat, als men dit onontbeerlijk element aangaande het functioneren van een secretaris in het OCMW, aan de andere gebreken toevoegt, het vanzelfsprekend is dat alleen maar een maatregel van indisponibiliteit wegens ambtsontheffing in het belang van de dienst een minimaal klimaat van vertrouwen kan herstellen en een oplossing kan bieden aan de in het dagelijkse beheer van het OCMW vastgestelde functiestoornissen;

Gelet op zijn beraadslaging van 05.08.2008 waarbij hij delegatie aan het Vast Bureau geeft om alle stappen te ondernemen na het kennisnemen van de conclusies van de audit;

Gelet op de processen-verbaal van de zittingen van het Vast Bureau van 02.09.2008, 03.09.2008, 23.09.2008, 30.09.2008, 17.10.2008, 28.10.2008, 05.11.2008 en 21.11.2008;

Overwegende dat, uit eerbied voor de rechten van de verdediging, het Vast Bureau de aanvragen van de heer Roosendans en zijn advocaten besloot in te inwilligen om door het Vast Bureau in zijn zittingen van 17.10.2008 en 28.10.2008 gehoord te worden;

Gelet op het verslag door het Vast Bureau in zijn zitting van 08.12.2008 opgesteld, overeenkomstig de reglementaire bepalingen van het arbeidsreglement;

Overwegende dat, ondanks het feit dat het in het reglement over de indisponibiliteitstelling niet voorzien was, en uit eerbied voor de rechten van de verdediging, het Vast Bureau toch de aanvraag van de heer Roosendans en

zijn advocaten om opnieuw door de Raad gehoord te worden besloot in te willigen;

Gelet op het proces-verbaal van verhoor van de buitengewone zitting van de Raad van 12.01.2009, en de amendementen die de betrokkene en zijn advocaten hebben erin aangebracht op datum van 21.01.2009, en gelet op de afwezigheid van nieuwe elementen tijdens dit verhoor”.

#### *IV. De schorsingsvoorwaarden*

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

#### *VIII. Beoordeling van de eerste schorsingsvoorwaarde*

5. Verzoeker voert in het inleidend verzoekschrift vier vernietigingsgronden aan die hij alle vier ook als ernstig middel doet gelden.

#### *Uiteenzetting van het eerste middel*

6. Een eerste middel is geput uit de schending van artikel 45, § 2, van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn (hierna : de OCMW-wet).

Verzoeker licht toe dat de bestreden terbeschikkingstelling wegens ambtsontheffing in het belang van de dienst is ingevoerd bij besluit van 29 mei 2006 van de OCMW-raad. Dat besluit is evenwel onwettig, omdat de vergadering werd bijgewoond door de gemeentesecretaris, die als waarnemend OCMW-secretaris optrad. Dat bij verhindering de secretaris kan worden vervangen door “een personeelslid” krachtens artikel 45, § 2, van de OCMW-wet moet worden begrepen als een personeelslid van het OCMW. De invoering van het statuut is dus niet wettig verlopen, zodat geen toepassing ervan mag worden gemaakt.

Volgens verzoeker kan de weerlegging van dit bezwaar in de bestreden beslissing niet overtuigen. Een onwettige samenstelling kan niet worden

“gedekt” door wie niet mag zetelen “effectief op te roepen”. Dat geen enkel personeelslid van het OCMW beschikbaar zou zijn om de secretaris te vervangen is volstrekt ongeloofwaardig. Evenmin dekt een latere wijziging aan artikel 64 de onwettigheid die bij de invoering ervan is begaan.

### *Beoordeling*

7. Op de terechtzitting beperkt de raadsman van verzoeker zich tot een verwijzing naar de stukken. Hij repliceert dan ook niet op het verweer in de nota met opmerkingen, dat aan verzoeker belang ontzegt bij dit middel omdat ook het initieel reglement -dat volgens verwerende partij zou moeten worden toegepast indien het reglement van 29 mei 2006 buiten toepassing moet blijven- de bepalingen inzake terbeschikkingstelling bevat. In de huidige stand van de procedure valt de Raad van State dit verweer bij, daargelaten nog de vraag of het door verzoeker beschreven euvel wel van aard is om de wettigheid van het organiek reglement aan te tasten.

Ten overvloede merkt de Raad nog op dat verwerende partij mogelijk een bijkomend punt heeft, waar zij opmerkt dat de bedoelde reglements-bepaling is vervangen op 26 februari 2007 door een alleszins reglementair samengestelde OCMW-raad. Vooralsnog kan de Raad hier echter niet op ingaan, omdat verwerende partij als stuk 60 van het dossier wel afschrift van de beslissing, maar niet de noodzakelijke bijlage heeft overgelegd.

Het middel is niet ernstig.

### *Uiteenzetting van het tweede middel*

8. Het tweede middel is geput uit de “schending van het verbod van machtsafwendings”. De toelichting bij het middel doet ervan blijken dat verzoeker aanvoert dat de bestreden maatregel een verdoken tuchtmaatregel is. Volgens hem bestond steeds de intentie om hem uit zijn functie te verwijderen en de audit is indien al niet uitsluitend met het oog daarop ingesteld, minstens enkel met dat doel aangewend. Bewijs daartoe ziet hij mede in de verschillende hem opgelegde preventieve ordemaatregelen, in het gegeven dat het auditrapport nog steeds niet is gepresenteerd aan het personeel, zodat er enkel uit is gebruikt wat tegen hem aangewend kon worden, in het gegeven dat de procedure die terbeschikkingstelling

mogelijk maakt eind februari 2007 op punt gesteld is. Verzoeker wijst er op dat hij sedert vijfenhalf jaar in dienst was van het OCMW en dat gedurende deze periode nooit, formeel of informeel, vanuit de organen van het OCMW, vanuit de gemeentelijke diensten of vanwege de toezichthoudende overheid enige opmerking is gegeven omtrent zijn functioneren of de wijze waarop hij zijn diensten leidt. Verzoeker illustreert zijn stelling aan de hand van een verklaring van een personeelslid. Volgens dat personeelslid heeft de steller van de audit gemeld dat de audit tot doel had de onkunde van verzoeker aan te tonen en niet om de werking van de diensten te analyseren.

### *Beoordeling*

9. Een ordemaatregel verschilt van een tuchtmaatregel, doordat een ordemaatregel louter de goede werking van de dienst beoogt, waarbij de schuldvraag niet wordt gesteld of open blijft, terwijl een tuchtmaatregel als voornaamste motief heeft een ambtenaar voor een tekortkoming te bestraffen. De terbeschikkingstelling wegens ambtsontheffing in het belang van de dienst is zo een ordemaatregel, die zich voordoet als een administratieve beschikking die niet als doel heeft het personeelslid een nadeel of leed te bezorgen of hem af te keuren, doch wel en enkel de goede werking van de dienst, waar het personeelslid oorzaak is van storingen, door het wegnemen van die oorzaak te vrijwaren.

Een ordemaatregel mag echter geen verkapte tuchtmaatregel zijn. Het valt daarbij aan een verzoekende partij toe om het voor de Raad van State geloofwaardig te maken dat aan een maatregel die als een ordemaatregel wordt gekwalificeerd een disciplinaire bedoeling ten grondslag ligt zodat, ondanks de schijn van het tegendeel, ze een verdoken tuchtmaatregel is, omdat uit de omstandigheden moet worden afgeleid dat het determinerend, maar niet uitgedrukt motief van de maatregel is haar te bestraffen.

10. De bestreden maatregel wordt door het OCMW opgelegd omdat verzoeker niet in staat wordt geacht zijn opdracht als secretaris naar behoren uit te oefenen of, met de woorden van verzoeker, wegens zijn beweerde onkunde.

In de bestreden beslissing wordt toegelicht dat “de voorgestelde maatregel tegen de betrokkene onverenigbaar met alle tuchtbezwaar is, aangezien dat geen stipte inbreuk hem verweten kan worden, maar wel een geheel van

elementen die een onbekwaamheid bewijzen om de directiefunctie van een OCMW-secretaris uit te oefenen”. De feiten die de maatregel wettigen lijken beoordeeld te worden vanuit het oogpunt van het belang van de dienst en lijken niet met de bewoordingen omschreven te worden die gebruikt zouden zijn indien die feiten aanleiding zouden hebben gegeven tot een tuchtmaatregel.

Bij een eerste lezing van de motieven van het bestreden besluit en een eerste kennisneming van het administratief dossier, kan de Raad van State geen elementen bespeuren die zouden wijzen op de intentie van verwerende partij om verzoeker te bestraffen voor zijn gedrag, eerder dan om een mislopende werking van de diensten weer recht te trekken.

Deze maatregel verliest op het eerste gezicht niet haar karakter van ordemaatregel omdat, zoals ten minste verzoeker beweert, reeds bij aanvang van de audit de bedoeling zou hebben voorgelegen om precies zijn functioneren aan een grondig onderzoek te onderwerpen. Dat de gemeente misschien redenen had om zich af te vragen of de secretaris wel tegen zijn taak opgewassen is en daarom het aandeel van verzoeker speciaal zou viseren in de audit naar disfuncties op de werking van de OCMW-diensten, toont niet aan dat bij verwerende partij bestraffing voor ogen stond.

Door er op te wijzen dat hem voorheen over zijn functioneren nooit opmerkingen werden gemaakt, bewijst verzoeker ook geenszins dat er verholten redenen waren om hem te willen sanctioneren.

Vooralsnog valt de Raad van State verwerende partij bij dat uitsluitend de vastgestelde gebreken binnen de administratie van het OCMW en de besluiten van het audit-rapport geleid hebben tot het instellen van de procedure van terbeschikkingstelling.

11. Het middel vertoont niet de vereiste ernst.

#### *Uiteenzetting van het derde middel*

12. Het derde middel is genomen uit de schending van de zorgvuldigheidsplicht, van de materiële motiveringsplicht en van de formele motiveringsplicht.

Volgens verzoeker is de bestreden beslissing gesteund op onjuiste en onzorgvuldige feitenvinding, zowel wat de methodologie van de audit betreft als wat betreft de verklaringen tijdens de hoorzittingen.

In een *eerste middelonderdeel* neemt verzoeker de audit op de korrel, waar het bestuur zich volgens hem volledig op verlaten heeft om de bestreden beslissing te motiveren.

Verzoeker noemt de audit niet representatief, omdat slechts 85 antwoordformulieren werden verwerkt op 200 personeelsleden. Een ongekend aantal personen die geen deel uitmaken van het personeelsbestand, waaronder de leden van het vast bureau, zijn bij de bevraging betrokken geweest. De resultaten kunnen dan ook in belangrijke mate beïnvloed geweest zijn door hetzij politieke mandatarissen, hetzij leden van het gemeentelijk personeel.

In een *tweede middelonderdeel* gaat verzoeker in op de conclusies van de audit. Het uiteindelijke gevolg dat aan de audit wordt gegeven staat niet in verhouding tot de aanbevelingen die erin worden gemaakt. Bovendien herhaalt de audit in zowat elk onderdeel dat de organisatorische problemen waarmee het OCMW kampt, gemeen zijn aan vele andere lokale besturen. Het OCMW van Etterbeek is geenszins een atypisch bestuur en de geconstateerde problemen kunnen niet alleen aan verzoeker worden toegeschreven. Verzoeker is dan ook van mening dat de rechtstreekse kritiek die hem treft sterk overtrokken is. Door zeer selectief te steunen op bepaalde detailanalyses zonder enige terugkoppeling aan de algemene aanbevelingen of het kader waarin alle Brusselse OCMW's werken, schendt de bestreden beslissing de zorgvuldigheidsplicht bij de feitenvinding en de materiële motiveringsplicht.

In een *derde middelonderdeel* analyseert verzoeker omstandig de getuigenverklaringen.

In het algemeen heeft verzoeker de indruk dat minstens sommige getuigen vooraf gecontacteerd zijn omtrent de vragen die zouden worden gesteld.

Verzoeker voert aan dat de beslissing niet ingaat op zijn uiteenzetting waarin de verklaringen van de personeelsleden werden geduid en waarin op de feitelijke onjuistheid van talrijke verklaringen is gewezen.

Wat de getuigenverklaringen zelf betreft, geeft verzoeker in detail toelichtingen “die een aantal feiten en gebeurtenissen kaderen in hun juiste context dan wel tot hun juiste proporties herleiden”.

Verzoeker merkt nog op dat, wat hem betreft, hij met geen enkel personeelslid een onoverkomelijk geschil heeft. Hij wijst er op dat in de maanden tussen de beëindiging van de voorlopige maatregel en de thans bestreden beslissing, er zich geen enkel professioneel conflict heeft voorgedaan.

### *Beoordeling*

13. In het derde middelonderdeel onderwerpt verzoeker de aanvullende verklaringen van het personeel aan kritiek en noemt hij de verklaringen van de diensthoofden zelfs “de enige grond waarop de beslissing is gesteund”. Hij erkent op die manier ten minste reeds dat zijn uitgangspunt van het eerste middelonderdeel, als zou het bestuur zich “volledig” op de audit hebben verlaten, faalt. Wel lijkt het auditrapport een dragend motief van de bestreden beslissing.

Verzoeker geeft in zijn verzoekschrift zelf aan dat ook personeel van de gemeentelijke personeelsdienst voor of met het OCMW werkt. Voorts vormen de leden van het vast bureau van het OCMW -politieke mandatarissen- het dagelijks bestuur van het OCMW en werken zij in die hoedanigheid nauw samen met de secretaris. Het enkele feit dat voor het opstellen van de audit niet enkel personeelsleden van het OCMW werden ondervraagd lijkt dan ook niet de representativiteit ervan in het gedrang te brengen. Om het functioneren van de diensten van het OCMW door te lichten ziet de Raad ook niet waarom het noodzakelijk zou zijn om alle 200 personeelsleden van het centrum te ondervragen. De argumenten van verzoeker volstaan niet om de representativiteit van de doorlichting te weerleggen. Het eerste middelonderdeel is niet ernstig.

14. De bestreden beslissing schrijft aan verzoeker een gebrek aan leiderschap toe. Hij laat na om systematisch strategische en operationele doelstellingen te bepalen of om prestaties en resultaten achteraf te analyseren en te evalueren. Zijn planning is “nattevingerwerk”. Het personeel is erg negatief over verzoekers kwaliteiten inzake voorbeeldfunctie, communicatie, stimulerende delegatie, tonen van erkenning en waardering. Verzoeker schiet te kort inzake conflictbeheersing. Personeelsbeleid zou bij verzoeker soms gelijk staan met

“vriendjespolitiek” en er is bij hem een gebrek aan deskundige aanpak van personeelsproblemen. Verzoeker onderneemt niet voldoende om impulsen te geven aan de opmaak van een strategisch plan. De bevraging van het personeel toont een slechte werkrelatie aan met de secretaris. Er is geen vertrouwen in zijn kennis van het ambt.

Het moge dan al zo zijn dat alle OCMW's in het Brusselse met problemen te kampen hebben inzake de werking van hun diensten, toch lijkt de opsomming van vaststellingen in het auditrapport voldoende concrete tekortkomingen te bevatten die aan het functioneren van verzoeker zelf zijn toe te schrijven. In de huidige stand van de procedure kan de Raad de geconstateerde disfuncties ook niet bepaald overtrokken noemen. Ook het tweede middelonderdeel mist ernst, met dien verstande dat de vraag of de finaal opgelegde maatregel in verhouding staat tot de vastgestelde feiten het voorwerp is van het vierde middel.

15. Op 23 en 30 september 2008 heeft verwerende partij verschillende getuigen gehoord over het functioneren van verzoeker.

Luidens de bestreden beslissing hebben die verhoren “zelf nieuwe elementen [...] aangebracht die de toestand verzwaren”.

In de toelichting bij dit middelonderdeel herneemt verzoeker *in extenso* de kritiek die hij voor de OCMW-raad te zijner verdediging heeft ingebracht tegen twaalf getuigenverklaringen. Aldus verliest verzoeker uit het oog dat in de bestreden beslissing slechts uit zes verklaringen, en dan nog slechts partieel, is geput. Het betreft de verklaringen van de diensthoofden van de financiën en van de aankopen, van de jurist van het OCMW, van de boekhouder van de rusthuizen, van de directeur van een rusthuis en van de hoofdmaatschappelijk werker.

Nu uit de overige zes verklaringen niets concreet aanvullend tegen verzoeker wordt aangewend, lijken de opmerkingen van verzoeker daarop niet relevant.

Meer nog. Verzoeker mag niet van de Raad van State verwachten, zeker niet in een schorsingsprocedure, dat hij in plaats van verzoeker in het inleidend verzoekschrift de overtollige kritieken gaat uitwieden en vervolgens op zoek gaat wélke overblijvende kritiek op wélk overblijvend citaat in de bestreden

beslissing te betrekken is. Vooralsnog stelt de Raad van State bijvoorbeeld vast dat verzoeker in zijn verzoekschrift nergens lijkt tegen te spreken wat in de bestreden beslissing is geciteerd uit het verhoor van de directeur van een rusthuis, dat hij ten minste twee van de drie citaten uit het verhoor van het diensthoofd van de aankopen niet lijkt te bespreken, dat hij een reeks andere gegevens weliswaar “in context” poogt te plaatsen maar de materialiteit ervan niet tegenspreekt. Ten overvloede stelt de Raad van State ook vast dat verzoeker tijdens het verhoor van deze personeelsleden, op een ogenblik dus dat een rechtstreekse confrontatie mogelijk was, amper vragen heeft gesteld en niets lijkt te hebben tegengesproken. De ene, door verzoeker bijgebrachte, lovende getuigenis van een gewezen personeelslid lijkt niet voldoende om tegen de overige vaststellingen op te wegen.

In die omstandigheden volstaat het vooralsnog voor de Raad van State vast te stellen dat de in de bestreden beslissing behouden vaststellingen sporen met de kritiek uit het auditrapport dat verzoeker aan de diensten een ongecontroleerde autonomie toestaat en een aantal voor zijn ambt essentiële vaardigheden mist.

Dat verzoeker de maanden onmiddellijk voor zijn terbeschikkingstelling normaal heeft kunnen functioneren, vindt wellicht een voldoende verklaring in de nota die medio oktober door de waarnemend voorzitter onder de diensthoofden is verspreid.

Ook het derde middelonderdeel is niet ernstig.

16. Het derde middel is in geen van zijn onderdelen ernstig.

#### *Uiteenzetting van het vierde middel*

17. Als vierde middel voert verzoeker de schending aan van artikel 64, § 1, van het statuut en van het evenredigheidsbeginsel.

Verzoeker betoogt dat ook bij een ordemaatregel de proportionaliteit in acht genomen moet worden. Wanneer, zoals in de omstandigheden zoals ze zich hier voordoen, het bestuur ervoor kiest om meteen de zwaarst mogelijke ordemaatregel te treffen, dient het bestuur dit in het bijzonder te motiveren. Op dat vlak schiet de beslissing volgens verzoeker manifest te kort. In

het feit dat hij steeds de eindverantwoordelijkheden is blijven dragen ziet verzoeker het bewijs dat de noodzaak niet is aangetoond om hem ter beschikking te stellen. Aan de uitdrukkelijke voorwaarde die artikel 64, § 1, van het statuut stelt is bijgevolg niet voldaan.

Uit het auditrapport kan enkel worden afgeleid dat het OCMW van Etterbeek goed werkt, dat bepaalde lacunes gemeenschappelijk zijn met vele andere besturen en dat bijkomende individuele coaching van de secretaris wordt aanbevolen.

Zelfs indien er ter uitvoering van de vaststellingen in de audit gegronde redenen zijn om maatregelen te treffen, is de thans genomen maatregel, waarbij verzoeker definitief uit de dienst wordt verwijderd manifest onevenredig met het beoogde doel, namelijk de goede werking van de diensten van het OCMW.

Volgens verzoeker zijn ook de bijgebrachte getuigenverklaringen niet van aard om tot een onherstelbare breuk in het vertrouwen te doen besluiten.

De bestreden beslissing toont op geen enkele wijze aan dat het bestuur over andere, minder verregaande ordemaatregelen heeft nagedacht, laat staan dat uit de bestreden beslissing blijkt dat die minder verregaande ordemaatregelen niet zouden volstaan om het beoogde doel te bereiken.

18. Volgens verwerende partij toont het administratief dossier ten overvloede het gebrek aan leiderschap aan en de ernstige gebreken van het management die verzoeker aan de dag legt.

Welke ook de kritieken zijn die verzoeker zou kunnen maken op één of ander punt van het rapport of op één of ander deel van een getuigenis, men kan volgens haar niet ernstig het totale verlies aan geloofwaardigheid van verzoeker jegens zijn ondergeschikten betwisten.

Dat aan verzoeker nog beweerdelijk belangrijke dossiers werden toevertrouwd is geen ernstig argument volgens verwerende partij, aangezien zij na de eerdere schorsingsarresten geen andere keuze had. Dit wijzigde niets aan de bestaande vertrouwensbreuk, maar toont enkel aan dat het bestuur loyaal is ten opzichte van het gezag van gewijsde van de arresten van de Raad van State door

verzoeker terug in zijn functies op te nemen zonder te pogen om hem zijn essentiële bevoegdheden te ontfeggen.

### *Beoordeling*

19. In de bestreden beslissing acteert het bestuur dat de audit een coaching van verzoeker aanbeveelt. Deze aanbeveling wordt terzijde gelaten om reden van “de verzwarende elementen die de verhoren van de diensthoofden gebracht hebben”. Op het eerste gezicht neemt de Raad van State aan dat doorslaggevend hiervoor was “dat het uit de verhoren van de diensthoofden blijkt dat dit verlies aan vertrouwen ernstig was”. Voor verwerende partij is de opgelegde maatregel vanzelfsprekend “als men dit onontbeerlijk element aangaande het functioneren van een secretaris in het OCMW, aan de andere gebreken toevoegt”.

20. Verzoeker gaat bij de toelichting van het middel uit van de veronderstelling dat hij de waarde van de getuigenverklaringen als zodanig heeft kunnen weerleggen. De voorlopige verwerping van het derde middel toont aan dat zulks vooralsnog niet het geval is.

De Raad van State stelt vast dat verschillende diensthoofden inderdaad zodanige twijfels uiten over de vaardigheden en het gebrekkige leiderschap van verzoeker, en in zulke bewoordingen, dat het bestuur er *prima facie* een verlies aan vertrouwen uit mocht afleiden. De vertrouwensbreuk is door bepaalde diensthoofden overigens ook met zoveel woorden vastgesteld, door andere dan weer op meer voorzichtige wijze in hun kritiek geïmpliceerd. Dit laatste valt te begrijpen en zal verzoeker ook wel begrijpen, nu hij zelf in het verzoekschrift uiteenzet dat hijzelf géén getuigen wilde oproepen “nu hij hun hiërarchische overste is”.

22. Evenwel lijken deze verklaringen op het eerste gezicht, anders dan in de bestreden beslissing wordt aangenomen, geen majeur nieuw licht te werpen op het dossier.

Hiervoor is reeds vastgesteld dat het auditrapport gesteund is op een selectie van het personeel. De lijst van ondervraagde personen omvat alle diensthoofden. Het zijn opnieuw die diensthoofden die door het vast bureau werden ondervraagd. Als die diensthoofden dan uiting geven aan het feit dat zij nog moeilijk vertrouwen kunnen stellen in de capaciteiten van de secretaris, ziet de Raad van

State niet dadelijk wat dit kan toevoegen aan al de reeds negatieve uitlatingen over de secretaris zoals die in de halfgestructureerde vragenlijsten voorkomen in het rapport en de veelvuldige inefficiëntie die hem wordt toegeschreven. Reeds het auditrapport kon daarom signaleren, in zijn samenvatting : “Er bestaat een zeer ernstig probleem van leiderschap, dat ertoe heeft geleid dat de OCMW-secretaris geleidelijk aan het vertrouwen van zijn medewerkers en van zijn mandatarissen heeft verloren”.

Aan dit in het rapport reeds vastgestelde vertrouwensverlies later, op grond van de verklaringen van dezelfde diensthoofden, ten behoeve van de eindbeslissing een gradatie toekennen en het “ernstig” of “totaal” noemen, lijkt dan ook niet pertinent: wat verzoeker reeds volgens de audit “heeft verloren” is kwijt gebleven.

23. De implicatie van de aangevoerde vertrouwensbreuk lijkt ook enigszins relatief. Verwerende partij betoogt dat zij het gezag van de schorsings-arresten heeft gerespecteerd en aldus verzoeker inderdaad nog zijn ambt liet uitoefenen zonder hem zijn essentiële bevoegdheden te ontnemen hangende de procedure van terbeschikkingstelling.

De diensthoofden waren hiermee in eerste instantie niet opgezet, zoals blijkt uit hun petitie. Het volstond evenwel dat de waarnemend voorzitter hen wees op hun ambtelijke plichten, zo lijkt, om van dan af toch -minstens tijdelijk- correct samen te werken met verzoeker. De vraag rijst aldus in welke mate de vertrouwensrelatie, voorwaar van belang, ook doorslaggevend moet zijn voor de onmiddellijke en definitieve verwijdering van verzoeker uit zijn ambt.

24. Zoals het reeds is opgemerkt in de eerdere schorsingsarresten moet de aard en de impact van een ordemaatregel, die bij bepaling opgelegd wordt wegens het dienstbelang, in beginsel proportioneel zijn met het nagestreefde doel en mag ze aan de ambtenaar geen groter ongemak veroorzaken dan noodzakelijk is in het licht van de nagestreefde doelstelling.

De Raad van State kan vooralsnog grif aannemen dat verwerende partij na kennisname van het auditrapport de verstoring van de dienst niet op haar beloop kon laten. Dat het vooral verzoeker is die de werking van de dienst schaadt en waaromtrent opgetreden moet worden, is in de huidige stand van de procedure

niet weerlegd. In zoverre lijkt de noodzaak van “een” -maar nog niet van “deze” maatregel te zijn aangetoond.

De Raad van State neemt ook in overweging dat de secretaris van het OCMW een wettelijke graad bekleedt, zodat een overplaatsing of een andere ordemaatregel niet onmiddellijk voor de hand lijkt te liggen én dat verzoeker in het inleidend verzoekschrift er ook niet toe komt een concreet alternatief in die zin aan te reiken. Het lijkt dus ook niet *ipso facto* uitgesloten, al naar de problemen waarmee het OCMW te kampen heeft, dat enkel een verwijdering van de secretaris uit zijn functies soelaas bieden kan.

Die volledige verwijdering uit de dienst van verzoeker, waarbij verwerende partij bovendien geen enkel perspectief lijkt aan te bieden dat deze maatregel slechts van tijdelijke aard zou zijn, is echter zo vérstrekkend dat de Raad van State vooralsnog verzoeker hierin bijvalt dat de evenredigheidstoets vereist dat het bestuur minstens onderzoekt of er minder verregaande maatregelen mogelijk zijn en dat het in de beslissing daarvan doet blijken en uiteenzet waarom deze maatregelen in de concrete omstandigheden niet haalbaar zijn. Hiervoor is reeds uiteengezet waarom het enig in de beslissing veruitwendigd motief om niet in te gaan op de in de audit voorgestelde intensieve begeleiding van verzoeker, met name de vastgestelde vertrouwensbreuk, voorlopig niet aangenomen wordt. Ook de niet tegengesproken vaststelling dat het bestuur sedert de benoeming van verzoeker gedurende meer dan vijf jaar geen opmerkingen heeft gemaakt over zijn functioneren, tenzij om hem er voor te feliciteren, versterkt de vraag van verzoeker dat het bestuur zich in het licht van het evenredigheidsbeginsel dient af te vragen of het al wel alle dienstige middelen heeft aangewend die verzoeker uit zijn situatie zouden kunnen redden.

25. Het vierde middel is in de besproken mate ernstig.

#### *IX. Beoordeling van de tweede schorsingsvoorwaarde*

26. Verzoeker doet in het inleidend verzoekschrift een financieel en een moreel nadeel gelden. Hij verwijst naar de aantasting van zijn gezag, het feitelijk definitief karakter van zijn verwijdering uit de dienst, de specificiteit van de ervaring die hij verliest, de zware financiële gevolgen die zich niet onmiddellijk,

maar toch sneller zullen laten gevoelen dan vooraleer in de gewone annulatieprocedure een uitspraak kan volgen.

27. Verwerende partij verklaart zich in dit verband naar de wijsheid van de Raad te gedragen.

De Raad oordeelt dat de uiteenzetting van verzoeker geloofwaardig en overtuigend is. De besproken voorwaarde is vervuld.

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

### **BESLISSING**

**De Raad van State beveelt de schorsing van de tenuitvoerlegging van de beslissing van 13 maart 2009 van de raad voor maatschappelijk welzijn van het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn van Etterbeek, waarbij Gino Roosendans ter beschikking gesteld wordt wegens ambtsontheffing in het belang van de dienst.**

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 23 oktober 2009, door de Raad van State, XIIe kamer, samengesteld uit:

|                        |                                    |
|------------------------|------------------------------------|
| Geert Van Haegendoren, | staatsraad, waarnemend voorzitter, |
| met bijstand van       |                                    |
| Frank Bontinck,        | griffier.                          |

**De griffier,**

**De voorzitter,**

**Frank Bontinck**

**Geert Van Haegendoren**