

Nederlandse tekst (titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973).

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

Nr. 78.504 van 3 februari 1999

A. 64.845/VI-12.731

In zake : **VANDERWAEREN** Lucie,
die woonplaats heeft gekozen bij
Mr. Benoît CAMBIER en
Mr. Luc CAMBIER, advocaten,
Jean-Baptiste Meunierstraat 22
1050 Brussel,

tegen :

de stad Waver,
die woonplaats heeft gekozen bij
Mr. Jean BOURTEMBOURG, advocaat,
Zwitserlandstraat 24
1060 Brussel.

DE RAAD VAN STATE, VIe KAMER,

Gezien het op 27 juli 1995 ingediende verzoekschrift, waarbij Lucie VANDERWAEREN de nietigverklaring vordert van het besluit van 30 mei 1995 waarbij de gemeenteraad van de stad Waver een einde maakt aan haar proeftijd als rekenplichtig opsteller en haar op de genoemde datum ontslaat;

Gezien de regelmatig uitgewisselde memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag van de heer LOMBAERT, adjunct-auditeur bij de Raad van State;

Gelet op de beschikking van 4 mei 1998, waarbij de neerlegging van het dossier en het verslag ter griffie wordt gelast;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan de partijen en gezien de laatste memories;

Gelet op de beschikking van 15 december 1998, waarvan aan de partijen kennis is gegeven en waarbij wordt bepaald dat de zaak voorkomt op de terechtzitting van 27 januari 1999;

Gehoord het verslag van de heer CLOSSET, kamervoorzitter;

Gehoord de opmerkingen van Mr. L. CAMBIER, advocaat, die voor verzoekster verschijnt, en van Mr. BOURTEMBOURG, advocaat, die voor de verwerende partij verschijnt;

Gehoord het eensluidend advies van de heer LOMBAERT, adjunct-auditeur bij de Raad van State;

Gelet op titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;

Overwegende dat verzoekster, een personeelslid van de stad Gembloux in de stand verlof zonder wedde, op 23 november 1993 de toestemming heeft gekregen om per 1 december 1993 haar proeftijd als rekenplichtig opsteller bij de stad Waver te beginnen; dat zij aangesteld was als hoofd van de dienst Comptabiliteit en in die hoedanigheid meer in het bijzonder belast was met de invoering van het stelsel van de nieuwe gemeentelijke comptabiliteit volgens het systeem van het dubbel

boekhouden; dat de burgemeester, de schepen van financiën, de gemeentesecretaris en verzoekster op 30 september en 10 november 1994 hebben vergaderd, en dat op die vergaderingen is vastgesteld dat het nieuwe rekeningstelsel, dat op 1 januari 1995 had moeten worden ingevoerd, een "aanzienlijke vertraging" had opgelopen waarvoor de gemeenteontvanger en verzoekster "verantwoordelijk zouden worden gesteld als (de) stad een grove nalatigheid in het opvolgen van de instructies zou vaststellen"; dat verzoekster op de voornoemde vergadering van 10 november 1994 ervan op de hoogte is gebracht dat haar proeftijd met zes maanden zou worden verlengd; dat verzoekster in een brief van 15 november 1994 heeft geantwoord op de feiten die haar ten laste werden gelegd en haar ontslag heeft meegedeeld; dat zij evenwel in een nieuwe brief van 22 november 1994 haar ontslag heeft ingetrokken en met de verlenging van haar proeftijd heeft ingestemd; dat de gemeenteraad de proeftijd van verzoekster op 22 november 1994 met zes maanden heeft verlengd, met ingang van 1 december 1994, enerzijds omdat zij in het bijzonder in dienst was genomen als "stuwende kracht" bij het voorbereiden van de invoering van de nieuwe gemeentelijke comptabiliteit en die rol niet "optimaal" had vervuld, en anderzijds omdat zij algemeen gesproken "geen doorzicht had in de taken die bij voorrang moeten worden vervuld, waarbij zij te veel belang hechtte aan minder belangrijke problemen"; dat die beslissing op 24 november 1994 ter kennis is gebracht van verzoekster; dat twee personeelsleden van de dienst Ontvangsten zich op 21 januari 1995 bij de gemeentesecretaris beklagd hebben over de manier waarop verzoekster haar functie uitoefende; dat een gemeentepersoneelslid op 15 mei 1995 aan de genoemde secretaris heeft meegedeeld dat verzoekster geweigerd had om bij de verzekeraar "privé-leven" van de stad een ongeval aan te geven dat het betrokken personeelslid had gehad; dat de gemeente-

secretaris op 15 mei 1995 een eindverslag over de proeftijd van verzoekster heeft opgemaakt waarin hij onder meer gewag maakte van de gesprekken die hij met verzoekster had gehad; dat hij het volgende schreef :
" (...)

In de loop van januari 1995 heb ik bezoek gekregen van twee personeelsleden van de dienst Ontvangsten. Zij hebben strenge en welomschreven kritiek op het werk van mevrouw VANDERWAEREN geuit.

De betrokkenen hebben hun woorden op mijn verzoek schriftelijk bevestigd (zie bijlage 8). De aangehaalde feiten zijn nagetrokken.

Bovendien heb ik verscheidene klachten binnengekregen van diensthoofden die het jammer vinden dat mevrouw VANDERWAEREN zo traag is en de hebbelijkheid heeft alles te willen controleren.

Het is mij ter ore gekomen dat mevrouw VANDERWAEREN op een bepaald ogenblik weliswaar de nodige tijd gevonden had om de bepalingen en voorwaarden van de bestekken van de dienst Werken te lezen, maar dat zij zich er daarentegen over beklagde dat zij moest werken "als een koelie" en thuis vele overuren moest maken.

Zo heeft de directeur van de dienst Werken mevrouw VANDERWAEREN er enige tijd geleden tactvol op moeten wijzen dat bepaalde taken niet onder haar bevoegdheid vielen.

Het hoofd van de dienst Informatica heeft mij wat hem betreft ook meegedeeld dat hij zich zorgen maakt over het gebruik van het SIEMENS-systeem door mevrouw VANDERWAEREN voor de invoering van de nieuwe gemeentelijke comptabiliteit.

Voorts is mij een verontrustender feit meegedeeld, dat ik persoonlijk heb kunnen natrekken.
Tijdens de periode van augustus 1994 tot december 1994 was de penningmeesteres van de gemeentebedrijven, mevrouw BAUGNIET, het slachtoffer van een ongeval buiten dienstverband, voor de gevolgen waarvan zij trouwens nog altijd een behandeling ondergaat.
Mevrouw BAUGNIET heeft dus contact opgenomen met mevrouw VANDERWAEREN, die haar gezegd heeft dat onze verzekeringsmaatschappij niet in de kosten zou bijdragen, omdat mevrouw BAUGNIET thuis administratief werk deed, terwijl zij gedekt was door een geneeskundige verklaring.

Zodra mevrouw LACROSSE, die klerk is bij de dienst Verzekeringen, terug was, heeft mevrouw BAUGNIET contact met haar opgenomen en is een aangifte gedaan. Het is als gevolg van die aangifte dat mevrouw BAUGNIET een vergoeding heeft kunnen krijgen (...).

Aangezien ik de informatie die ik had gekregen wou nagaan, en ook uit bezorgdheid, heb ik contact opgenomen met oud-collega's van betrokkene.

De burgemeester heeft mij gezegd dat hij hetzelfde zou doen. Uit die contacten blijkt dat de voornoemde klachten worden bevestigd door de verklaringen van de personen met wie contact is opgenomen.

Kennelijk, zo is mij verteld, gaat het gedrag van mevrouw VANDERWAEREN soms zo ver dat de goede werking van de diensten erdoor ontregeld raakt.

Die verklaring is afkomstig van één van de oud-collega's van de gemeente Gembloux.

Mevrouw VANDERWAEREN heeft uiteraard bepaalde beroepskwaliteiten.

Werken schrikt haar helemaal niet af en zij beschikt over bepaalde vakkennis.

Het feit dat zij alles wil controleren en zo traag is, lijkt er echter op te wijzen dat zij een gebrek aan zelfvertrouwen heeft en geen verantwoordelijkheid op zich durft te nemen.

Bijgevolg heeft zij volgens mij niet de kwaliteiten die van een diensthoofd mogen worden verwacht.

De leden van het college wilden de leiding van de dienst toevertrouwen aan een dynamische persoon die een stuwende kracht voor de dienst zou zijn.

Tot mijn spijt moet ik evenwel zeggen dat mevrouw VANDERWAEREN geen stuwende kracht is.

Uit de verscheidene gesprekken die ik met het personeel heb gehad, blijkt dat betrokkene absoluut niet als een diensthoofd wordt beschouwd.

Kortom, ik denk dat mevrouw VANDERWAEREN ijverig is en door haar vakbekwaamheid een goed personeelslid zou zijn, op voorwaarde dat zij onder het gezag staat van iemand die haar aanspoort en zegt wat zij moet doen.

In het onderhavige geval zoeken wij iemand die de dienst Financiën kan leiden en ik vrees dat betrokkene

niet beschikt over de belangrijkste kwaliteiten die nodig zijn om die functie te bekleden.

De feiten die haar in november 1994 zijn aangewreven, lijken mij nog altijd aan de orde, inzonderheid het feit dat zij geen doorzicht heeft in de taken die moeten worden vervuld en dat zij geen zin voor prioriteiten heeft.

Een rechtstreeks gevolg hiervan is dat betrokkene door haar eigen schuld overwerkt raakt en dat de werking van de dienst wordt vertraagd.

Voorts wil ik opmerken dat mevrouw VANDERWAEREN de kwaliteiten van haar personeel niet oordeelkundig benut.

Bovendien staat zij niet echt open voor suggesties en raadgevingen die practici haar kunnen geven";

dat het college van burgemeester en schepenen op 16 mei 1995 besloten heeft om verzoekster op 22 mei te horen en haar van 17 tot 23 mei vrijgesteld heeft van de dienst zodat ze "haar argumenten kon voorbereiden"; dat verzoekster en haar raadsman op 23 mei 1995 door het college gehoord zijn; dat die hoorvergadering opgenomen en vervolgens uitgeschreven is; dat verzoekster naar aanleiding daarvan een "nota met opmerkingen" heeft ingediend waarin zij de klachten die in het verslag over de proeftijd vermeld worden, één voor één weerlegt; dat het college op dezelfde dag nogmaals heeft besloten om verzoekster tot 30 mei 1995, de datum waarop de gemeenteraad zich moest uitspreken, vrij te stellen van alle dienstverrichtingen, "met het oog op een sereen verloop"; dat de gemeenteraad op die datum, namelijk op 30 mei 1995, het bestreden besluit heeft genomen waarbij de proeftijd van verzoekster beëindigd wordt en zij op staande voet wordt ontslagen; dat in dit besluit melding wordt gemaakt van de feiten en beoordelingen die in het voornoemde verslag over de proeftijd stonden, alsook van de stukken van het dossier, namelijk de nota's en klachten waarvan de gemeentesecretaris gewag had gemaakt, dat in dit besluit tevens wordt verwezen naar de gegevens die tijdens het horen van verzoekster zijn

verzameld en hierin alle argumenten worden weerlegd die zij en haar raadsman voor het college hadden uiteengezet om de haar ten laste gelegde feiten aan te vechten en dat de conclusie van dat besluit luidt dat "op te merken valt dat mevrouw VANDERWAEREN niet de vereiste kwaliteiten heeft om de betrekking in kwestie te bekleden, omdat zij tijdens haar proeftijd niet voldoende aan de verwachting van de gemeentelijke overheid heeft beantwoord"; dat de gemeenteraad inzonderheid de volgende feiten opmerkt :

- 1° er was een vertraging in de invoering van het nieuwe rekeningstelsel vastgesteld; toen verzoekster daarvan op de hoogte is gebracht, heeft zij niet gereageerd;
- 2° het grootste deel van de taken die zij als de hare heeft voorgesteld en die haar tijd volkomen in beslag hebben genomen "is het werk van de hele dienst";
- 3° de overmaat aan werk waarover zij zich beklagt heeft, was aan haar eigen gedrag te wijten, zoals de gemeentesecretaris haar heeft doen opmerken, vooral aan het feit dat zij de bestekken "meer dan grondig heeft onderzocht, wat eigenlijk de taak van een andere dienst is";
- 4° er moet rekening worden gehouden met de verklaringen van twee personeelsleden van de dienst Ontvangsten - die "tot voor twee maanden" één dienst vormde met de dienst Comptabiliteit - (in die verklaringen werd de slechte leiding van de dienst en het gebrek aan gezag van verzoekster aangeklaagd);
- 5° er moet rekening worden gehouden met de klachten en beoordelingen van andere diensthoofden (over de traagheid van verzoekster en haar hebbelijkheid alles te willen controleren), aangezien verzoekster

- geen enkel concreet feit aanhaalt om dat te weerleggen;
- 6° het voorval met de vergoeding van mevrouw BAUGNIET vloeit voort uit het feit dat verzoekster niet van het bestaan van een verzekeringspolis "privé-leven" op de hoogte was, wat zij heeft toegegeven;
 - 7° de bewering van verzoekster dat zij zich zo hard voor haar werk heeft ingezet dat zij een kans op bevordering in haar oorspronkelijke dienst te Gembloux dreigde te mislopen, is ongegrond want zij was daar niet vast benoemd;
 - 8° de bewering van verzoekster dat hogere overheidsinstanties haar om haar werk in het kader van de nieuwe gemeentelijke comptabiliteit hebben geprezen, is ongegrond want dat was het werk van de hele dienst;

Overwegende dat de laatste toelichtende memories en de nota die de verwerende partij heeft ingediend, alsook de daarbij gevoegde stukken, uit de debatten moeten worden geweerd omdat het procedurereglement niet in die memories en die nota voorziet en omdat helemaal niet wordt gerechtvaardigd waarom de genoemde stukken, die overigens geen enkel doorslaggevend beoordelingsgegeven bevatten, te laat zijn ingezonden;

Overwegende dat verzoekster het tweede middel van haar verzoekschrift ontleent "aan schending van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, inzonderheid van artikel 3 ervan, aan schending van de algemene rechtsbeginselen en inzonderheid aan schending van het beginsel dat overheidsdiensten zich behoorlijk moeten inlichten, wat inhoudt dat ze eerst alle nuttige inlichtingen moeten inwinnen voordat ze tot een besluit komen, aan de omstandigheid dat de gronden of motieven

tegenstrijdig en ontoereikend zijn en op een dwaling berusten", doordat de gemeenteraad zich bij het beoordelen van haar proeftijd gebaseerd heeft op het verslag van de gemeentesecretaris, die haar inzonderheid verwijt dat de invoering van de nieuwe gemeentelijke comptabiliteit vertraging heeft opgelopen, alsook op twee schriftelijke verklaringen van personeelsleden en op klachten van andere diensthoofden, terwijl de gemeenteraad aan de hand van de weinige gegevens die in haar persoonlijk dossier voorkwamen, niet van alle feiten op de hoogte was, want :

- 1° de gemeentesecretaris had niet geregeld contact met haar : de gemeenteontvanger heeft wel nauw met haar samengewerkt, maar diens advies is niet ingewonnen, terwijl hij de enige was die over het werk voor de invoering van de nieuwe comptabiliteit kon oordelen;
- 2° voor die invoering moest vaak contact worden opgenomen met de hogere overheidsinstanties van het Gewest en van CIGER (boekhoudkundige informatica); die instanties zijn evenwel niet om advies gevraagd, terwijl de stad Waver geprezen is voor de omstandigheden waarin die invoering heeft plaatsgevonden;
- 3° de kritiek van sommige diensthoofden is anoniem gebleven : in geen enkel stuk van haar persoonlijk dossier is ook maar enige kritiek terug te vinden;
- 4° in het verslag over de proeftijd wordt gewag gemaakt van haar manier van werken bij een andere overheid, namelijk in Gembloux, wat onaanvaardbaar is;

Overwegende dat de verwerende partij antwoordt dat de aanwijzingen dat een personeelslid wellicht niet alle kwaliteiten heeft die vereist zijn om de functie uit te oefenen, in het verslag over de proeftijd moeten worden vermeld; dat de gemeentesecretaris volgens haar niet kan worden verweten dat hij de aandacht heeft gevestigd op de vertraging die is

opgetreden bij de invoering van de nieuwe gemeentelijke comptabiliteit, waarmee verzoekster belast was, alsook op de kritiek en de klachten van andere diensthoofden of personeelsleden; dat ze onderstreept dat het verslag over de proeftijd ook positieve punten over verzoekster bevat, hoewel erin wordt opgemerkt dat zij niet de kwaliteiten heeft om leiding te geven; dat de gemeenteraad volgens de verwerende partij op grond van die gegevens wel moest vaststellen dat verzoekster wellicht niet alle vereiste kwaliteiten had; dat de verwerende partij in haar laatste memorie opmerkt dat elke, door verscheidene feiten gestaafde aanwijzing dat een personeelslid op proef niet voldoet, een afdoende reden kan zijn om betrokkene niet vast te benoemen, wat in dit geval niet onredelijk kan worden geacht; dat zij in dat verband opmerkt dat uit het besluit van 22 november 1994 om de proeftijd te verlengen, alsook uit het verslag over de proeftijd en uit het besluit van de gemeenteraad blijkt dat er verscheidene beoordelingen zijn die voldoende grond opleveren voor de weigering om verzoekster te benoemen : haar "hebbelijkheid alles te willen controleren", haar "traagheid", haar "gebrek aan zelfvertrouwen", haar "angst voor verantwoordelijkheid", haar "gebrek aan doorzicht in de taken die moeten worden vervuld" en haar "gebrek aan zin voor prioriteiten", haar "slechte personeelsbeleid", het "onoordeelkundig benutten van de kwaliteiten van haar personeel"; dat ze daaruit afleidt dat verzoekster weliswaar in de eerste plaats wordt verweten dat de invoering van de nieuwe comptabiliteit vertraging heeft opgelopen, maar dat dit niet het enige is wat haar wordt verweten : meer fundamenteel heeft de gemeenteraad geoordeeld dat verzoekster niet de vereiste kwaliteiten had om haar dienst te leiden en deze doeltreffend te doen werken; dat de gemeenteraad volgens haar geen enkele kennelijke beoordelingsfout heeft gemaakt; dat ze voorts opmerkt dat die beoordeling gebaseerd is op verscheidene feiten

die zijn vastgesteld door de gemeentesecretaris, die in zijn hoedanigheid van personeelschef als enige bevoegd was om zich uit te spreken; dat de secretaris het advies van de gemeenteontvanger, aan wie verzoekster niet rechtstreeks ondergeschikt was, volgens haar dus niet hoefde in te winnen aangezien diens advies, als dat was ingewonnen, in geen geval als een fundamenteel gegeven kon worden beschouwd; dat ze opmerkt dat de gemeentesecretaris altijd aandacht heeft gehad voor het werk van zijn personeel op proef en, in het onderhavige geval, de gesprekken tijdens de proeftijd van verzoekster heeft bijgewoond, zodat hij "zich met kennis van zaken een eigen mening over haar kwaliteiten heeft kunnen vormen"; dat de verwerende partij voorts opmerkt dat de secretaris zich gebaseerd heeft op de verklaringen van andere personeelsleden en op de klachten van diensthoofden die ook een "getuigenis" vormden waarmee rekening kon worden gehouden, zelfs al waren die personen niet de hiërarchische meerderen van verzoekster; dat ze tot slot onderstreept dat de gemeenteraad de kwaliteiten van verzoekster heeft erkend maar dat, zelfs gesteld dat die kwaliteiten onder meer door de hogere overheidsinstanties zouden zijn erkend, zulks niet wegneemt dat verzoekster niet beschikte over de belangrijkste kwaliteiten die vereist zijn om ten aanzien van ondergeschikten als diensthoofd op te treden;

Overwegende dat een personeelslid op proef na afloop van zijn proeftijd vast kan worden benoemd; dat wanneer de overheid weigert hem die vaste benoeming toe te kennen en besluit hem te ontslaan, ze dit alleen kan doen nadat ze een weloverwogen, volledige en objectieve beoordeling heeft gegeven over de wijze waarop betrokkene zijn dienst vervult, waarbij ze zowel de gunstige als de ongunstige punten in aanmerking neemt;

Overwegende dat in casu uit de motivering van het bestreden besluit blijkt dat de negatieve beoordeling die de gemeenteraad heeft gegeven over de wijze waarop verzoekster tijdens haar proeftijd haar werk heeft vervuld, steunt op een aantal feiten die de gemeentesecretaris haar in het verslag over de proeftijd verweten heeft en die enerzijds te maken hebben met de omstandigheid dat de invoering van het nieuwe stelsel van de gemeentelijke comptabiliteit vertraging heeft opgelopen, en anderzijds met de omstandigheid dat verzoekster die dienst slecht geleid heeft, dat zij niet in staat is die te leiden en dat zij een fout heeft gemaakt toen een personeelslid om de aangifte van een ongeval verzocht; dat de verwijten voortvloeien uit twee verklaringen van ondergeschikten van verzoekster, uit een brief van het bij een verkeersongeval betrokken personeelslid en uit mondelinge klachten van andere diensthoofden;

Overwegende dat die personeelsleden, die ondergeschikten of collega's van verzoekster zijn, niet bevoegd waren om over haar werk te oordelen; dat alleen haar rechtstreekse chef, namelijk de gemeentesecretaris, daartoe bevoegd was; dat het immers zijn wettelijke taak is effectief toezicht te houden op de wijze waarop betrokkene haar dienst vervult; dat hij die wettelijke taak blijkbaar niet heeft vervuld; dat hij zich ertoe beperkt heeft twee vergaderingen over de invoering van de nieuwe comptabiliteit bij te wonen, de verklaringen, brieven en mondelinge klachten in kwestie bijeen te brengen en te vermelden, en te bevestigen dat hij de verklaringen had nagegaan zonder enige nadere toelichting te geven, en dat de gemeentesecretaris zijn beweringen evenmin heeft gestaafd toen verzoekster die "getuigenissen" later, wanneer ze door het college is gehoord, heeft aangevochten;

Overwegende dat verzoekster bovendien vooral nauw heeft samengewerkt met de gemeenteontvanger en met de toezichthoudende overheid, wat niet wordt betwist; dat het advies van de gemeenteontvanger, dat gelet op het verzuim van de gemeentesecretaris, waardevol zou zijn geweest, niet is ingewonnen, evenmin als het advies van de hogere overheid over de invoering van het nieuwe rekeningstelsel;

Overwegende dat de gemeenteraad bijgevolg niet over alle vaststaande gegevens heeft beschikt die hem in staat konden stellen zich een objectief oordeel te vormen over de wijze waarop verzoekster haar dienst heeft vervuld, inzonderheid het advies van de personen die effectief toezicht hebben uitgeoefend op haar werk of die zo nauw met haar hebben samengewerkt dat zij zich met kennis van zaken daarover konden uitspreken; dat de gemeenteraad het bestreden besluit aldus niet behoorlijk gemotiveerd heeft; dat het middel gegrond is; dat er geen grond is om de overige middelen van het beroep te onderzoeken,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Vernietigd wordt het besluit van 30 mei 1995 waarbij de gemeenteraad van de stad Waver een einde maakt aan de proeftijd van Lucie VANDERWAEREN als rekenplichtig opsteller en haar op de genoemde datum ontslaat.

Artikel 2.

De kosten, bepaald op 4.000 frank, komen ten laste van de verwerende partij.

Aldus uitgesproken te Brussel, in openbare
terechtzing van de VIe kamer, op drie februari 1900
negenennegentig door :

de HH. CLOSSET, kamervoorzitter,
HANSE, staatsraad,
LEWALLE, staatsraad,
HARMEL, griffier.

De Griffier,

De Voorzitter,

P. HARMEL.

Ch.-L. CLOSSET.

VERTALING OVEREENKOMSTIG ARTIKEL 63,
EERSTE LID, VAN DE WETTEN OP DE RAAD VAN STATE,
GECOÖRDINEERD OP 12 JANUARI 1973.