RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

nr 79.408 van 23 maart 1999
in de zaak A. 81.019/XII-1734.

In zake : CLEYMANS Els,
die woonplaats kiest bij
advocaat P. COCKX,
kantoor houdende te BUGGENHOUT,
Vitsstraat 78

tegen :

de GEMEENTE LONDERZEEL.
die woonplaats kiest bij
advocaat D. LINDEMANS,
kantoor houdende te BRUSSEL,
Keizerslaan 3.

DE Wnd. VOORZITTER VAN DE XIIe KAMER,

Gezien het verzoekschrift dat Els CLEYMANS op 9 november 1998 heeft ingediend om de schorsing te vorderen van de tenuitvoerlegging van
- het besluit van 27 oktober 1998 van de gemeenteraad van LONDERZEEL waarbij zij, met inachtneming van een opzegtermijn van drie maanden vanaf 1 november 1998, als bibliothecaris op proef wordt ontslagen
- de "voorafgaande beslissingen waarin dit besluit steun vindt", te weten de beslissing van 26 oktober 1998 van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente LONDERZEEL waarbij haar ongunstige evaluatie bevestigd wordt en "het advies van de adviescommissie d.d. 1 oktober 1998";

Gezien het op 21 december 1998 ingediende verzoekschrift, waarbij dezelfde verzoekende partij de vernietiging vordert van dezelfde beslissing;

Gezien de nota van de verwerende partij;

Gezien het verslag opgemaakt door auditeur J. LUST;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen;

Gelet op de beschikking van 9 februari 1999 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 2 maart 1999;

Gehoord het verslag van staatsraad A. VANDENDRIESSCHE;

Gehoord de opmerkingen van advocaat P. COCKX, die verschijnt voor verzoekster, en van advocaat D. LINDEMANS, die verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van auditeur J. LUST;

Gelet op de artikelen 17 en 18 en titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;

1. Overwegende dat de gegevens van de zaak kunnen worden samengevat als volgt:

1.1. Verzoekster Els CLEYMANS is bij besluit van 25 februari 1997 van de gemeenteraad van LONDERZEEL met ingang van 1 maart 1997 op proef aangesteld in een voltijds ambt van bibliothecaris.

1.2. Krachtens artikel 38, § 1, van het administratief statuut van het gemeentepersoneel duurt de proeftijd één jaar, maar de gemeenteraad kan "in uitzonderlijke omstandigheden, bij gemotiveerd besluit" de proeftijd met dezelfde duur verlengen.

Tijdens de proeftijd worden meerdere beoordelingsgesprekken gevoerd, waarna de beoordelaars telkens een "beschrijvende kwalitatieve evaluatie" opstellen. Het personeelslid wordt, één maand voor het einde van de proeftijd, geëvalueerd (artikel 43 van het statuut). In geval de evaluatie ongunstig is kan de proeftijd worden verlengd (artikel 75); de betrokkene heeft ook de mogelijkheid tegen de ongunstige evaluatie beroep aan te tekenen bij het college van burgemeester en schepenen (artikel 44) dat bij gemotiveerd besluit uitspraak doet. In geval van verlenging van de proeftijd wordt het personeelslid opnieuw geëvalueerd "voor het einde van de verlengde proeftijd"; is de evaluatie dan ongunstig, dan "volgt de afdanking" (artikel 75).

1.3. Een functioneringsgesprek tussen verzoekster en haar diensthoofd in het najaar 1997 leidt tot afspraken ten aanzien van twee aandachtspunten: verzoekster zou geen 38 uren per week presteren en een deel van het personeel zou gedemotiveerd worden door verzoeksters optreden, inzonderheid haar eigengereid beleid, dat geenszins op verbetering is gericht maar op het inrichten van de bibliotheek als een kopie van de bibliotheek van BUGGENHOUT.

1.4.1. Het evaluatieverslag dat op 30 januari 1998 betreffende verzoekster wordt opgemaakt is ongunstig. Meer bepaald wordt verwezen naar de verziekte situatie waarin verzoekster haar werkzaamheden heeft moeten aanvangen, naar de vertrouwenscrisis die tussen haar en het personeel ontstaan is en naar de bij het personeel opgekomen ongezonde naijver. Het verslag besluit: "Gelet op de ongezonde vertreksituatie dient de bibliothecaris bijkomende tijd en mogelijkheden te krijgen om te verhelpen aan de ongezonde werksfeer. Een bijkomende proefperiode van 6 maand dringt zich dan ook op."

Verzoekster heeft tegen die evaluatie geen administratief beroep ingesteld.

1.4.2. De gemeenteraad besluit op 24 maart 1998 de proeftermijn van verzoekster te verlengen tot 31 augustus 1998. Volgende motieven worden aangevoerd:

> "Overwegende dat de bibliothecaris bijkomende tijd en mogelijkheden krijgt om de ongezonde werksfeer om te buigen in een gezonde werkomgeving;
> Overwegende de moeilijke aanpassingsperiode;
> Overwegende dat de bibliothecaris zich nog meer in de eigenheid van de LONDERZEELse bibliotheek moet inwerken;
> Overwegende dat de biblithecaris haar attitude en eigenschappen in de werkomgeving van de bibliotheek moet bijschaven;
> Overwegende dat tijdens de verlenging van de proeftijd een maandelijks functioneringsgesprek zal gehouden worden teneinde de ontwikkelingen op de voet te volgen;".

1.5. Op 5 mei 1998 heeft een functioneringsgesprek plaats. Opnieuw wordt het feit van het onvoldoende uren presteren besproken evenals het feit dat de "algemene sfeer (...) nog niet ideaal (zou zijn)". Afgesproken wordt, wat dit laatste punt betreft, dat er regelmatig personeelsvergaderingen met inspraakmogelijkheid zouden gehouden worden en dat de problemen met de personeelsleden zouden uitgepraat worden.

Personeelsleden van de bibliotheek blijven zich beklagen over de diensten van verzoekster. Op 15 juni 1998 heeft verzoekster een gesprek met de burgemeester, de bevoegde schepen, de secretaris en haar diensthoofd. Daar zou haar medegedeeld zijn dat in de komende maanden "een aanmerkelijke verbetering" verwacht werd.

1.6. Op 27 juli 1998 bevestigt het diensthoofd van verzoekster dat hij sinds het gesprek van 5 mei 1998

geen laattijdige aanwezigheid op de dienst meer heeft kunnen vaststellen.

Ook op 27 juli 1998 wordt een evaluatieverslag opgesteld. Het is ongunstig. De motivatie luidt :

> "Het non-beleid van de bilbiothecaris heeft, ondanks de steun van het bestuur, geleid tot het ontstaan van een groep individuen die mekaar slechts kunnen vinden in embryonale vormen van ongehoorzaamheid tegenover de werkgever. Haar eigengereid optreden, haar gebrek aan luisterbereidheid en haar gemis aan diplomatie om de slechte werksfeer om te buigen, hebben enkel geleid tot een demotivatie van een groot deel van de personeelsleden;".

Nog op 27 juli 1998 duikt een verslag van de politiecommissaris op betreffende een onderzoek naar een tekort in de kas van de bibliotheek.

1.7. Steunend op het ongunstig evaluatieverslag besluit het college van burgemeester en schepenen op 3 augustus 1998 verzoekster per 31 augustus 1998 te ontslaan overeenkomstig het bepaalde in artikel 75 van het administratief statuut.

1.8. Verzoekster stelt bij het college van burgemeester en schepenen beroep in tegen haar ongunstige evaluatie van 27 juli 1998.

1.9. Op 14 augustus 1998 verlengt het college van burgemeester en schepenen de proeftijd van verzoekster tot 27 oktober 1998 "teneinde de beroepsprocedure inzake de tweede evaluatie volledig te kunnen afhandelen".

Het college besluit ook, overeenkomstig de hem door artikel 86 van het personeelsstatuut geboden mogelijkheid, tot oprichting van een adviescommissie om "de evaluatie en de evaluatieprocedure te onderzoeken en te pogen de betrokken partijen tot overeenstemming te brengen".

De gemeenteraad zou op 22 september 1998 het besluit van het college van burgemeester en schepenen bekrachtigd hebben, met dien verstande dat de verlenging van de proeftijd uitgesteld werd tot 6 november 1998.

1.10. De adviescommissie hoort op 18 september 1998 verzoekster en haar raadsman en de twee beoordelaars afzonderlijk. Het verhoor gebeurt op basis van een aantal vooraf vastgestelde vragen. Op 30 september 1998 wordt het verhoor tegensprekelijk voortgezet, opnieuw vertrekkend van vooraf geformuleerde vragen.

Op 1 oktober 1998 besluit de adviescommissie het volgende:

> "Mevr. Cleymans was voorafgaandelijk in kennis gesteld van de slechte sfeer/situatie in de bibliotheek. Zij trachtte dit op haar eigen manier op te lossen zonder het College of het diensthoofd daarbij te betrekken. Ze beschikt echter niet over voldoende leiderscapaciteiten of capaciteiten om deze slechte sfeer om te buigen."

De commissie stelt ook vast dat "de confrontatie" van de betrokkenen haar tot het inzicht gebracht heeft dat de standpunten onverzoenbaar waren.

1.11. Op 19 oktober 1998 hoort het college van burgemeester en schepenen op zijn beurt alle betrokkenen. Verzoeksters raadsman legt er een geschreven verdediging voor.

Op 26 oktober 1998 bevestigt het schepencollege de ongunstige evaluatie van verzoekster. In wezen wordt overwogen dat de verslagen van de adviescommissie de bevestiging vormen van de stelling van de beoordelaars dat verzoekster "problemen heeft met leiding geven en personeel motiveren" terwijl verzoeksters betoog "deze vaststellingen niet ontkracht (heeft)", dat gebleken is dat verzoekster geen 38 uren

per week presteert en dat ook gebleken is dat verzoekster geld uit een kas "ontleend" heeft zonder nadien "een sluitender kassysteem uit te werken", hetgeen globaal genomen wijst "op een gebrek aan verdienste (...) om de functie van bibliothecaris op een goede wijze uit te oefenen".

1.12. Op 27 oktober 1998 besluit de gemeenteraad de sub 1.11. vermelde beslissing van het college van burgemeester en schepenen bij te vallen, ook wat zijn motieven betreft, en verzoekster met ingang van 1 november 1998 te ontslaan met een opzegtermijn van drie maanden ingaande op 1 november 1998. Dat besluit wordt aan verzoekster ter kennis gebracht op 29 oktober 1998.

2.1. Overwegende dat met de verwerende partij vastgesteld moet worden dat de vordering, in de mate dat zij gericht is tegen het advies van 1 oktober 1998 van de adviescommissie, onontvankelijk is omdat dergelijk advies op zich geen wijzigingen aanbrengt in bepaalde rechtstoestanden en omdat het voor de organen van de verwerende partij ook geen bindend karakter heeft;

2.2.1. Overwegende dat de verwerende partij ook de ontvankelijkheid van de vordering betwist in de mate dat zij gericht is tegen het besluit van 26 oktober 1998 van het college van burgemeester en schepenen; dat zij van oordeel is dat die beslissing losstaat van het gemeenteraadsbesluit waarbij verzoekster afgedankt is en dat zij dus niet in één verzoekschrift tezamen met dat afdankingsbesluit bestreden kan worden;

2.2.2. Overwegende dat de beslissing van 26 oktober 1998 van het college van burgemeester en schepenen betrekking heeft op de evaluatie van verzoekster op het einde van haar verlengde proeftijd; dat artikel 75, derde lid, van het administratief statuut van het personeel aan een dergelijke evaluatie, wanneer zij

opnieuw ongunstig is, onmiddellijk de afdanking van het personeelslid koppelt; dat aldus de beslissing van 27 oktober 1998 van de gemeenteraad het noodzakelijk gevolg
is van het besluit van 26 oktober 1998 van het college van burgemeester en schepenen die samen, in een en hetzelfde verzoekschrift, bestreden kunnen worden; dat de exceptie niet aangenomen wordt;

3. Overwegende dat krachtens artikel 17, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State slechts tot schorsing van de tenuitvoerlegging kan 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;

4.1. Overwegende dat verzoekster een eerste middel opsplitst in vijf onderdelen :
- het gemeenteraadsbesluit van 27 oktober 1998 is getroffen zonder dat zij gehoord is of zonder dat de gemeenteraadsleden kennis gekregen hebben van het verweer dat haar raadsman op 19 oktober 1998 voor het college van burgemeester en schepenen naar voren had gebracht;
- zij is gedurende de gehele procedure in het ongewisse gelaten over de stukken waarop zij zich moest baseren voor haar verdediging en de adviescommissie heeft zich op andere documenten gesteund dan het college van burgemeester en schepenen en de gemeenteraad;
- het college van burgemeester en schepenen heeft met zijn beslissing van 3 augustus 1998 om haar te ontslaan duidelijk zijn bedoeling veruitwendigt; alles wat nadien gevolgd is was niets meer dan een schijnvertoning, hetgeen door het optreden van de adviescommissie en van het college van burgemeester en schepenen bevestigd is;

- zij heeft niet de gelegenheid gekregen haar verdediging naar voren te brengen, noch voor de adviescommissie, noch voor het college van burgemeester en schepenen, noch voor de gemeenteraad;
- zij heeft bij haar verhoor door de adviescommissie geen inzage gekregen van een document dat de leden van de commissie toen ter beschikking hadden;

4.2. Overwegende dat het in de nota met opmerkingen vermelde verweer als volgt samengevat kan worden: de gemeenteraad heeft voor het nemen van zijn besluit kennis genomen van alle documenten die voordien aan het college van burgemeester en schepenen waren voorgelegd, en met name ook van het verweer van verzoekster aldaar terwijl verzoekster niet uiteenzet welke dienstige elementen zij nog aan de gemeenteraad had kunnen voorleggen; tegen verzoekster is geen tuchtprocedure gevoerd en hoe dan ook is aan verzoekster, toen zij voor de adviescommissie verscheen, mededeling gegeven van de stukken die zich in het dossier bevonden; het derde onderdeel van het middel is niet goed te begrijpen en het vierde onderdeel valt samen met het eerste onderdeel; verzoekster toont niet aan dat de niet mededeling -toen zij op 30 september 1998 een tweede keer voor de adviescommissie verscheen- van het verslag van de hoorzitting van 18 september 1998 haar rechten zou geschonden hebben;

4.3.1. Overwegende dat artikel 75 van het administratief statuut van het personeel van de gemeente LONDERZEEL aan de gemeenteraad niet lijkt toe te laten dat hij, geplaatst voor de vraag om de rechtstoestand vast te stellen van een personeelslid wiens proeftijd verlengd is en dat opnieuw het voorwerp uitmaakt van een ongunstige evaluatie, zijn mening over de wijze van dienen van het personeelslid in de plaats stelt van die van het college van burgemeester en schepenen, de enig bevoegde overheid ter zake; dat, aangezien de gemeente-

raad alleen vermag aan die beoordeling het door het statuut voorgeschreven gevolg te verbinden, de vraag of de betrokkene aan de gemeenteraadsleden heeft kunnen uitleggen waarom het college van burgemeester en schepenen hem ten onrechte ongunstig beoordeeld heeft geen enkele relevantie vertoont; dat het eerste onderdeel van het middel niet ernstig is;

4.3.2. Overwegende dat verzoekster, toen zij door de adviescommissie gehoord werd, op de hoogte gesteld is van de stukken die zich in het dossier bevonden; dat zij en haar raadsman bij haar verhoor door het college van burgemeester en schepenen formeel bevestigd hebben dat zij "alle documenten die bij dit dossier horen" hebben kunnen inkijken; dat niet blijkt dat het college van burgemeester en schepenen andere, door verzoekster niet gekende stukken, in zijn beoordeling zou betrokken hebben; dat het tweede onderdeel van het middel niet ernstig is;

4.3.3. Overwegende dat het college van burgemeester en schepenen op 14 augustus 1998 besloten heeft om zijn eerder ontslagbesluit van 3 augustus 1998, geen uitwerking te laten krijgen, gelet op het beroep dat verzoekster ingesteld had tegen haar ongunstige evaluatie; dat, wanneer die beslissing stelt verzoeksters ontslag "voorlopig" in te trekken, daarmee duidelijk verwezen wordt naar de afloop van het beroep tegen de evaluatie, zonder dat daarmee standpunt ingenomen wordt over de beslissing die na de afwikkeling van de beroepsprocedure zal moeten genomen worden; dat het derde onderdeel van het middel niet ernstig is;

4.3.4. Overwegende dat het administratief dossier van de zaak aantoont dat verzoekster wel degelijk ten overstaan van de adviescommissie en van het college van burgemeester en schepenen verweer heeft kunnen voeren en ook gevoerd heeft; dat het feit dat het verweer door het

bestuur toegespitst is op concrete vragen op zich de rechten van verdediging niet schendt; dat verzoekers raadsman trouwens de gelegenheid heeft gehad aan het schepencollege een geschreven verweer voor te leggen waarin hij breedvoerig uiteengezet heeft wat er tot dan fout gelopen was en waarin hij ook uitgebreid uiteengezet heeft dat, los van de tekortkomingen die aan verzoekster werden verweten en waarover de concrete vragen handelden, de dienst naar buiten uit toch goed functioneerde; dat het vierde onderdeel van het middel niet ernstig is;

4.3.5. Overwegende dat verzoekster niet aantoont op welke wijze het feit dat zij, bij haar uiteenzetting voor de adviescommissie op 30 september 1998, niet beschikte over de processen-verbaal van de vergadering van 18 september 1998 -stukken waarover de leden van de adviescommissie toen wel bleken te beschikken-, haar concreet belemmerd heeft in haar verdediging; dat het middel niet ernstig is;

5.1. Overwegende dat verzoekster in het tweede middel aanvoert dat een aantal stukken waarop de verwerende partij acht geslagen heeft -de stukken 2, 4, 6 en 8- in haar evaluatiedossier zijn beland zonder dat, als voorgeschreven door artikel 79 van het administratief statuut, die stukken haar vooraf ter ondertekening waren voorgelegd;

5.2. Overwegende dat de verwerende partij betwist dat artikel 79 van het statuut de strekking heeft die verzoekster eraan geeft;

5.3. Overwegende dat het middel feitelijke grondslag mist; dat immers uit het dossier blijkt dat de vier genoemde stukken, te weten de afspraken gemaakt tijdens twee functioneringsgesprekken (stukken 2 en 6) en de twee evaluatieverslagen (stukken 4 en 8), allen

door verzoekster voor kennisneming ondertekend zijn; dat het middel niet ernstig is;

6.1. Overwegende dat verzoekster in het derde middel de schending aanvoert van artikel 38, § 1, van het personeelsstatuut doordat in haar geval de proeftijd drie keer verlengd is terwijl krachtens die bepaling de gemeenteraad de proeftijd in uitzonderlijke omstandigheden kan verlengen voor een periode gelijk aan de eerste proeftermijn;

6.2. Overwegende dat de verwerende partij het middel onontvankelijk acht omdat ook zonder beslissing over de verlenging van de proeftijd een personeelslid toch "tot aan de beslissing van de gemeenteraad" de hoedanigheid behoudt van een op proef aangesteld personeelslid; dat zij ten gronde antwoordt dat het statuut zich niet verzet tegen meerdere verlengingen, voor zover die de duur van 1 jaar niet overschrijden;

6.3. Overwegende dat, rekening houdend met artikel 40 van het administratief statuut, naar luid waarvan het personeeslid "na de einddatum van de proeftijd (...) de hoedanigheid van op proef benoemde (behoudt) tot de datum van de beslissing van de gemeenteraad", verzoekster ook nog na 31 augustus 1998 als een op proef aangesteld personeelslid moet worden gezien; dat de verlengingen van de proeftijd die verzoekster hier bekritiseert en die tot doel hadden de rechtspositie van verzoekster te bepalen voor de tijd die nodig was om tot een uitspraak te komen over haar beroep tegen de negatieve evaluatie van 27 juli 1998 vanuit dat oogpunt overbodige beslissingen waren; dat het middel niet ernstig is;

7.1. Overwegende dat verzoekster in het vierde middel aanvoert dat zij noch gedurende haar originele proeftijd, noch gedurende de verlenging ervan het

vereiste aantal door het personeelsstatuut voorgeschreven functioneringsgesprekken heeft gehad;

7.2. Overwegende dat de verwerende partij antwoordt niet in te zien hoe het middel de onwettigheid met zich kan brengen van de beslissing van het college van burgemeester en schepenen en van de gemeenteraad; dat zij ook betoogt dat het statuut niet bepaalt wat een functioneringsgesprek moet inhouden of hoe het geformaliseerd moet worden en dat het dossier aantoont dat er verschillende functioneringsgesprekken plaatsgevonden hebben;

7.3. Overwegende dat de vraag of er tijdens verzoeksters orginele proeftijd voldoende functioneringsgesprekken zijn gevoerd voor het onderhavige geding niet relevant is; dat immers die originele proeftermijn afgesloten is met een definitief geworden beslissing van de gemeenteraad om de proeftermijn te verlengen;

Overwegende dat uit het administratief dossier blijkt dat verzoekster op 5 mei 1998 met haar diensthoofd een functioneringsgesprek gehad heeft waar afspraken gemaakt zijn; dat er ook op 15 juni 1998 een gesprek is geweest met de burgemeester en andere verantwoordelijken waar aan verzoekster duidelijk gemaakt is dat er verbetering in de situatie werd verwacht; dat aldus bezien, het middel feitelijke grondslag mist;

Overwegende daarenboven dat vastgesteld wordt dat, ondanks die gesprekken en aanmaningen, verzoekster niet de minste inspanning gedaan heeft om ten aanzien van het bestuur te bewijzen dat zij daden stelde om te beantwoorden aan het verwachtingspatroon dat het bestuur voor haar had uitgetekend, zoals het bewijs dat zij inderdaad initiatieven genomen heeft om het personeel bijeen te brengen en het inspraak te geven; dat zij zich integendeel teruggeplooid heeft in een sterk defen-

sieve houding door het bestaan van problemen te negeren of de oorzaak ervan bij anderen te leggen; dat, die houding van verzoekster in acht genomen, men zich kan afvragen hoeveel functioneringsgesprekken er wel gevoerd hadden moeten worden om verzoekster door middel van "afspraken" te brengen op de plaats die van haar mocht worden verwacht; dat vanuit dat oogpunt zelfs de vraag rijst welk belang verzoekster erbij heeft aan te voeren dat het bestuur meer functioneringsgesprekken had moeten organiseren;

8. Overwegende dat geen van de ingeroepen middelen ernstig zijn; dat de vordering tot schorsing om die reden verworpen moet worden,

B E S L U I T :

Artikel 1.

De vordering tot schorsing wordt verworpen.

<u>Artikel 2</u>.

De uitspraak over de bijdrage in de betaling van de kosten van de vordering tot schorsing wordt uitgesteld.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting op drieëntwintig maart 1900 negenennegentig, door :

de HH.	A. VANDENDRIESSCHE	wnd. kamervoorzitter, staatsraad,
	W. GEURTS	toegevoegd griffier,

De griffier, **De voorzitter,**

W. GEURTS. **A. VANDENDRIESSCHE.**