

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 249.559 van 22 januari 2021
in de zaak A. 225.427/X-17.260**

In zake : Filip VANEXEM
 woonplaats kiezend te 8970 Poperinge
 Busseniershof 80
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Frank De Keersmaecker
 kantoor houdend te 1800 Vilvoorde
 Stationlei 3

tegen :

de HULPVERLENINGSZONE BRANDWEER WESTHOEK
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Inge Derde
kantoor houdend te 9051 Sint-Denijs-Westrem
Driekoningenstraat 3
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 8 juni 2018, strekt tot de nietigverklaring van de weigering van het zonecollege van de hulpverleningszone Brandweer Westhoek van 6 april 2018 om Filip Vanexem toe te laten tot de aanwervingsstage van vrijwillig brandweerman.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Eerste auditeur Iris Verheven heeft een verslag opgesteld.

De verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

X-17.260-1/12

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 8 januari 2021.

Kamervoorzitter Johan Lust heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Inge Derde, die verschijnt voor de verwerende partij, is gehoord.

Eerste auditeur Iris Verheven 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. Verzoeker, die aanvankelijk vrijwillig brandweerman was bij de brandweer van de stad Poperinge, wordt op 6 juli 2006 door de gemeenteraad op proef benoemd als beroepsbrandweerman.

Met een aangetekende brief van 21 december 2011 deelt hij zijn ontslag mee. De gemeenteraad, die op 26 mei 2011 besliste om tegen verzoeker een tuchtonderzoek te starten “m.b.t. een aantal feiten die mogelijks een tuchtvergriep uitmaken”, besluit op 30 januari 2012 de tuchtprocedure stop te zetten en het ontslag te aanvaarden.

Na afloop van de opzegtermijn, vanaf 1 februari 2012, begint verzoeker als vastbenoemd brandweerman-autobestuurder bij de stad Gent. Hij gaat vanaf 1 januari 2015 over naar de hulpverleningszone Centrum.

4.1. In de loop van 2017 organiseert de hulpverleningszone Brandweer Westhoek een selectieprocedure voor de aanwerving van brandweerman vrijwilliger.

X-17.260-2/12

Blijkens het proces-verbaal van het vergelijkend examen van 28 oktober 2017 behaalt verzoeker 63 %.

Op 24 november 2017 beslist het zonecollege negatief over verzoekers aanstelling van vrijwillig brandweerman stagiair.

4.2. Op 8 december 2017 overweegt het zonecollege dat het naliet de motivering te laten notuleren van zijn keuze om verzoeker niet aan te stellen. Het beslist om de beslissing van 24 november 2017 te corrigeren en namelijk aan te vullen met een “motivatie”, waarin “samenvattend” wordt geargumenteed:

“dat het zonecollege met het verleden van de heer Vanexem geen rekening kan houden; dat evenwel het herhaald deelnemen aan de selectieprocedures samengenomen met zijn houding ten aanzien van de jury bij de eerste selectie op zonaal niveau en rekening houdend met de ervaringen van de zonecommandant tijdens zijn gesprekken met de betrokkene, het zonecollege doet besluiten de heer Vanexem niet aan te werven.”

Die bijkomende motivering wordt niet ter kennis gebracht van verzoeker, die op 26 januari 2018 tegen de weigering van 24 november 2017 om hem als vrijwillige brandweerman stagiair aan te stellen bij de Raad van State het beroep gekend onder nummer A. 224.462/X-17.153 instelt.

4.3. Na kennisname van het voor de verwerende partij ongunstige auditoraatsverslag, trekt het zonecollege op 6 april 2018 zijn beslissingen van 24 november 2017 en 8 december 2017 in en beslist het – opnieuw – om verzoeker niet toe te laten tot de aanwervingsstage voor vrijwillig brandweerman.

De weigering wordt als volgt gemotiveerd:

“Overwegende dat de heer Filip Vanexem werkzaam is als beroepsbrandweerman bij de brandweer Zone Centrum te Gent.
Overwegende dat hij voorheen werkzaam was als beroepsbrandweerman-ambulancier bij de post Poperinge, maar in die functie vrijwillig ontslag nam per aangetekende brief van 21 december 2011, aanvaard door de gemeenteraad op 30 januari 2012.
Overwegende dat er op dat ogenblik een tuchtonderzoek liep, dat door het vrijwillig ontslag zonder voorwerp werd en aldus werd stopgezet bij besluit van de gemeenteraad van 16 maart 2012.

X-17.260-3/12

Overwegende evenwel dat door de stopzetting van de tuchtprocedure, de feiten die zich hebben voorgedaan binnen de post Poperinge, niet opeens niet meer in overweging dienen genomen te worden:

- De heer Vanexem werd negatief geëvalueerd in maart 2011 binnen het brandweerkorps Poperinge;
- Nadat zijn aanvraag om naast beroepsbrandweerman in Poperinge ook vrijwillig brandweerman in Poperinge te mogen worden, werd afgewezen wegens wettelijke onverenigbaarheid, heeft de heer Vanexem meer dan ongepast gereageerd.
- Er werden ongepaste facebookberichten door de heer Vanexem gepost.
- Er waren vele ontslagdreigingen en conflictmomenten met talrijke boven- en ondergeschikten, doorheen zijn carrière als vrijwilliger en later als beroepsbrandweerman; er was in geen geval een positief opbouwende attitude;
- De heer Vanexem heeft evenmin ooit enig initiatief genomen om een einde te maken aan de ontstane polariteit; integendeel, de heer Vanexem heeft naar aanleiding van diverse discussies tweedracht gezaaid binnen het korps van Poperinge;
- De heer Vanexem heeft reeds in 2016 deelgenomen aan de selectieprocedure voor vrijwillig brandweerman binnen Brandweer Westhoek. Hierbij hebben er zich onregelmatigheden voorgedaan, minstens is hiertoe de schijn gewekt: de heer Filip Vanexem heeft immers daags na het selectie gesprek e-mails verstuurd naar de juryleden; dit bracht de juryleden in een ongemakkelijke positie en bezorgde hen een gevoel van beïnvloeding; dit blijkt onbetwistbaar uit de stukken die aan de zonecommandant bezorgd werden.

Overwegende dat dit alles de moeilijke menselijke verhoudingen tussen de heer Filip Vanexem en de diverse leden van het korps aangeeft.

Overwegende dat er geen verbetering is vast te stellen ondanks de gesprekken die de zonecommandant al in 2015 met de heer Vanexem gevoerd heeft.

Overwegende dat daarom de zonecommandant ter zitting zijn advies herhaalt dat de heer Vanexem een driftig persoon is en het zeker niet uitgesloten is dat hijzelf op zijn verleden zou terugkomen; dat dit de sfeer in de post Poperinge helemaal niet ten goede zou komen, gezien uit dit alles blijkt dat hij zich moeilijk kan schikken naar de beslissing van een overste binnen een hiërarchische structuur.

Samenvattend kan gesteld worden dat het zonecollege, rekening houdend met de samenwerking met de heer [Vanexem] in het verleden, de ervaringen van de zonecommandant tijdens zijn gesprekken met de betrokkene en zijn houding ten aanzien van de jury bij de eerste selectie op zonaal niveau, een gegronde vrees [heeft] dat een verdere samenwerking met de heer Vanexem - uiterst moeilijk zou verlopen en een negatieve invloed zou hebben op de goede werking van de dienst.”

IV. Ontvankelijkheid

Exceptie

5. In de laatste memorie werpt de verwerende partij verzoeker tegen “dat hij niet langer het vereiste belang heeft voor het verderzetten van huidige procedure”. Sinds het indienen van het beroep zijn er door de verwerende partij al meermaals nieuwe oproepen gedaan voor vrijwillige brandweerlieden en verzoeker heeft zich geen kandidaat gesteld. Daardoor geeft hij aan niet langer in de functie geïnteresseerd te zijn.

Beoordeling

6. Nadat verzoeker met succes in 2017 deelnam aan de selectieprocedure voor vrijwillig brandweerman, wordt hij met de bestreden beslissing toch niet toegelaten tot de aanwervingsstage om reden van de ongunstige ervaringen die de verwerende partij in het verleden met hem had.

Om zijn belang bij het bestrijden van die beslissing te behouden, moest hij volgens de verwerende partij ook hebben deelgenomen aan de selectieprocedures die in 2018 en 2019 plaatshadden.

7. De Raad van State deelt die zienswijze niet, ten minste omdat de verwerende partij niet doet aannemen dat zij dan niet opnieuw zou hebben geweigerd om verzoeker – indien hij weer geslaagd bleek – tot de aanwervingsstage toe te laten vanwege de ongunstige ervaringen uit het verleden. Integendeel noemt zij het ter terechtzitting “niet consequent” indien zij dan niét het argument van de ongunstige ervaringen zou gebruiken.

Alleszins in die omstandigheden treft verzoeker geen verwijt dat hij niet aan de selectieprocedures in 2018 en 2019 heeft deelgenomen. De exceptie is ongegrond.

V. Onderzoek van het tweede middel

Standpunt van de partijen

8. Onder meer voert verzoeker in een tweede middel aan dat de materiële motiveringsplicht, de zorgvuldigheidsplicht en het proportionaliteitsbeginsel geschonden zijn.

Het kan volgens hem niet worden ontkend dat de bestreden beslissing “gebaseerd [is op] tuchtfacten, die echter nooit als dusdanig aangemerkt werden”. Op de negatieve evaluatie van 12 januari 2011 is een evaluatie van 6 mei 2011 gevolgd die weliswaar niet tot een beoordeling aanleiding gaf, maar die niettemin aantoont dat verzoeker op vele punten in positieve zin evolueerde. Het blijkt niet dat hiermee *in concreto* rekening werd gehouden. Ook blijkt volgens verzoeker nergens uit dat de verwerende partij er rekening mee heeft gehouden dat de feiten die zij in aanmerking neemt in een ver verleden liggen en meer dan zeven jaar oud zijn. In de veronderstelling dat ze toentertijd tot een tuchtsanctie zouden hebben geleid, zou de tuchtsanctie intussen (in veel gevallen) automatisch zijn doorgehaald. Overigens worden de beweerde en betwiste aantijgingen niet op correcte wijze weergegeven, worden ze niet door stukken gestaafd, en blijkt evenmin dat het zonecollege van die stukken kennis heeft gekregen.

Verzoeker betoogt eveneens dat hij er het raden naar heeft welke reactie hij zou gegeven hebben die “meer dan ongepast” is en welke facebookberichten ongepast waren. Evenmin weet hij waar de beweringen over ontslagdreigingen en conflictmomenten vandaan komen. Ze vinden geen steun in zijn evaluaties. Hij betwist ook ten stelligste gepolariseerd te hebben of tweedracht gezaaid te hebben. De onregelmatigheden die zich tijdens de selectieprocedure van 2016 zouden hebben voorgedaan, zijn in die procedure opgelost. Ten andere verstuurde verzoeker de e-mail op vraag van een toenmalige examiner.

Wat het advies van de zonecommandant betreft, merkt verzoeker op dat hij nooit onder de betrokkene heeft gewerkt, dat de procedure niet in zo een advies voorziet, dat hij zich niet tegen het advies heeft kunnen verweren

X-17.260-6/12

en dat hij niet weet hoe de zonecommandant ertoe komt te stellen dat hij een driftig persoon zou zijn.

Hoe dan ook moet volgens verzoeker worden vastgesteld “dat er geen afweging gemaakt werd van het feit dat verzoeker intussen en sedert 6 - 7 jaren een prima functionerende professionele brandweerman is in de Zone Gent Centrum, noch [rekening werd gehouden] met het feit dat hij ook in Poperinge méér positieve evaluaties achter zijn naam kreeg dan enkele negatieve, noch met het feit dat hij slaagde voor de selectieprocedure met 63 %”.

9. In de memorie van antwoord repliceert de verwerende partij hierop als volgt:

“Er werd in de beslissing uitvoerig verwezen naar tekortkomingen van de Verzoeker gedurende zijn vorige tewerkstelling. Enerzijds werd in de bestreden beslissing zelf reeds grondig stilgestaan bij de tekortkomingen die de Verzoeker ten laste werden gelegd. Anderzijds was de Verzoeker ook zonder deze oplijsting reeds op de hoogte van de tekortkomingen. De verzoeker werd namelijk gedurende zijn vorige tewerkstelling meermaals aangesproken over deze tekortkomingen die bovendien ook naar voor kwamen in zijn evaluaties en de tuchtprocedure. Daarnaast werden deze feiten ook aangehaald in de vorige procedure voor de Raad van State, gekend onder rolnummer G/A 224.462. Bovendien gaf de Verzoeker zelf tijdens zijn gesprek met de zonecommandant dd. 22 januari 2018 aan dat hij ‘zijn verleden achter zich wil laten en verzoekt hij om een tweede kans’. De Verzoeker wist en weet bijgevolg zeer duidelijk aan de hand van de gebruikte oplijsting op welke gronden de beslissing dd. 6 april 2018 werd genomen.”

10. In de laatste memorie doet de verwerende partij nog gelden dat het niet is omdat verzoeker de motivering betwist dat ze daarom niet correct is. Verzoeker is negatief geëvalueerd in januari 2011 en weet perfect waarover het gaat. Voorts wou hij zowel professioneel als vrijwillig brandweerman zijn in Poperinge. Toen hem dat conform de reglementering verboden werd, reageerde hij bijzonder boos. Hij verwittigde zijn vader, vrijwillig brandweerman, “op zeer formele manier” dat hij niet mocht deelnemen aan zijn laatste oefening als vrijwillig brandweerman. Daarop zond zijn vader “een bijzonder ongepaste e-mail aan bijzonder veel mensen”: “Dat dit niet door [de vader] werd geschreven, is duidelijk.”

X-17.260-7/12

Voor de ongepaste facebookberichten verwijst de verwerende partij naar stuk 7 van het administratief dossier. Met betrekking tot de ontslagdreigingen, conflictmomenten, polarisatie en tweedracht is volgens de verwerende partij het “belangrijkste feit” dat op 26 mei 2011 door de gemeenteraad werd beslist tegen verzoeker een tuchtonderzoek te starten en dat de tuchtprocedure uiteindelijk is gestopt omdat verzoeker zijn ontslag indiende en dit ontslag aanvaard werd.

Verzoeker begrijpt blijkbaar niet, zo meent de verwerende partij nog, waarom het een probleem is dat hij in het kader van de selectieprocedure voor vrijwillig brandweerman 2016 de juryleden heeft aangeschreven: “Het is duidelijk dat Verzoeker geen enkel normbesef heeft op dit vlak”.

Ten slotte argumenteert de verwerende partij:

“De houding van Verzoeker nadat hem was meegedeeld dat hij geen vrijwillig brandweer meer in Poperinge mocht blijven (hij weigerde onmiddellijk nog langer de 100 mobiele telefoon te bemannen, hij verbood zijn vrouw nog langer in het korps te blijven, hij stuurde ongepaste brieven naar zijn oversten, hij deed zijn vader ongepaste brieven sturen naar o.a. het Stadsbestuur, het brandweerbestuur en zijn collega’s); hij zette ongepaste facebookberichten *online*, hij ontliep zijn tuchtsanctie door vrijwillig ontslag te nemen en naar Gents – professioneel – brandweerkorps te trekken, etc.”

Beoordeling

11. Zoals uit de artikelen 37 en 39 van het koninklijk besluit van 19 april 2014 ‘tot bepaling van het administratief statuut van het operationeel personeel van de hulpverleningszones’ volgt en in de informatiebrochure van de verwerende partij met betrekking tot de aanwerving van brandweerman vrijwilliger in 2017 wordt uitgelegd, moet de kandidaat slagen in een vergelijkend examen, dat een proef omvat “bedoeld om de motivatie, de inzetbaarheid en de overeenstemming van de kandidaat met de functiebeschrijving en de zone te testen”.

De geslaagde kandidaten worden opgenomen in een wervingsreserve en toegelaten tot de aanwervingsstage in orde van rangschikking resulterend uit de zonale proeven. De stage duurt minstens één jaar. De aanwervingsstage verloopt onder leiding van een “stagebegeleider”, aangewezen door de commandant.

12. Niettegenstaande verzoeker de test, door de aangestelde jury, van zijn motivatie, inzetbaarheid en overeenstemming met de functiebeschrijving en de zone goed doorstaat, wordt hij niettemin door het zonecollege niet geschikt geacht om tot de aanwervingsstage te worden toegelaten.

Een dergelijke weigering vereist des te meer een bijzondere, aangescherpte motivering in het licht van de vaststelling dat een toelating tot de aanwervingsstage in voorkomend geval nog geenszins automatisch een benoeming als vrijwillige brandweerman waarborgt. Deze benoeming is hoe dan ook afhankelijk van een bevredigend verloop van de stage.

13. Concreet voert de verwerende partij in de bestreden beslissing een amalgaam van weinig precieze gegevens aan, die moeten doen blijken van “de moeilijke menselijke verhoudingen tussen de heer Filip Vanexem en de diverse leden van het korps” en die doen vrezen “dat een verdere samenwerking met de heer Vanexem – uiterst moeilijk zou verlopen en een negatieve invloed zou hebben op de goede werking van de dienst”.

14. De gegevens betreffen in de eerste plaats de periode vóór februari 2012.

In dat verband verwijst de bestreden beslissing, behoudens naar een “negatieve” evaluatie in “maart” (bedoeld is: januari) 2011 en naar niet nader omschreven “ongepaste” reacties en facebookberichten, in het algemeen naar “vele ontslagdreigingen en conflictmomenten met talrijke boven- en ondergeschikten, doorheen zijn carrière als vrijwilliger en later als beroepsbrandweerman”. In plaats van te trachten de spanningen te beëindigen, zaaide verzoeker beweerdelijk tweedracht.

X-17.260-9/12

Pas na het auditoraatsverslag, in de laatste memorie, kan de verwerende partij ertoe komen enigszins te antwoorden op de concrete betwistingen in het middel.

Met de talrijke conflictmomenten gedurende vele jaren zouden blijkens die laatste memorie uiteindelijk de feiten bedoeld zijn waaromtrent de gemeenteraad op 26 mei 2011 een tuchtonderzoek startte omdat ze “mogelijks” een tuchtvergriep uitmaken. Nadere specificering of staving ter zake blijft nog steeds achterwege.

Wat de ongunstige evaluatie van januari 2011 betreft, blijft verzoekers kritiek onbeantwoord dat ze is gevolgd door een evaluatie in mei 2011 waaruit blijkt dat verzoeker op veel punten in positieve zin evolueerde. De “meer dan ongepaste reactie” van verzoeker blijkt een gepikeerde e-mail van 15 april 2011 te zijn waarin hij aan zijn vader “op zeer formele manier” – aldus de verwerende partij – meedeelt dat hij niet mag deelnemen aan diens laatste oefening als vrijwillig brandweerman. De daarop gevolgde kwade e-mail van de vader van verzoeker van 18 april 2011, met als onderwerp “Respectloos en demotiverend gedrag bij Brandweer Poperinge!”, wordt zonder meer aan verzoeker toegerekend. De “ongepaste facebookberichten” blijken beperkt tot één tweeregelig facebookbericht, waarin verzoeker in antwoord op verjaardagswensen van een zekere D. te kennen geeft dat hij zijn chefs pas op het laatste moment zal inlichten van zijn overstap naar Gent.

15. In zoverre de verwerende partij ook aanvoert dat verzoeker tijdens de selectieprocedure voor vrijwillig brandweerman 2016 de juryleden in een ongemakkelijke positie zou hebben gebracht door ze een e-mail te hebben gestuurd, is onduidelijk in welk opzicht dit “de moeilijke menselijke verhoudingen tussen de heer Filip Vanexem en de diverse leden van het korps” en de vrees voor een moeilijke samenwerking kan staven.

Met de e-mail bezorgde verzoeker de juryleden, in aansluiting op vragen die zij hem daags voordien stelden “met betrekking tot het verleden uit post Poperinge”, “2 objectieve aanbevelingsbrieven van [z]ijn rechtstreekse

X-17.260-10/12

oversten in brandweerzone Centrum post Gent”. Het gaat om brieven die “reeds aanwezig in [z]ijn ingediend dossier” waren. De verwerende partij betwist niet dat verzoeker daar door een examiner om gevraagd was en de e-mailadressen van de juryleden had gekregen.

16. Het blijkt aldus niet dat de gegevens die de verwerende partij ter motivering van de bestreden beslissing aanvoert voldoende precies en zorgvuldig zijn vastgesteld.

17. Voor zoveel een en ander niet wegneemt dat er kennelijk toch spanningen waren tussen verzoeker en zijn, of sommige, oversten toen hij begin 2012 uit Poperinge naar Gent vertrok, blijft alleszins de verwerende partij in gebreke er de actuele relevantie van te doen aannemen.

Weliswaar wordt in de bestreden beslissing overwogen “dat er geen verbetering is vast te stellen ondanks de gesprekken die de zonecommandant al in 2015 met de heer Vanexem gevoerd heeft”, maar het administratief dossier doet juist van het tegendeel blijken. Daarin steekt één verslag van een gesprek tussen verzoeker en de zonecommandant, op 22 januari 2018. Blijkens het door de zonecommandant ondertekende verslag geeft verzoeker uitdrukkelijk te kennen dat hij het verleden volledig achter zich wil laten en dat hij om een tweede kans vraagt. De zonecommandant zegt trouwens dat hij “zich hierin [kan] vinden”.

Voorts blijkt uit het verslag van dat gesprek dat verzoeker twee aanbevelingsbrieven uit de hulpverleningszone Centrum overhandigt. Deze brieven zijn niet in het administratief dossier opgenomen.

18. Concluderend, kan de verwerende partij er, na eerdere beslissingen van 24 november 2017 en 8 december 2017, met de bestreden beslissing nog altijd niet van overtuigen dat zij beschikt over precieze en relevante redenen, die zij behoorlijk heeft vastgesteld en afgewogen, om verzoeker ongeschikt te bevinden voor toelating tot de aanwervingsstage van vrijwillig brandweerman, niettegenstaande een jury, speciaal aangesteld om onder meer zijn overeenstemming met de functiebeschrijving en de zone na te gaan, hem met 63 %

X-17.260-11/12

geslaagd verklaarde. In de gegeven omstandigheden dringt zich het oordeel op dat dergelijke deugdelijke redenen niet bestaan.

Het tweede middel, zoals besproken, is gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt de weigering van het zonecollege van de hulpverleningszone Brandweer Westhoek van 6 april 2018 om Filip Vanexem toe te laten tot de aanwervingsstage van vrijwillig brandweerman.

2. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep, begroot op het rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 20 euro en een aan verzoeker verschuldigde rechtsplegingsvergoeding van 700 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van tweeëntwintig januari tweeduizend eenentwintig, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Jan Clement,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
bijgestaan door	
Silvan De Clercq,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Silvan De Clercq

Johan Lust