

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 208.554 van 28 oktober 2010
in de zaak A. 196.416/IX-6794**

In zake :

1. Vera VRANCKEN
 2. Serge DELVAUX
 3. Mary-Ann VONCKX
 4. Anita VANOPPEN
- bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Iris Exelmans
kantoor houdend te Diest
Schellekensberg 28
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

1. de lokale politiezone HASSELT – ZONHOVEN –
DIEPENBEEK
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Hugo Lamon
kantoor houdend te Hasselt
Schiervellaan 23
bij wie woonplaats wordt gekozen
2. de GOUVERNEUR VAN DE PROVINCIE LIMBURG
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Peter Luypaers en Hans-Kristof Carême
kantoor houdend te Heverlee
Industrieweg 4, bus 1
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van de vordering

1. De vordering, ingesteld op 3 mei 2010, strekt tot de schorsing van de tenuitvoerlegging van:
 - de beslissing van 17 december 2009 van de politieraad van de politiezone Hasselt-Zonhoven-Diepenbeek (HAZODI) waarbij het organigram wordt goedgekeurd;

- de beslissing van 23 februari 2010 van de gouverneur van de provincie Limburg waarbij deze weigert de voormelde beslissing van de politieraad te schorsen.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij hebben elk een nota ingediend.

Auditeur Geert De Bleeckere heeft een verslag opgesteld.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 20 september 2010.

Kamervoorzitter André Vandendriessche heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Iris Exelmans, die verschijnt voor de verzoekende partijen, advocaat Hugo Lamon, die verschijnt voor de eerste verwerende partij, en advocaat Hans-Kristof Carême, die verschijnt voor de tweede verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Geert De Bleeckere 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. De eerste verzoekster is statutair ambtenaar niveau A (CaLog-personeel) in de lokale politiezone HAZODI. Zij is overeenkomstig het in het 2005 opgesteld organogram hoofd van de administratie en politiesecretaris. De

tweede, derde en vierde verzoekende partij zijn allen consulent niveau B (CaLog-personeel). De tweede verzoeker was voor de implementering van het bij de eerste bestreden beslissing goedgekeurd organogram diensthoofd personeelszaken, de vierde verzoekster was plaatsvervangend diensthoofd personeelszaken en de derde verzoekster was diensthoofd beleidssecretariaat.

Vanaf september 2008 worden er in de Zonale Veiligheidsraad besprekingen gevoerd in verband met de optimale bedrijfsvoering van de politiedienst door middel van onder meer het EFQM-managementsmodel. De implementatie van dit managementsmodel -beslissing van het politiecollege van 3 april 2009- heeft in eerste instantie tot gevolg dat de eerste verzoekster een aantal verantwoordelijkheden verliest -zij is niet langer het aanspreekpunt voor zuil 7 en voor al het CaLog-personeel-, maar aan haar verloning wordt niet geraakt. Deze verzoekster heeft tegen die wijziging van het organogram geen verzoek tot nietigverklaring ingediend.

Volgens de verwerende partij werd het vroegere organogram door de eerste verzoekster opgesteld en verspreid, maar heeft het nooit het voorwerp uitgemaakt van een formele goedkeuring door de politieraad en/of het politiecollege.

3.2. Na 3 april 2009 wordt verder gewerkt aan de modernisering van het organigram op basis van het EFQM-model. In dat kader vindt op 27 juli 2009 een informeel syndicaal overleg plaats (zgn. “PRE-BOC”) waarna het aanpassingsvoorstel verder uitgewerkt wordt. Er wordt dan een officieel syndicaal overleg (zgn. “BOC”) gepland op 7 oktober 2009, maar deze vergadering wordt uitgesteld ingevolge de burgemeesterswissel in Hasselt (voorzitter politiecollege).

3.3. De eerste verzoekster dient op 12 november 2009 een klacht in op grond van artikel 32tredecies van de wet van 4 augustus 1996 betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk, wegens pesterijen op

het werk. Ook de andere verzoekers dienen een gelijkaardige klacht in. Deze klachten worden behandeld door de arbeidsrechtbank.

3.4. Op 16 november 2009 keurt het politiecollege een aangepaste versie van het organogram goed en tevens wordt beslist dat het organogram onmiddellijk in werking treedt. De notulen van de vergadering vermelden:

“Organogram

De korpschef stelt een gewijzigd organogram voor aan het Politiecollege. De leidinggevende functies worden toebedeeld aan de officieren als volgt:

Directie Personeel en Organisatie : CP Biets

Beleidsondersteuning en Communicatie : CP Jeanmarie Ramaekers, HINP Johan Tomsin

Directie Materiële middelen : CP Sohrooten (Financiën + Logistiek)

Directie Eerstelijnszorg : CP Balaes

- Lokale Recherche : CP Dominique Vandenhoudt, CP Rudi Coppers

- Operaties : CP Yannic Vanherck, CP Philippe Liénart

- Politiezorg : CP Paul Akkermans

- Verkeer en Mobiliteit : CP Jean-Pierre Blocken

- Cel Schijnhuwelijken : CP Walter Dekens (met stippellijn naar korpschef)

Interne Zaken CP Lou Swartelé

De politiesecretaris meldt dat ze absoluut niet akkoord kan gaan met dit gewijzigd organogram. Ze deelt dit ook formeel mee aan het Politiecollege. Dit organogram is totaal anders dan het organogram voorgesteld op het Politiecollege van 7 september jl. waarbij Herman Reynders nog voorzitter was van het Politiecollege. De leidinggevende functies zijn enkel voor de officieren, de wetgevende aspecten worden niet gerespecteerd. Het is duidelijk een afrekeningsorganogram. De politiesecretaris tekent dan ook formeel bezwaar aan tegen dit organogram, de functiewijzigingen en het ontnemen van bevoegdheden met financiële gevolgen en meldt aan het Politiecollege dat zij daarvoor de nodige juridische stappen zal ondernemen. De korpschef antwoordt dat het niet aan de politiesecretaris is om hierop commentaar te geven, en hij doet een verwijzing naar haar lidmaatschap bij het NSPV, waarop de politiesecretaris meldt dat de korpschef zelf lid is van het NSPV. De korpschef meldt verder dat hij zich juridisch bevraagd heeft en dat het organogram na goedkeuring door het Politiecollege onmiddellijk kan geïmplementeerd worden. Hij vraagt dan ook om het gewijzigde organogram al onmiddellijk toe te passen. De politiesecretaris antwoordt dat dit niet de wettelijke procedure is, dat dit onderhandelingsmaterie is voor het BOC en dat een wijziging van het organogram moet goedgekeurd worden door de Politieraad. De korpschef antwoordt als het NSPV zegt dat het organogram al zes keer gewijzigd is, is dit ook niet voor de Politieraad gekomen. Hij wenst de onmiddellijke implementatie van dit organogram en drukt er nogmaals op dat hij zich juridisch

bevraagd heeft en dat dat kan. De burgemeester-voorzitter Hilde Claes vraagt aan de korpschef om een schriftelijke bevestiging dat de implementatie nu onmiddellijk kan zonder BOC en Politieraad.

De korpschef meldt verder ook nog dat hij de implementatie van dit organogram onmiddellijk meldt aan de aanspreekpunten.

Beslissing: Eenparig akkoord.”

Op 20 november 2009 vraagt het NSPV de bespreking van het nieuwe organogram te willen agenderen op de eerstvolgende vergadering van het BOC, en in afwachting van die bespreking, de implementatie ervan met onmiddellijke ingang te willen opschorten.

Het eerstvolgende BOC vindt plaats op 8 december 2009. De agenda vermeldt als punt 2 “Organogram PZ HAZODI + Lijst eindverantwoordelijken en evaluatoren”. Bij de agenda zijn inderdaad een toelichting bij het organogram en lijst van eindverantwoordelijken gevoegd. Het organogram wordt op die vergadering besproken. Blijkens het verslag heeft de vertegenwoordiger van het NSPV problemen met het schuiven met personen. Eenduidige conclusies kunnen uit deze bespreking niet getrokken worden.

3.5. Op 17 december 2009 keurt de politieraad het nieuwe organigram goed. Dit is de eerste bestreden beslissing. Zij luidt als volgt:

“Toelichting organigram en stand van zaken EFQM
DE POLITIERAAD

Gelet op de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politie gestructureerd op twee niveaus in het bijzonder artikel 11 en artikel 47;

Gelet op de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politie gestructureerd op twee niveaus in het bijzonder artikel 44 en artikel 45;

Gelet op de Ministeriële omzendbrief CP2 van 3 november 2004 betreffende het bevorderen van de organisatieontwikkeling van de lokale politie met als finaliteit een gemeenschapsgerichte politiezorg;

Gelet op het zonaal veiligheidsplan 2009-2012 'wij investeren in uw veiligheid, elke dag' goedgekeurd door de Minister van Binnenlandse Zaken en de minister van Justitie met schrijven van 1 december 2008, goedgekeurd door de politieraad van 20 oktober 2008.

Overwegende dat de beleidsvoering via het EFQM kwaliteitsmodel is ingeschreven in het zonaal veiligheidsplan 2009-2012 als beleidsprioriteit;

Overwegende dat het organigram in kader van de implementatie van het EFQM kwaliteitsmodel dan ook een noodzakelijke voorwaarde is om de opstap te maken naar een excellente politiezorg;

Overwegende dat er dient gestreefd te worden naar een optimale kwaliteit van de organisatie en werking van het lokale politiekorps;

Overwegende dat dit ook voor de organisatiestructuur op personeelsvlak dient te worden aangehouden en er bijgevolg transparantie dient te zijn op het vlak van het aanwenden van mensen ('business resources').

Overwegende dat de organisatie om haar doelen te kunnen bereiken, er voor moet zorgen dat 'de juiste man (vrouw) op de juiste plaats zit' en hiervoor is een organigram een onmisbaar instrument;

Overwegende dat het organigram de organisatiestructuur weergeeft en de gezagsverhoudingen aanduidt;

Overwegende dat het organigram de linken weergeeft tussen de verschillende diensten van de organisatie en een visuele voorstelling vormt van de organisatiestructuur;

Overwegende dat de goedkeuring van het organigram zal toelaten om de opstart te maken van de beschrijving van de primaire ondersteunende en bedrijfsprocessen binnen de organisatie;

Overwegende dat de politiezone HAZODI tot op heden niet beschikte over een uitgetekend visiegedreven organigram voor de gehele organisatie wat geleid heeft tot een verzuiling van de organisatie;

Overwegende dat de goede werking van de organisatie in het gedrang komt en een beslissing van het politiecollege onontbeerlijk is om een goede werking te garanderen;

Gelet op het besluit van de Politieraad d.d. 24 maart 2009 met betrekking tot de voorstelling van de zuil beleidsondersteuning - bedrijfsvoering - kwaliteit voor hoofdinspecteur Johan Tomsin;

Gelet op het besluit van het Politiecollege van 16 november 2009 met betrekking tot de goedkeuring van het organigram, dwingend genomen om een goed verloop van de werking te verzekeren;

Gelet op de kennisgeving en het overleg op het preBOC van 01 december 2009 en het akkoord op het BOC van 8 december 2009;

Gelet op het overleg in de diverse overlegfora in de verschillende beleidsdomeinen van de politiezone

BESLUIT

Artikel 1: de politieraad gaat akkoord met en keurt het organigram zoals voorgesteld in bijlage goed

Artikel 2: een afschrift van deze beslissing wordt overgemaakt aan de hogere overheid.”

Uit de door de auditeur-verslaggever ingewonnen inlichtingen blijkt dat de “bijlage” die werd aangenomen een document van vier pagina’s betreft bevattende de vier lagen van het organigram (basisorganigram, invulling directies, invulling verantwoordelijken en gedetailleerde invulling). De “invulling verantwoordelijken” heeft betrekking op de vereiste graad die van de betrokkene wordt vereist; noch in laag drie noch in laag vier worden personeelsleden nominatim aangewezen.

3.6. Na afloop van de politieraad op 17 december 2009 komt het politiecollege samen. Het politiecollege beslist:

“Artikel 1. De beslissing d.d. 16 november 2009 van het Politiecollege houdende goedkeuring van het organigram van de politiezone HAZODI wordt ingetrokken.

Artikel 2. Het politiecollege neemt kennis van de goedkeuring van het organigram van de politiezone HAZODI door de politieraad van donderdag 17 december 2009.

Artikel 3. Het door de Politieraad van donderdag 17 december 2009 goedgekeurde organigram gaat met onmiddellijke ingang van kracht.”

3.7. De verzoekende partijen dienen op 14 januari 2010 bij de gouverneur van de provincie Limburg bezwaar in tegen het goedgekeurde organogram. Zij vragen de schorsing en de vernietiging van de beslissing waarbij het organogram wordt vastgesteld en van alle daaruit voortvloeiende beslissingen.

Met een op 23 februari 2010 gedagtekende brief deelt de gouverneur aan de verzoekende partijen mee dat hij niet op de vraag tot schorsing zal ingaan. Dit is de tweede bestreden beslissing.

Het bewijs wordt niet voorgelegd op welke datum de verzoekende partijen deze brief, die waarschijnlijk op 1 maart 2010 niet-aangetekend verzonden werd, ontvangen hebben. Zij betogen dat zij de brief op 6 maart 2010 ontvangen hebben.

3.8. Volledigheidshalve wordt nog vermeld:

- dat het politiecollege op 8 februari 2010 de eerste verzoekster bij maatregel van inwendige orde tijdelijk uit haar functie van politiesecretaris heeft ontheven. De eerste verzoekster heeft hiertegen een verzoek tot schorsing en nietigverklaring ingediend. Het verzoek tot schorsing werd afgewezen bij arrest nr. 206.344 van 1 juli 2010.
- dat de politieraad op 28 april 2010 de eerste verzoekster uit haar functie van politiesecretaris heeft ontheven. Tegen deze beslissing heeft de eerste verzoekster eveneens een verzoek tot schorsing en nietigverklaring ingediend. Het betreft de zaak nr. 197.111/IX-6880.

IV. Ontvankelijkheid van de vordering gericht tegen het tweede bestreden besluit

4. De tweede verwerende partij betwist de ontvankelijkheid van de vordering in zoverre zij gericht is tegen het besluit van de gouverneur vervat in de brief van 1 maart 2010. Zij betoogt dat brief kadert in de uitoefening van het algemeen administratief toezicht waarmee de gouverneur belast is en dat een beslissing waarbij de toezichthoudende overheid stelt dat zij geen gebruik zal

maken van de mogelijkheid om een toezichtsmaatregel te treffen, geen rechtgevolgen heeft, ook niet wanneer dit in een brief aan de belanghebbende wordt medegedeeld.

5. De beslissing waarbij het organigram van een politiedienst wordt bepaald is door de wetgever niet aan een vorm van bijzonder toezicht onderworpen. De provinciegouverneur is te dezen opgetreden in het kader van zijn bevoegdheid om het algemeen administratief toezicht uit te oefenen op beslissingen van een politieraad -artikel 85 tot 88 van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus-. Het is vaste rechtspraak dat het niet-uitoefenen van deze schorsings- en vernietigingsbevoegdheid geen wijzigingen brengt in de rechtsorde zodat tegen de beslissing om geen gebruik te maken van die bevoegdheid geen annulatieberoep ingesteld kan worden.

De exceptie is gegrond. De vordering is niet ontvankelijk. Daaruit volgt dat de middelen, in zoverre ze argumenten bevatten die gericht zijn tegen de zogenaamde beslissing van de provinciegouverneur, geen onderzoek behoeven. Het gaat inzonderheid om het tweede onderdeel van het derde middel en het elfde middel.

V. De precieze inhoud van het bestreden besluit d.d. 17 december 2009 en de ontvankelijkheid van de vordering wat dat besluit betreft

6. Volgens de verzoekende partijen heeft de politieraad een organigram goedgekeurd dat mede de namen bevat van de verantwoordelijken van de verschillende diensten. De beslissing die zij bestrijden en die zij als stuk 1A van haar dossier voorleggen, betreft een uittreksel uit het register der beraadslagingen met daarbij enerzijds een organigram en anderzijds als bijlage bij het organigram een lijst van personeelsleden met aanwijzing van de dienst waarbij zij ingedeeld zijn en hun taak, hun evaluator en hun dienstverantwoordelijke.

Het administratief dossier van de verwerende partijen verschaft geen uitsluitel over de vraag wat de politieraad op 17 december 2009 precies aangenomen heeft. Het door de eerste verwerende partij overgelegd uittreksel uit het register der beraadslagingen -stuk 21 van haar dossier- vermeldt de goedkeuring van het organigram “zoals voorgesteld in bijlage”, maar het bevat geen bijlage; het administratief dossier van de tweede verwerende partij bevat een kopie van de beslissing die op 2 februari 2010 aan het provinciebestuur overhandigd blijkt te zijn en daarbij hoort een bijlage waarop de “vier lagen” van het organigram worden voorgesteld. Laag 1 betreft het “basisorganigram”, laag 2 betreft de “invulling directies”, laag 3 de “invulling verantwoordelijken” en laag 4 de “gedetailleerde invulling”. Laag 3 maakt aldus duidelijk welke diensten door een commissaris van politie geleid worden; laag 4 bevat meer gedetailleerd de opdrachten van de verschillende diensten. Nergens worden evenwel namen van personeelsleden vermeld en er is ook geen lijst van personeelsleden bijgevoegd. Het onderzoek van de auditeur-verslaggever heeft hetzelfde resultaat opgeleverd.

7. De verzoekende partijen hebben het door de verwerende partijen voorgelegd uittreksel uit het register der beraadslagingen van de vergadering van de politieraad van 17 december 2009 niet van valsheid beticht. De Raad van State gaat er dan ook hic et nunc van uit dat de beslissing genomen is zoals de eerste verwerende partij ze voorlegt, met name dat het goedgekeurd organigram een overzicht geeft van de verschillende diensten met hun opdrachten, maar zonder daar bepalingen in op te nemen of gevolgen aan te verbinden op het vlak van de inschakeling van de individuele personeelsleden en van hun rechtstoestand.

Het document stemt derhalve overeen met wat gemeenzaam onder het begrip “organigram” wordt verstaan: een lijst waarop, volgens een boomstructuur, alle diensten van een bestuur en de geldende gezagsverhoudingen worden vermeld, die gebruikt wordt bij het beleidsvoorbereidend werk en informatief is voor het personeel en de buitenwereld, maar die op zich geen eigen rechtsgevolgen heeft, aangezien zij nadere uitwerking behoeft door de ter zake bevoegde organen van het bestuur.

8. Het organigram dat voorligt schept aldus een algemeen kader waarbinnen het bestuur zich voorneemt te werken. Het is een beleidsinstrument dat concretisering behoeft. Aannemen dat met dergelijk organigram een bindende regeling kan ingevoerd worden voor de werking van het bestuur, zou het organigram in concurrentie brengen met het personeelskader, met de beslissingen waarbij de benoemingsvoorwaarden voor de betrekkingen worden vastgesteld en met de beslissingen waarbij de personeelsleden voor bepaalde diensten worden aangewezen.

9. Vanuit die gezichtshoek rijzen vragen bij de ontvankelijkheid van de vordering. Omdat die problematiek alsnog buiten het debat gebleven is, wordt daar in de huidige stand van het geding geen gevolg aan gehecht. Navolgend onderzoek van de ernst van de middelen gebeurt met dat voorbehoud.

VI. Onderzoek van de vordering tegen het besluit van de politieraad van 17 december 2009

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

Ernst van de middelen

Voorafgaande bemerking

11. De verzoekende partijen formuleren hun middelen in essentie vanuit de gedachte dat de bestreden beslissing de toestand van de Calog-personeelsleden in negatieve zin wijzigt en hun eigen toestand negatief

beïnvloedt. Zoals hoger gesteld is dat niet het geval, maar wordt enkel het stramien vastgelegd voor de werking van de politiedienst. Dit betekent dat de verzoekende partijen niet relevant middelen kunnen aanvoeren die gestoeld zijn op de benadeling van individuele personeelsleden of van een bepaalde groep personeelsleden.

A. Eerste middel

12. De verzoekende partijen voeren de schending aan van de motiveringsplicht. Zij stellen dat het bestreden besluit op twee verdoken motieven steunt: een afrekening onder personeelsleden en het ontnemen aan het Calog-personeel van hun bevoegdheden ten voordele van personeel van het operationeel kader. Zij zijn ook van oordeel dat de motieven die het bestuur aanhaalt niet stroken met de toepasselijke regelgeving:

- Er wordt verwezen naar de verbetering van de kwaliteit van de organisatie en de werking van het korps, maar in de omzendbrief van 1 december 2006 was precies gesteld dat de betere werking van de korpsen zou verkregen worden door het toevertrouwen van zoveel mogelijk administratieve taken aan het Calog-personeel; er wordt niet gemotiveerd waarom de omzendbrief niet wordt nageleefd;
- Het bestreden besluit verwijst naar vroegere beslissingen over het nieuwe organigram, maar de toen behandelde versies stemmen niet overeen met wat hier uiteindelijk beslist is of werden ingetrokken; het is dan ook verkeerd naar de vroegere besprekingen te verwijzen;
- Het bestreden besluit verwijst naar overleg, maar dat overleg is zeker niet voorafgaandelijk gevoerd en er is geen rekening gehouden met de opmerkingen van de syndicale organisaties;
- Het bestreden besluit houdt geen rekening met het auditrapport van 15 november 2002;
- Het bestreden besluit steunt op de omzendbrief van 3 november 2004 die erop gericht is meer blauw op straat te krijgen en de operationelen te ontlasten van administratieve taken, maar het besluit heeft gaat daar precies tegen in;

- Het bestuur was op de hoogte van klachten op grond van de wet van 7 augustus 1996, maar het blijkt niet dat bij het treffen van het besluit daarmee rekening gehouden is, terwijl algemene personeelsmaatregelen het voorwerp moeten uitmaken van onderhandelingen of overleg. De vakorganisatie heeft op 7 december 2009 een aantal argumenten aangevoerd om het nieuwe organigram niet goed te keuren en al deze argumenten zijn door het bestuur niet verantwoord.

13. Met de bestreden beslissing wordt de structuur van de organisatie en de onderlinge verbanden tussen de verschillende diensten geëxpliciteerd. Waar het middel aan het bestuur verwijt dat het niet motiveert waarom Calog-personeelsleden uit hun functie onttrokken worden en vervangen door operationeel personeel ontbeert het middel feitelijke grondslag.

14. De bestreden beslissing verwijst inderdaad naar eerdere beslissingen van het politiecollege, van de politieraad en van het BOC in verband met het organigram. De omstandigheid dat het bestreden besluit van 17 december 2009 niet geheel overeenstemt met die beslissingen, die er de voorbereiding van zijn, maakt dit besluit evenwel niet onregelmatig.

15. Het verwijt dat geen rekening gehouden is met de opmerkingen van 7 december 2009 van de syndicaal afgevaardigde is niet relevant, aangezien de problematiek geagendeerd en besproken werd op de vergaderingen van het BOC van 8 december 2009 en er derhalve wel degelijk een overleg gehouden is. Met betrekking tot het verwijt dat het bestuur geen rekening gehouden heeft met de aanbevelingen van het auditrapport van november 2002 wordt vastgesteld dat de verzoekende partijen niet aantonen dat de verwerende partij in rechte verplicht was met dat rapport rekening te houden; dat zij er geen rekening mee gehouden heeft kan zijn verklaring vinden in het feit dat de hertekening van het organigram rekening houdt met de EFQM-methode.

16. In de mate de verzoekende partijen aanvoeren dat geen rekening gehouden werd met hun klacht tegen het bestuur voor pesterijen op het werk, wordt

herhaald dat het organigram geen akte is waarbij de individuele rechtstoestand van de personeelsleden wordt bepaald zodat die klacht niet relevant tegen het bestreden besluit kan ingeroepen worden.

17. Het middel is niet ernstig.

B. Tweede middel

18. De verzoekende partijen voeren de schending aan van de hoorplicht en van de zorgvuldigheidsplicht doordat zij voorafgaandelijk aan het besluit van 17 december 2009, niet gehoord zijn.

19. De verzoekende partijen maken niet duidelijk op grond van welke rechtsregel zij mochten verwachten gehoord te worden. Omdat de vaststelling van het organigram hun individuele rechtstoestand niet in nadelige zin bepaalt, verplichtte ook geen beginsel van behoorlijk bestuur de verwerende partij om voorafgaandelijk aan het treffen van het bestreden besluit het standpunt van de verzoekende partijen in te winnen.

20. Het middel is niet ernstig.

C. Derde middel

21. De verzoekende partijen voeren, onder de noemer “schending van de zorgvuldigheidsplicht” aan dat geen rekening gehouden is met hun klachten omtrent pesterijen in de dienst, noch met het auditverslag van 2002 of met de omzendbrief van 1 december 2006.

22. Het middel komt neer op een herneming van het eerste middel. Het is niet ernstig.

D. Vierde middel

23. De verzoekende partijen voeren de schending aan van de wet van 13 mei 1999 houdende het tuchtstatuut van de personeelsleden van de politiediensten, doordat hen op verdoken wijze een tuchtstraf wordt opgelegd zonder de verplichtingen na te leven die de tuchtwet aan het bestuur oplegt.

24. Aangezien de bestreden beslissing de individuele rechtstoestand van de verzoekende partijen niet wijzigt is het middel niet ter zake.

25. Het middel is niet ernstig.

E. Vijfde middel

26. De verzoekende partijen voeren de schending aan van artikel 32tredecies van de wet van 4 augustus 1996 betreffende de bescherming van de werknemers tegen geweld, pesterijen en ongewenst seksueel gedrag op het werk. Zij verwijzen naar de klacht die zij hebben ingediend en stellen dat dit tot gevolg had dat de werkgever hun arbeidsvoorwaarden niet meer mocht wijzigen. Te dezen ontnemt het bestreden besluit elke essentie aan hun werk want zij worden gedegradeerd van leidinggevend personeel tot uitvoerend personeel.

27. Het organigram wijzigt de arbeidsvoorwaarden van de verzoekende partijen geenszins. Indien hen taken ontnomen worden of andere taken worden opgedragen, dan zal dit zijn op grond van een nieuwe beslissing van de bevoegde overheid.

28. Het middel is niet ernstig.

F. Zesde middel

29. De verzoekende partijen voeren, in een uiterst warrig betoog, de schending aan van verschillende reglementaire bepalingen die betrekking hebben op de syndicale raadpleging.

Zij verwijzen naar de wettelijke bepalingen die de onderhandelingen en het overleg met de vakbonden invoeren en stellen dat hier een “algemene personeelsmaatregel” wordt genomen -functies worden opgeheven- die voorwerp diende te zijn van onderhandelingen of overleg en die, wanneer hij afwijkt van het resultaat van het overleg of de onderhandelingen, op dat vlak gemotiveerd moet zijn. Hier is geen overleg of onderhandeling gebeurd. Op 7 december 2009 heeft hun vakbond klachten geuit maar daar is nooit een antwoord op gekomen. Het betrof nochtans een materie die tot de grondregelen inzake het administratief en geldelijk statuut behoorde. Er is op 8 december 2009 wel een basisoverleg gebeurd, maar door de wijzigingen in de teksten die tot dan toe voorlagen, kan die bespreking niet als een basisoverleg gezien worden.

30. De verzoekende partijen tonen niet aan op grond van welk reglement het bestreden besluit, waarbij het organigram wordt bepaald, voorafgaand aan de onderhandelingen met de vakbonden moest onderworpen worden. Artikel 8 van de wet van 24 maart 1999 bepaalt wel dat de regels die betrekking hebben op de organisatie van het werk het voorwerp moeten uitmaken van voorafgaand overleg, maar daartegen dient te worden ingebracht dat het opstellen van een organigram op zich geen wijzigingen kan aanbrengen aan beslissingen waarbij de organisatie van het werk geregeld worden. In ieder geval heeft er te dezen op 8 december 2009 een overleg met de vakbonden plaats gehad.

31. Het middel is niet ernstig.

G. Zevende en achtste middel

32. De verzoekende partijen voeren de schending aan van de omzendbrieven van 1 december 2006 en van 3 november 2004. Zij betogen dat uit de omzendbrief van 1 december 2006 blijkt dat de operationele personeelsleden zoveel mogelijk ingezet moeten worden voor de kerntaken en dat het Calog-personeel de administratieve taken moet overnemen en dat de omzendbrief van 3 november 2004 erop aanstuurt het Calog-contingent te verhogen.

33. Daargelaten de vraag of de genoemde omzendbrieven de verwerende partij in rechte tot een welbepaalde actie kon verplichten zodat de verzoekende partijen het niet naleven van die verplichting nu als een annulatiemiddel kunnen aanvoeren, wordt vastgesteld dat hier een organigram is aangenomen dat geen enkele wijziging brengt in het bestand van het Calog-personeel en dat ook niet belet dat, bij een latere concrete invulling, Calog-personeel in verantwoordelijke functies aangesteld wordt.

34. De middelen zijn niet ernstig.

H. Negende middel

35. De verzoekende partijen voeren de schending aan van artikel VI.I.1 tot VI.I.16 RPPol en van het zorgvuldigheidsbeginsel, doordat blijkens de bestreden beslissing commissaris Biets evaluator geworden is van de tweede, derde en vierde verzoekende partij, terwijl die commissaris nooit de vereiste opleiding van evaluator gevolgd heeft.

36. De bestreden beslissing heeft niet de inhoud die de verzoekende partijen eraan geven. Het middel is niet ter zake.

I. Tiende middel

37. De verzoekende partijen voeren machtsafwending aan, doordat het bestuur zijn bevoegdheid aangewend heeft om een wraakactie op til te zetten tegen bepaalde leidinggevende Calog-personeelsleden.

38. Het middel gaat uit van de stelling dat de bestreden beslissing de rechtstoestand van de verzoekende partijen nadelig wijzigt. Dat is hier niet gebeurd. In ieder geval wordt vastgesteld dat geen reglementaire bepaling zich lijkt te verzetten tegen een discretionaire beslissing van het bestuur omtrent het bezetten van bepaalde functies door personeel van het operationeel dan wel van het Calog-kader en dat, wat de uitoefening van die discretionaire bevoegdheid betreft, de gegevens die de verzoekende partijen overleggen zeker niet aannemelijk maken dat het bestreden besluit er in wezen toe strekte om hen te benadelen.

39. Het middel is niet ernstig.

J. Twaalfde middel

40. De verzoekende partijen voeren de schending aan van het koninklijk besluit van 10 mei 2006 houdende vaststelling van de deontologische code van de politiediensten, inzonderheid de artikelen 5, 6, 10 en 14, doordat de bestreden beslissing de maatregelen van de korpschef om Calog-personeelsleden hun functie te ontnemen bekrachtigt.

41. Lezing van de aangehaalde artikelen van de deontologische code leert dat die bepalingen geen verplichtingen opleggen aan de politieraad, die het bestreden besluit genomen heeft.

42. Het middel is niet ernstig.

K. Dertiende middel

43. De verzoekende partijen voeren de schending aan van de artikelen 44, 45 en 47 van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, doordat de wet voorschrijft dat de politieraad de formatie van het personeel bepaalt en de korpschef daarvoor niet bevoegd is. Hier heeft de korpschef de zaak altijd zo voorgesteld dat hij de enige was die op grond van artikel 44 bevoegd was om het organigram te implementeren, zonder medewerking van de politieraad of het politiecollege.

44. Het bestreden besluit betreft het goedkeuren van het organigram. Er wordt niet bepaald wie dat organigram moet implementeren. Alle organen behouden op het vlak van de realisatie ervan, de bevoegdheid die de wetgever aan elk van hen heeft toegekend.

45. Het middel is niet ernstig.

L. Veertiende middel

46. De verzoekende partijen voeren in essentie aan dat de bestreden beslissing genomen werd met miskennis van de regels inzake de mobiliteit, aangezien bepaalde functies worden toegewezen zonder vacant verklaard te zijn en de verzoekende partijen derhalve niet hebben kunnen meedingen.

47. De bestreden beslissing betreft het goedkeuren van het organigram. Dergelijke beslissing heeft geen impact op de toewijzing van de betrekkingen of op de aanstelling en de benoeming in de ambten. Zij kan dan ook de regels inzake de vacantverklaring niet miskennen.

48. Het middel is niet ernstig.

M. Vijftiende middel

49. De verzoekende partijen voeren de schending aan van de zorgvuldigheids- en de onpartijdigheidsplicht doordat de provinciegouverneur aan de totstandkoming van het bestreden besluit heeft meegewerkt alvorens hij gouverneur is geworden en als toezichthoudende overheid in de zaak tussengekomen is.

50. Het middel kan enkel zinvol betrokken worden op en gevolgen hebben ten aanzien van het tweede voorwerp van het beroep, waarvan hoger gesteld is dat het niet ontvankelijk is. Het kan overigens hoogstens tot de vaststelling leiden dat de gouverneur, wegens zijn deelneming aan de totstandkoming van het politieraadsbesluit van 17 december 2009, zijn tussenkomst in de toezichtsprocedure had moeten weigeren. Hoger is evenwel vastgesteld dat er geen toezichtsbesluit getroffen werd.

51. Het middel is niet ernstig.

N. Zestiende middel

52. De verzoekende partijen voeren de schending aan van het vertrouwensbeginsel, doordat zij de belofte hadden gekregen dat er niet aan de bevoegdheden of verantwoordelijkheden zou worden geraakt, terwijl de bestreden beslissing hen fnuikt in hun verwachtingen en hen degradeert tot louter uitvoerend personeel.

53. Het organigram is niet bepalend voor de vaststelling van de individuele verantwoordelijkheden van de personeelsleden. Het middel is niet relevant.

O. Zeventiende middel

54. De verzoekende partijen voeren de schending aan van de openbaarheid van bestuur, van het inzagerecht van de politieraadsleden, van de zorgvuldigheidsplicht, van artikel 37 van de wet van 7 december 1998 en van artikel 84 van de nieuwe gemeentewet, doordat het bestuur allerlei listigheden en kunstgrepen heeft gehanteerd om aan de leden van de politieraad geen mededeling hoeven te doen van de werkelijke beweegredenen die aan de basis lagen van het besluit van 17 december 2009. Zij verwijzen naar een verklaring van raadslid Hulsmans.

55. Het is niet aan de verzoekende partijen om uit te maken of een politieraadslid moeilijkheden heeft ondervonden met betrekking tot zijn voorlichting en de voorbereiding van zijn vergadering. Bovendien blijkt uit de verklaring van raadslid Hulsmans geenszins dat hij het dossier van de zaak niet heeft kunnen inzien; hij verklaart enkel daaromtrent praktische moeilijkheden te hebben ondervonden.

56. Het middel is niet ernstig.

P. Achttiende middel

57. De verzoekende partijen voeren de schending aan van het beginsel van de gelijke toegang tot openbare ambten en van het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel, doordat zij nu uit hun functies worden ontzet en niet mee kunnen meedingen naar leidinggevende functies die nu worden bezet door twee commissarissen van politie.

58. Het bestreden organigram wijst geen individuele functies toe. Daarvoor zijn andere beslissingen van de ter zake bevoegde organen nodig.

59. Het middel is niet ernstig.

Q. Negentiende en twintigste middel

60. De verzoekende partijen voeren in het negentiende middel de schending aan van artikel 67 van de wet van 7 december 1998 en van het zorgvuldigheidsbeginsel, doordat het bestreden besluit niet ter goedkeuring aan de provinciegouverneur werd overgemaakt. In het twintigste middel voeren zij de schending aan van het decreet van 15 juli 2002, dat het administratief toezicht op de gemeenten regelt, en van het zorgvuldigheidsbeginsel.

61. Artikel 67 WGP en artikel 27undecies van het decreet van 15 juli 2002 definiëren het begrip “personeelsformatie”. De bestreden beslissing betreft de vaststelling van het organigram, dat een andere inhoud en doelstelling heeft. De aangevoerde onwettigheid kan niet tot de nietigverklaring van het bestreden besluit leiden.

62. Het middel is niet relevant.

63. Geen van de aangevoerde middelen zijn ernstig.

BESLISSING

De Raad van State verwierpt de vordering.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 28 oktober 2010, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

André Vandendriessche,	kamervoorzitter,
bijgestaan door	
Vera Wauters,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Vera Wauters

André Vandendriessche