

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 202.349 van 25 maart 2010
in de zaak A. 95.214/XII-2752**

In zake: Bart TULLENERS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Willem Descamps
kantoor houdend te Hasselt
Isabellastraat 52, bus 4
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

de GEMEENTE MAASMECHELEN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Kathleen Daenen
kantoor houdend te Maasmechelen
Hermanslaan 14, bus 1

Tussenkomende partij:

Johan TOLLENAERE
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Tom De Sutter
kantoor houdend te Gent
Koning Albertlaan 128
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 4 september 2000, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van 4 juli 2000 van de gemeenteraad van Maasmechelen waarbij Johan Tollenaere tot gemeenteontvanger wordt benoemd.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 171.891 van 7 juni 2007 zijn de debatten heropend en is het door de auditeur-generaal aangestelde lid van het auditoraat belast met een aanvullend onderzoek.

Eerste auditeur Diane Mareen heeft een aanvullend verslag opgesteld.

De verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 8 december 2009.

Staatsraad Johan Lust heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Elke Baillien, die loco advocaat Willem Descamps verschijnt voor verzoeker, advocaat Kathleen Daenen, die verschijnt voor de verwerende partij, en advocaat Tom De Sutter, die verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Diane Mareen heeft een met dit arrest andersluidend 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 14 maart 2000 verklaart de gemeenteraad van Maasmechelen het ambt van gemeenteontvanger vacant. De kandidaten, onder wie verzoeker, moeten slagen in een schriftelijke proef, een mondelinge proef en een psychotechnische proef. De organisatie van die laatste proef wordt toegewezen aan consultingbureau CC Consult.

Twee kandidaten slagen in de schriftelijke en mondelinge proeven: verzoeker en de tussenkomende partij. De verslagen van het assessment center -omtrent de psychotechnische proeven- worden op 3 juli 2000 aan de verwerende partij bezorgd. Tussenkomende partij behaalt 35 punten op 50; verzoeker behaalt 20 punten op 50 en is niet geslaagd.

Bij gemeenteraadsbeslissing van 4 juli 2000 wordt tussenkomende partij tot gemeenteontvanger benoemd.

IV. Onderzoek van de middelen

4. Een *eerste middel* is bij arrest nr. 171.891 verworpen.

5.1. Luidens een *tweede middel* zijn de psychotechnische proeven niet afgenomen door het bureau dat door het college van burgemeester en schepen werd aangewezen. Weliswaar mag, volgens verzoeker, een dienst al dan niet ten dele in onderaanneming worden uitgegeven, maar dan moet dit in de inschrijving worden vermeld, wat hier niet het geval was.

5.2. De auteur van de verslagen van het assessment center is H. Andriessen, terwijl de organisatie van de psychotechnische proeven aan CC Consult werd toegewezen. Anders echter dan verzoeker beweert, maakt de inschrijving van CC Consult wel degelijk melding van de samenwerking voor deze proeven met het adviesbureau Andriessen.

Daargelaten nog de vaststelling dat verzoeker in de memorie van wederantwoord uitdrukkelijk laat verstaan door de aangevoerde onwettigheid geen nadeel te hebben geleden, is er aldus hoe dan ook reden om het middel te verwerpen.

6.1. In een *derde middel* wordt betoogd dat de verslagen van de psychotechnische proeven alleen via elektronische weg aan de gemeenteraad zijn meegedeeld en bijgevolg niet de vereiste authenticiteit bezitten om tot basis van een besluit te kunnen dienen. Daar wordt aan toegevoegd dat nergens uit blijkt door wie de psychotechnische proeven zijn afgenomen, of de betrokkenen daartoe over de vereiste bekwaamheid en wettelijke bevoegdheid beschikken, en of degenen die de proeven afnamen ook de beoordeling gaven.

6.2. De verslagen van de psychotechnische proeven waarop de gemeenteraad zich bij het nemen van de bestreden beslissing heeft gebaseerd, zijn niet *per se* ongeloofwaardig om de enkele reden dat ze per e-mail in plaats van op papier werden toegestuurd. Dat is des te minder het geval waar zelfs niet wordt beweérd dat de elektronische versie van de originele zou afwijken.

Voorts stelt de Raad van State op grond van de hem voorgelegde stukken vast dat volgens de inschrijving van CC Consult de deelnemers aan het assessment door twee consultants geobserveerd zouden worden “om de objectiviteit

te verhogen”, dat met het adviesbureau Andriessen, erkend door de Vlaamse Gemeenschap onder nr. VG.WS.056, zou worden samengewerkt, dat de auteur van de verslagen van de proeven H. Andriessen is, en dat hij voor de proeven bijstand genoot van I. Vanmechelen van Quintessence.

In de gegeven omstandigheden is er reden om het middel te verwerpen.

7.1. Een *vierde middel* is afgeleid uit de schending van artikel 87 van de nieuwe gemeentewet doordat niet alle documenten waarop de bestreden beslissing steunt ter beschikking van de gemeenteraadsleden waren vanaf de verzending van de agenda.

7.2. Naar luid van artikel 87, § 2, eerste lid, van de nieuwe gemeentewet worden voor elk agendapunt alle stukken die erop betrekking hebben ter plaatse ter inzage gelegd van de leden van de gemeenteraad vanaf het verzenden van de agenda. In voorliggende zaak is daaraan niet voldaan wat de verslagen van de psychotechnische proeven betreft.

Het besproken voorschrift strekt er in wezen toe de behoorlijke uitoefening van de prerogatieven van de gemeenteraadsleden te garanderen. Terecht wijzen verwerende en tussenkomende partij erop dat te dezen geen enkel gemeenteraadslid enig protest heeft laten horen en erover heeft geklaagd niet ten volle zijn inzagerecht ten aanzien van het verslag van de psychotechnische proeven te hebben kunnen uitoefenen.

Om die reden ontzegde de eerste auditeur, in haar verslag, verzoeker het vereiste belang bij het middel. Verzoeker heeft dat niet betwist; hij oordeelde het niet nodig een laatste memorie in te dienen.

In de gegeven omstandigheden is er grond om het middel te verwerpen.

8.1. In een *vijfde middel* meent verzoeker dat artikel 100 van de nieuwe gemeentewet als geschonden moet worden beschouwd totdat is aangetoond dat het aangevochten besluit is genomen na een geheime stemming die aan de vereisten van de wet beantwoord, “te weten een stemming door aantekenen van een

stem, door elk gemeenteraadslid, met een door het bestuur verstrekte, voor iedereen identiek potlood”.

8.2. De bestreden beslissing vermeldt uitdrukkelijk dat de gemeenteraad bij geheime stemming tot de benoeming van de gemeenteontvanger is overgegaan. Door verzoeker wordt zonder meer niets bijgebracht dat aan de juistheid van die vermelding kan doen twijfelen.

Ook het argument, in de memorie van wederantwoord, “dat de tegenpartij toegeeft dat er een ‘hoofdelijke stemming’ is doorgevoerd” houdt niet de minste indicatie in dat er niet geheim is gestemd. Tussenkomen de partij merkt in haar memorie terecht op: “Hoofdelijke stemming en geheime stemming zijn geen tegengestelden”.

Het middel wordt verworpen.

9.1. Een *zesde middel* bestaat uit twee onderdelen. In het *eerste onderdeel* oppert verzoeker dat niet blijkt wie het assessment heeft afgenomen, of het voor beide kandidaten dezelfde personen waren en of aan de kandidaten identieke of gelijkaardige situaties zijn voorgelegd.

Volgens het *tweede onderdeel* is de toegekende quotering van 20 punten op 50 niet in verhouding tot de beweerde tekorten. Toegelicht wordt dat verzoeker dan toch over goede eigenschappen als “coach” voor medewerkers blijkt te beschikken, dat de participatieve stijl van leiderschap tegenwoordig meer gewaardeerd wordt dan de autoritaire, dat een ontvanger in een lokaal bestuur een bijzondere persoonlijke verantwoordelijkheid draagt, zodat enige terughoudendheid tot het overdragen -in een rollenspel- van bevoegdheden aan ondergeschikten die dan toch in principe personen zijn van wie de positieve en negatieve eigenschappen niet gekend zijn, volledig verantwoord en zelfs een wettelijke vereiste is, dat in verband met de aard van het leiderschap en de bereidheid tot het overdragen van bevoegdheden rekening moest zijn gehouden met het feit dat de ontvanger bij verwerende partij de leiding heeft over slechts een kleine groep medewerkers. Ten slotte zou volgens verzoeker het afgenomen assessment niet beantwoorden aan de doelstellingen van het personeelsreglement.

9.2. Verwerende partij licht in de memorie van antwoord en de laatste memorie uitvoerig toe dat verzoeker en tussenkomende partij aan een gelijk assessment, op basis van dezelfde simulaties en tests, onderworpen werden en dat het in de beide gevallen werd afgenomen door dezelfde twee consultants, namelijk H. Andriessen en I. Vanmechelen.

De Raad van State ziet geen reden om de juistheid daarvan te betwifelen. Het eerste onderdeel wordt dienvolgens verworpen.

9.3. Wat het tweede onderdeel betreft, blijkt het assessment, dat een volle dag in beslag nam, voor elke kandidaat te zijn uitgelopen in een verslag van meer dan tien bladzijden.

Wat specifiek verzoeker betreft, onzegt het verslag hem geenszins elke competentie om de functie van ontvanger te kunnen uitoefenen. Echter heten twee essentiële competenties onvoldoende te zijn ontwikkeld om binnen een redelijke termijn tot een optimaal functioneren te komen: informatieverwerkende vaardigheden en leiderschapsvaardigheden.

Wat de informatieverwerkende vaardigheden betreft, vat het verslag de resultaten van het assessment als volgt samen:

“In een nieuwe situatie zien wij dat Dhr. Tulleners nogal wat tijd nodig heeft om een inzicht te krijgen in de situatie. De kandidaat komt niet zo vlug tot de kern van het probleem en heeft het niet zo gemakkelijk om hoofd- van bijzaken te onderscheiden. Hij zal wat bijkomende informatie verzamelen, maar laat gelegenheden onbenut om die onmiddellijk op te vragen. Hiermee hangt samen dat zijn oordeelsvorming niet evident is: hij gaat te weinig aspecten bekijken om tot een mening te komen. Hij is nogal rechtlijnig en neemt vrijwel geen andere beschouwingen in overweging. Het lukt hem ook niet om echt los te komen van de concrete activiteiten, wat de ontwikkeling van een eigen visie in de weg staat. Hij is te weinig kritisch bij het doornemen van concrete nieuwe gegevens. Hij probeert alleen maar antwoorden te geven in termen van die welbepaalde concrete situatie, zonder een ruimere context te overwegen”.

Met betrekking tot de leiderschapsvaardigheden wordt in het verslag geconcludeerd:

“Wat leidinggeven betreft, heeft Dhr. Tulleners goede ideeën, maar er blijft een dualiteit tussen wat hij zegt en meent te moeten doen. Als het gaat over een individu dan lukt het hem wel: hier spreken wij dan eerder over de coach dan over de leider. M.a.w. hij haalt individueel wel resultaat, maar in groep lukt het

hem duidelijk niet. Zijn stijl lijkt er eerder een te zijn van ‘anderen overtuigen van wat hij denkt’, dan van overleg plegen en tot een gemeenschappelijk resultaat komen. Dit lijkt ons niet de stijl te zijn in de huidige context. Vandaar dat ook zijn houding in het delegeren kan verklaard worden: hij staat geen bevoegdheden af, maar hij legt anderen zaken op, zonder de volle verantwoordelijkheid door te geven. Als coach functioneert Dhr. Tulleners vrij goed. Hij wil zijn medewerking helpen en geeft openlijk feedback. Hij apprecieert ook wel wat men aan goede dingen doet”.

Verzoeker betwist een en ander niet, maar tracht het te verklaren, te vergoelijken: een coach is meer te verkiezen dan een autoritaire leider, enige terughoudendheid bij het overdragen van bevoegdheden in het rollenspel was gewettigd omdat men de ondergeschikten niet kent, die terughoudendheid kan niet problematisch zijn vermits de ontvanger te Maasmechelen de leiding heeft over maar een kleine groep medewerkers, zodat er geen behoefte aan overdracht is.

Dat verzoeker over zijn competenties voor de functie van ontvanger van mening verschilt met degenen die het assessment afnamen, is zijn goed recht. Het is evenwel niet voldoende om de Raad van State tot een vernietiging te kunnen bewegen. Daartoe zou hij aannemelijk dienen te maken dat de beoordelaars de grenzen van de wettigheid -inbegrepen van de redelijkheid- te buiten zijn gegaan.

De beschouwingen die hij bijbrengt, kunnen daar echter niet van overtuigen. Het middel zoals het is aangevoerd toont niet genoegzaam aan dat de beoordelaars onzorgvuldig hebben gehandeld en dat hun oordeel een voldoende deugdelijke grond mist. Dit wordt niet tegengesproken door de vaststelling dat mogelijk ook een minder negatieve inschatting van verzoekers informatie-verwerkende en leidinggevende competenties denkbaar ware geweest.

9.4. Evenmin wordt verzoeker gevolgd in zoverre hij in het tweede middelonderdeel nog laat verstaan dat de ongunstige elementen die in het verslag van het assessment center tegen hem in aanmerking genomen zijn, buiten het bestek vielen van wat met de psychotechnische proeven getoetst moest worden.

Volgens de toepasselijke functiebeschrijving en het functieprofiel moet de ontvanger beschikken over managementvaardigheden, te toetsen op basis van psychotechnische proeven. Toegelicht wordt: “Staat in voor de organisatie van

zijn dienst: is bekwaam hierover een visie te ontwikkelen en draagt de eindverantwoordelijkheid over de dienst”.

Ongetwijfeld zijn de informatieverwerkende vaardigheden -met als onderdeel “visie”- nuttig bij de vereiste managementvaardigheden te betrekken. Dat geldt evident ook de competentie inzake leidinggeven. Wie belast is met de organisatie van een dienst en er de eindverantwoordelijkheid over heeft, is als de leider ervan te beschouwen. Er mogen geredelijk leiderschapsvaardigheden van hem verwacht worden.

9.5. Ook het zesde en laatste middel kan geen vernietiging verantwoorden.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. Verzoeker wordt verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing en het beroep tot nietigverklaring, begroot op 347,06 euro.

De tussenkommende partij wordt verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op 123,95 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 25 maart 2010, door de Raad van State, XIIe kamer, samengesteld uit:

Dierk Verbiest,	kamervoorzitter,
Johan Lust,	staatsraad,
Geert Van Haegendoren,	staatsraad,
bijgestaan door	
Silja Doms,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Silja Doms

Dierk Verbiest