

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIIe KAMER

**nr. 208.912 van 10 november 2010
in de zaak A. 156.232/XII-4277**

In zake: Frans BASTIAENS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Cies Gysen
kantoor houdend te Mechelen
Antwerpsesteenweg 18
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

de GEMEENTE WESTERLO
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat An Coolsaet
kantoor houdend te Antwerpen
Arthur Goemaerelei 69
bij wie woonplaats wordt gekozen
en eveneens bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Ingrid Opdebeek

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 4 oktober 2004, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van 28 juni 2004 van de gemeenteraad van Westerlo tot goedkeuring van het personeelsbehoefteplan en tot wijziging van de personeelsformatie, het organogram en de functiebeschrijvingen van de ambtenaren van de gemeentelijke administratie.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Auditeur Geert De Bleekere heeft een verslag opgesteld.

Verzoeker en de verwerende partij hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 1 juni 2010.

Staatsraad Johan Lust heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Imen Daou, die loco advocaat Cies Gysen verschijnt voor de verzoeker, en advocaat Ann Coolsaet, die verschijnt voor de 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. In de loop van 2002 beslist verwerende partij een doorlichting van de werking en de organisatie van de gemeentelijke diensten te laten uitvoeren. Deze zogenaamde procesaudit heeft tot doel om een analyse te maken van de effectiviteit, efficiëntie, kwaliteit en klantgerichtheid van de verschillende processen en van de organisatie in zijn geheel.

Een intern werkdocument wordt vanaf 1 september 2003 ter inzage van het personeel gelegd bij de leden van een stuurgroep ter begeleiding van de audit. Aanvankelijk maakt verzoeker, als diensthoofd Grondgebiedzaken, van de stuurgroep deel uit, maar met een brief van 22 oktober 2003 laat hij weten dat hij de vergaderingen niet meer zal bijwonen.

Op basis van de procesaudit keurt de gemeenteraad op 28 juni 2004 het personeelsbehoefteplan goed en de wijziging van de personeelsformatie, van het organogram en van de functiebeschrijvingen, zijnde de bestreden beslissing.

Ten gevolge van die beslissing wordt de afdeling Grondgebiedzaken opgesplitst in drie entiteiten: de dienst Openbare Werken, de dienst Stedenbouw en Ruimtelijke Ordening, en de dienst Werken in eigen beheer

en Onderhoudswerken, elk geleid door een diensthoofd. Teneinde de interne communicatie binnen de afdeling te verbeteren en te structureren, de afdeling te vertegenwoordigen in het management team en desgevallend feedback te geven aan de diensthoofden, wordt in de functie van een coördinator voorzien. De functie is geen hiërarchische functie en wordt voor een welbepaalde termijn waargenomen door één van de diensthoofden; na deze termijn is er een ander diensthoofd die de functie van coördinator overneemt.

Verzoeker wordt aldus diensthoofd Openbare Werken, met behoud van zijn graad en weddenschaal.

Nog op 28 juni 2004 keurt de gemeenteraad een begrotingswijziging en de bijhorende meerjarenplanning goed om de financiële gevolgen van de bestreden beslissing op te vangen.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

4. Verzoeker ontleent een eerste middel aan de schending van artikel 6, § 1, van het decreet van 28 april 1993 houdende, voor het Vlaamse Gewest, de organisatie van het administratief toezicht op de gemeenten, van de omzendbrief BA-2002/12, van het zorgvuldigheidsbeginsel en het motiveringsbeginsel doordat, eensdeels, de noodzaak van de bestreden beslissing van 28 juni 2004 tot vaststelling van de personeelsformatie en organogram niet blijkt uit een voldoende verantwoording van de personeelsbehoeften in het personeelsbehoefteplan en, anderdeels, evenmin de financiële haalbaarheid van de hervorming voldoende wordt gemotiveerd.

Verzoeker betoogt vooreerst dat de noodzaak om tot een personeelsformatie te besluiten voldoende moet worden verantwoord op basis van een personeelsbehoeftestudie, dat *in casu* echter moeilijk kan worden gesteld dat er enige verantwoording te vinden is voor de opsplitsing van de afdeling Grondgebiedzaken in drie verschillende diensten met elk een afdelingshoofd en daarboven nog een coördinator, dat daar bovendien ook geen draagvlak voor te

vinden is in de audit die immers de vlakke structuur van de afdeling als één van de sterktes bestempelt, dat deze radicale verandering enkel in het personeels-behoefteplan wordt verantwoord op grond van het motief dat het takenpakket van verzoeker als diensthoofd en eindverantwoordelijke voor het globale takenpakket van Grondgebiedzaken te zwaar is, dat dit echter door geen enkel element in de audit of in enig ander document met betrekking tot de personeelsformatie wordt aangetoond, dat er op geen enkel ogenblik onderzoek is gevoerd naar hoe zwaar de werkdruk voor verzoeker wel was en of er wel degelijk sprake is van een te zware werklast en dat evenmin de rechtstreekse betrokkene hieromtrent werd gehoord.

Voorts voert verzoeker aan dat een beslissing door de toezichthoudende overheid kan worden geschorst als de financiële haalbaarheid ervan niet wordt aangetoond, dat de gemeenteraden meer dan gewone aandacht moeten besteden aan de motivering van de financiële haalbaarheid van het door hen geformuleerde personeelsbehoefteplan, dat nergens in het betrokken plan een concrete motivering wordt gegeven van de redelijkheid van de uitgaven, niettegenstaande de financiële haalbaarheid uitdrukkelijk in vraag werd gesteld door diverse gemeenteraadsleden.

5. In de memorie van wederantwoord herhaalt verzoeker dat blijkens de audit de vlakke structuur van de dienst Grondgebiedzaken één van de sterke punten van de dienst uitmaakt, dat het nieuwe organogram daar een einde aan maakt, dat de vaststelling dat het diensthoofd in de oude structuur een te zwaar takenpakket heeft nergens uit blijkt, dat verwerende partij door de opsplitsing dan ook is ingegaan tegen de voorafgaande audit en dat op geen enkel moment onderzoek is gevoerd naar de werkdruk van verzoeker.

6. In de laatste memorie betwist verzoeker ten eerste dat de bestreden beslissing als een louter verordenende beslissing kan worden beschouwd. Ze schaaft immers zijn belangen op een ernstige wijze en heeft een rechtstreekse impact op zijn persoonlijke situatie. De bestreden beslissing heeft dan ook minstens deels een individueel karakter, zodat de formele-motiveringswet, minstens de motiveringsplicht van toepassing is.

Ten tweede is verzoeker van mening dat het gegeven dat met de functie van coördinator geen hiërarchische functie wordt gecreëerd niet wegneemt dat betrokkene de afdeling vertegenwoordigt in het management team zodat

verzoeker als diensthoofd *de facto* in een ondergeschikte positie wordt geplaatst, dat er dus wel degelijk een verticale structuur wordt gecreëerd terwijl in de voorafgaande audit de vlakke structuur van het departement Grondgebiedzaken wordt geloofd, dat er op die manier een inconsistentie ontstaat tussen de voorafgaande audit en de bestreden beslissing en dat daarin bovendien niet één deugdelijk argument wordt gegeven waarom de beslissing tegen dit voorafgaand advies ingaat.

Ten slotte blijft verzoeker er bij dat het enige motief, in een weliswaar omstandig personeelsbehoefteplan, dat het diensthoofd in de oude structuur een te zwaar takenpakket heeft uit geen enkel element van het administratief dossier blijkt, dat er in de audit hierover nooit een opmerking werd geformuleerd, noch melding is gemaakt van enig onderzoek naar de werklast van verzoeker.

Beoordeling

7. Het eerste middel voert in essentie aan dat de bestreden beslissing ingaat tegen de voorafgaande audit die de vlakke structuur van de dienst Grondgebiedzaken aanmerkte als één van haar sterke elementen, zonder daarvoor een deugdelijk argument te geven, dat ze voor de opsplitsing van de dienst onvoldoende steun vindt in het motief van de zware werklast voor het diensthoofd, nu daar nooit een onderzoek naar gebeurd is, en dat ook de financiële haalbaarheid van de hervorming onvoldoende verantwoord is.

8. De bestreden beslissing is geen beslissing met individuele strekking. Ze hoeft in principe dan ook niet formeel te worden gemotiveerd. Het volstaat dat haar motieven uit het administratief dossier blijken.

9. Het is een misvatting dat de bestreden beslissing ingaat tegen de voorafgaande audit.

Inderdaad is in het rapport van de procesaudit met betrekking tot de dienst Grondgebiedzaken als “sterkte” vermeld dat er “momenteel een vlakke structuur [is] met afzonderlijke entiteiten waarbij de verantwoordelijken effectief verantwoordelijk zijn voor hun domein”.

De bestreden beslissing wil dat geenszins veranderen, maar integendeel nog versterken. Het staat overigens met zoveel woorden in het personeelsbehoefteplan, op p. 3: “In de nieuwe structuur is het niet de bedoeling dat afbreuk wordt gedaan aan deze vlakke structuur. Integendeel, ook de afdeling ‘Grondgebiedzaken’ wordt opgesplitst in drie entiteiten”.

Eigen aan de vlakke structuur is immers dat de verschillende diensten rechtstreeks verantwoording afleggen aan de secretaris als hoofd van het personeel, wat als voordeel heeft dat bij de diensthoofden een sterke graad van verantwoordelijkheid wordt gelegd. Terwijl voorheen verzoeker nog als eindverantwoordelijke optrad voor het globale takenpakket van Grondgebiedzaken, zal ten gevolge van de bestreden beslissing de dienst worden opgesplitst in drie entiteiten, met elk een eigen diensthoofd.

Juist omdat die opsplitsing de autonomie van de entiteiten verhoogt en daardoor het gevaar van “eilandvorming” kan dreigen, is in de functie van een coördinator voorzien. Deze functie is expliciet als niet-hiërarchisch opgevat en bewijst niet dat alsnog *de facto* en zonder enige verantwoording een verticale structuur zou worden “gecreëerd”.

10. De Raad van State volgt verzoeker evenmin in de kritiek die hij uit op het motief voor de bestreden beslissing dat het bestaande takenpakket voor het diensthoofd te zwaar is. Naar hij beweert is “[o]p geen enkel moment [...] onderzoek gevoerd naar hoe zwaar de werkdruk voor verzoeker wel was en of er wel degelijk sprake is van een te zware werklast”.

Dit strookt niet met de feiten. Vast te stellen is immers dat aan de bestreden beslissing een procesaudit is voorafgegaan “waarbij de auditor zich binnen de werksfeer (en op de werkvloer) van de verschillende medewerkers begaf en via bevraging, observatie en onderzoek een aantal conclusies heeft geformuleerd”. Tot die conclusies behoorde onder meer dat er zich inzake openbare werken in eigen beheer, zijnde een onderdeel van het takenpakket van Grondgebiedzaken, een “structureel probleem bij de leiding van de dienst” voordeed, waardoor “er geen optimale leiding en toezicht [kan] gebeuren”. Het is ten andere juist omdat, zoals in de inleiding tot het personeelsbehoefteplan wordt toegelicht, de “span of control” van de afdeling Grondgebiedzaken te groot is voor

het afdelingshoofd dat de verschillende diensten die er deel van uitmaken zich “vrij autonoom” voelden.

De bestreden beslissing gaat op die vaststelling voort, door de dienst Grondgebiedzaken op te splitsen in drie entiteiten. Deze opsplitsing gebeurt door van de bestaande afdeling Grondgebiedzaken af te splitsen: stedenbouw en werken in eigen beheer. Het afslanken van de afdeling tot “Openbare Werken” moet er volgens het personeelsbehoefteplan toe leiden “dat het hoofd van de dienst meer tijd heeft om zijn sterkere capaciteiten te ontplooien”. Wat specifiek de dienst Werken in eigen beheer en Onderhoudswerken betreft, beoogt de wijziging de huidige uitvoeringsdienst totaal te herstructureren en zo doende de zware tekortkoming die tijdens de procesaudit was vastgesteld -doordat hij “op geen optimale leiding en toezicht kan rekenen”- te verhelpen. Dat moet dan inzonderheid gebeuren door van de dienst een autonome dienst te maken die geleid wordt door een diensthoofd en een technisch hoofdmedewerker, zodat de werkleiders die voorheen te weinig tijd hadden voor toezicht en te weinig overzicht voor ondersteuning van het beleid, voortaan rechtstreeks toezicht kunnen uitoefenen op hun groep werklieden.

Het blijkt derhalve niet dat verwerende partij onzorgvuldig is geweest of de grenzen van de redelijkheid te buiten is gegaan door te hebben aangenomen dat het takenpakket van het diensthoofd Grondgebiedzaken, omvattende de leiding van de dienst, de coördinatie en opvolging van werken in eigen beheer en onderhoudswerken, de technische opvolging van openbare werken en de opvolging inzake ruimtelijke ordening en milieu, in realiteit een te zwaar takenpakket is.

11. In zoverre verzoeker ten slotte nog aanvoert dat de financiële haalbaarheid van de hervorming onvoldoende wordt gemotiveerd, laat verzoeker opvallend na te repliceren op het verweer van verwerende partij in de memorie van antwoord dat hieraan wel degelijk voldoende en ruimschoots aandacht werd gegeven in het personeelsbehoefteplan alsmede door de begroting en de financiële meerjarenplanning aan te passen aan het nieuwe personeelsbehoefteplan tijdens dezelfde gemeenteraadszitting.

Evenmin komt hij nog in de laatste memorie op de kwestie terug niettegenstaande hij in het auditorsverslag kon lezen dat het middel wat dit aspect

betreft amper wordt ontwikkeld zodat niet duidelijk is waarom verzoeker van oordeel is dat de financiële haalbaarheid onvoldoende wordt verantwoord, waarbij de auditeur er ook op wees dat de bestreden beslissing gepaard is gegaan met een wijziging van de begroting en met de opmaak van een financieel meerjarenplan en dat in de bijlage van de motiverende nota ook het tijdspad wordt aangegeven, namelijk vier fasen van uitvoering beginnende medio 2004 om voltooid te zijn medio 2008.

In de gegeven omstandigheden wordt niet aangetoond dat de financiële haalbaarheid van de hervorming onvoldoende verantwoord zou zijn.

12. Het eerste middel in in zijn geheel ongegrond.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

13. Verzoeker put een tweede middel uit de schending van de rechten van verdediging, de fair play en de hoorplicht doordat, eensdeels, de gemeenteraad met de bestreden beslissing hem zwaar in zijn belangen treft zonder dat hij is gehoord en zonder dat hij zich heeft kunnen verdedigen en doordat, anderdeels, een wezenlijk deel van de gemeenteraadsleden partijdig waren.

Verzoeker licht toe dat de bestreden beslissing de belangen van verzoeker ernstig schade toebrengt, dat dit blijkt uit het feit dat hij twee derde van de bevoegdheden waarover hij in het verleden beschikte, dient in te leveren, dat de beslissing voortvloeit uit de verzuurde persoonlijke relatie tussen verzoeker en enkele leden van het gemeentebestuur, dat wanneer een persoon zwaar in zijn belangen wordt getroffen, hij zich moet kunnen verdedigen tegen de voorgenomen beslissing, wat impliceert dat hij op voorhand moet worden geïnformeerd over de feiten die tot de beslissing kunnen leiden, dat hij daarover moet worden gehoord en hij voldoende tijd moet krijgen om zijn verdediging op te bouwen.

Bovendien werd verzoeker geconfronteerd met personen die zijn verdediging niet onpartijdig “zouden hebben kunnen beoordelen”, daar de werkrelatie die verzoeker met deze personen heeft reeds lange tijd ernstig is

verstoord: “Dit blijkt uit het feit dat verzoeker tegen deze personen een klacht heeft ingediend wegens pesterijen op het werk. Verder blijkt dit ook uit het feit dat deze personen de hele audit hebben gemanipuleerd om hun beslissing met betrekking tot verzoeker enigszins te kunnen rechtvaardigen. Dit mag onder andere blijken aan de gewijzigde versie van het audit-rapport”.

14. In de memorie van wederantwoord benadrukt verzoeker dat hij door de bestreden beslissing ernstig in zijn belangen wordt geschaad doordat hij zijn bevoegdheid over twee derde van de domeinen waarvoor hij voorheen de eindverantwoordelijkheid droeg, verliest en hij bovendien ook de eindverantwoordelijkheid verliest over de bevoegdheden die hem nog resten nu een coördinator boven hem wordt geplaatst, dat hij deze wijziging ervaart als een teken van wantrouwen en erdoor gekwetst wordt in zijn beroepseer, en dat dit des te meer geldt aangezien de bestreden beslissing enkel genomen is op basis van de verzuurde relatie tussen hem en een aantal personen binnen het gemeentebestuur. Verzoeker verwijst hierbij naar zijn klacht wegens pesten op het werk en andere tegenkantingen. Op basis van dit alles is verzoeker van oordeel dat de bestreden beslissing in wezen een individuele beslissing is, die zijn belangen ernstig schaadt, zodat hij voorafgaandelijk moest worden gehoord, hetgeen niet is gebeurd.

Wat tenslotte nog de aangevoerde schending betreft van het onpartijdigheidsbeginsel, stelt verzoeker dat de persoonlijke maatregel jegens hem werd genomen door personen die geenszins onpartijdig waren en dat dit blijkt uit de klacht die verzoeker heeft ingediend tegen de burgemeester en de gemeentesecretaris wegens pesterijen op het werk, en tevens uit het feit dat de gouverneur de beslissing van het college waarbij verzoeker arbeidsduurvermindering wegens langdurige ziekte werd geweigerd, heeft geschorst.

15. In de laatste memorie blijft verzoeker erbij dat hij ernstig in zijn belangen is geschaad door de bestreden beslissing, dat de bestreden beslissing niet voor alle elementen ervan een verordenend karakter heeft, dat een wijziging van de personeelsformatie *in casu* alleszins een wijziging inhoudt van zijn rechtstoestand, dat de verzuurde relatie tussen hem en een aantal leden van het gemeentebestuur de eigenlijke beweegreden is geweest om over te gaan tot de splitsing van het departement Grondgebiedzaken en dat dit blijkt uit de zeer gebrekkige onderbouwing van deze beslissing.

Wat de aangevoerde verzuurde relatie betreft, verwijst hij opnieuw naar de door hem ingediende klacht wegens pesterijen op het werk tegen de burgemeester en de gemeentesecretaris, en naar de laakbare houding van het college van burgemeester en schepenen ten aanzien van zijn aanvraag om een arbeidsduurvermindering met de helft wegens een langdurige ziekte te kunnen genieten.

Beoordeling

16. Wat de aangevoerde schending van de hoorplicht en de rechten van de verdediging betreft, is hiervóór al geoordeeld dat de bestreden beslissing geen individuele draagwijdte heeft. Ze is niet specifiek op het welbepaalde, concrete geval van verzoeker gericht, maar heeft integendeel een algemene strekking en is toepasbaar op een open groep gevallen.

Buiten elke normatieve verplichting om -die *in casu* niet bestaat- was het voor verwerende partij niet vereist om verzoeker ten aanzien van de bestreden beslissing te horen of toe te laten zich te verdedigen, ook al kon en zou de beslissing op hem worden toegepast en dreigde zijn rechtstoestand alsdan gewijzigd te worden.

17. Bovendien heeft verzoeker wel degelijk de gelegenheid gekregen om zich in het kader van de totstandkoming van de bestreden beslissing te laten horen en om zich te verdedigen, en heeft hij daar ook effectief gebruik van gemaakt.

Uit het administratief dossier blijkt immers dat verwerende partij bij de aanvang van de procesaudit een stuurgroep oprichtte waarvan verzoeker aanvankelijk deel uitmaakte, tot aan zijn vrijwillig ontslag eruit, gegeven met een brief van 22 oktober 2003, dat hij zich tijdens diverse vergaderingen over het auditrapport heeft kunnen laten horen, dat hij ook een nota van 1 december 2003 indiende waarin hij naar eigen zeggen een poging ondernam “om het organigram op een realistische wijze bij te sturen”, dat de stuurgroep met die nota rekening hield aangezien zij er twee opmerkingen uit heeft overgenomen.

18. In zoverre verzoeker meent dat het onpartijdigheidsbeginsel is geschonden, gaat hij er verkeerdelijk van uit dat de bestreden beslissing tenminste deels een individuele beslissing is die zich specifiek tot hem richt en dat hij terzake gehoord moest zijn geworden of er zich tegen moest hebben kunnen verdedigen.

Overigens beweert verzoeker in het verzoekschrift wel dat sommige personen niet onpartijdig konden zijn, maar is hij op dat punt, zoals verwerende partij tegenwerpt, te vaag en algemeen. Eensdeels verwijst hij, zonder meer, naar een klacht wegens pesterijen op het werk, die hij pas twee maanden ná de bestreden beslissing indiende. Anderdeels verwijst hij naar het verschil tussen de ontwerpversie en de uiteindelijke versie van het auditrapport, wat volgens hem wijst op manipulatie, waarop hij in dit verband dan verder in de memorie van wederantwoord en de laatste memorie volstrekt niet meer terugkomt.

Ook de nieuwe argumenten die verzoeker voor het eerst in de memorie van wederantwoord en de laatste memorie ter sprake brengt, kunnen het beweerde gebrek aan onpartijdigheid niet doen aannemen, al is het maar omdat ze reeds eerder verschaft konden zijn geworden, en dus laattijdig en onontvankelijk zijn.

19. Het tweede middel wordt in zijn geheel verworpen.

C. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

20. Verzoeker put een derde middel uit de schending van het zuinigheidsbeginsel, het motiveringsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel, doordat de bestreden beslissing de gemeentefinanciën nodeloos verzwaart zonder dat daarvoor duidelijke en redelijke motieven voorhanden zijn.

Verzoeker betoogt in essentie dat de zuinigheidsplicht impliceert dat een overheid die verschillende keuzemogelijkheden heeft, niet die beslissing neemt die haar financiën nodeloos bewaart en dat verwerende partij niet overgaat, zonder deugdelijke motieven en zonder rekening te houden met

alle relevante feiten, tot het opsplitsen van de dienst Grondgebiedzaken in drie verschillende departementen die alle geleid moeten worden door relatief dure ambtenaren, terwijl een andere, veel goedkopere beslissing zich opdroeg die wel eenvoudig te verantwoorden was en die in overeenstemming was met de audit, bestaande in het aanwerven van nieuwe medewerkers en het op die manier opvangen van het in de audit vastgestelde personeelstekort wegens het niet-vervangen van een aantal personeelsleden.

21. In de laatste memorie onderstreept verzoeker dat de enige motivering voor de wijziging de zware werklast voor het diensthoofd is, dat dit nergens uit blijkt en er nooit onderzoek naar gedaan is, dat de enige opmerking die de audit maakte omtrent de personeelsbezetting erin bestond dat er een onderbezetting te bespeuren viel, dat verwerende partij de zuinigheidsplicht miskent door te besluiten tot de betrokken opsplitsing waarbij minstens twee dure ambtenaren van het niveau A1a-A3a dienen te worden aangeworven en dit terwijl verwerende partij zich overeenkomstig het voorafgaandelijk ingewonnen advies ertoe had kunnen toe beperken de niet opgevulde plaatsen terug in te vullen “in plaats van de organisatiestructuur aan de top nodeloos te hertekenen en te verzwaren”.

Beoordeling

22. In het middel bekritiseert verzoeker wezenlijk dat verwerende partij ervoor koos de dienst Grondgebiedzaken te splitsen in drie entiteiten met aan het hoofd van elke entiteit een ambtenaar met graad A1a-A3a. Naar zijn mening zou het verkieslijk, want goedkoper en zuiniger, geweest zijn om in de plaats van een diensthoofd “Werken in eigen beheer en Onderhoudswerken” en een diensthoofd “Stedenbouw en Ruimtelijke Ordening” aan te werven, het bestaande tekort aan -minder dure- personeelsleden op te vullen.

Verzoeker mag dat vinden, maar het brengt niet van de weeromstuit mee dat verwerende partij onrechtmatig gehandeld heeft door het anders te zien.

De keuze om al dan niet de dienst Grondgebiedzaken te hervormen en te splitsen en in de extra-aanwerving te voorzien van “twee relatief dure ambtenaren van niveau A1a-A3a”, betreft de uitoefening van een

beleidsvrijheid. Het gaat met andere woorden om een kwestie waarover best wel in redelijkheid verschillend kan worden gedacht en waaromtrent dus uiteenlopende antwoorden denkbaar zijn die elk binnen de grenzen van de wettigheid blijven.

23. Het blijkt niet dat, te dezen, verwerende partij met haar antwoord die grenzen te buiten is gegaan.

Hiervóór reeds is, bij de bespreking van het eerste middel, vastgesteld dat zij niet onrechtmatig heeft gehandeld door voor de beslissing tot opsplitsing van de dienst Grondgebiedzaken in drie entiteiten, steun te zoeken in het motief dat het takenpakket van het diensthoofd een te zwaar takenpakket is.

Deze opsplitsing strekt er onder meer toe een oplossing te geven aan de zware tekortkoming die tijdens de procesaudit was vastgesteld, erin bestaande dat de huidige uitvoeringsdienst “op geen optimale leiding en toezicht kan rekenen”. De oplossing houdt in dat van de uitvoeringsdienst een autonome dienst -Werken in eigen beheer en Onderhoudswerken- wordt gemaakt die geleid wordt door een diensthoofd, zodat de werkleiders die voorheen te weinig tijd hadden voor toezicht en te weinig overzicht voor ondersteuning van het beleid, voortaan rechtstreeks toezicht kunnen uitoefenen op hun groep werklieden.

Wat de dienst Stedenbouw en Ruimtelijke Ordening betreft, moest er sowieso een betrekking op A-niveau komen. In dat verband wordt in het personeelsbehoefteplan voldoende overtuigend geargumenteed:

“In het kader van het nieuwe decreet ruimtelijke ordening moet de gemeente beschikken over een functie op A-niveau. Op heden beschikt men in een overgangsfase over een functie met de graad C4-C5 om deze opdrachten te vervullen. Deze persoon zorgt ervoor dat de dienst optimaal georganiseerd is en werkt samen met een studie bureau bij het opmaken van het structuurplan. In de toekomst is een hogere functie dan ook niet enkel wettelijk gezien noodzakelijk maar ook organisatorisch. Deze A-functie zal vooral het ‘planologische’ voor zijn rekening nemen. Er zal ook een C4-C5 functie behouden blijven om de dagelijkse taken te organiseren zoals het opmaken en de afgifte van de vergunningen”.

24. In de gegeven omstandigheden kan de Raad van State er niet toe komen de opsplitsing van de dienst Grondgebiedzaken en de extra-

aanwerving van twee diensthoofden zonder afdoende verantwoording en “op een kennelijk flagrante wijze” -aldus verzoeker- in strijd te achten met de in het middel aangevoerde beginselen.

Het derde middel is niet gegrond.

D. Vierde middel

Uiteenzetting van het middel

25. Verzoeker voert in een vierde middel de schending aan van de artikelen 299 tot en met 308 van de nieuwe gemeentewet, van de artikelen 103 en 104 van het administratief statuut en van de rechten van verdediging, doordat verwerende partij hem met het bestreden besluit sanctioneert vanwege meningsverschillen, zonder dat hij terzake is gehoord, hij dienstig kennis heeft kunnen nemen van het dossier en hij zich heeft kunnen laten bijstaan door een raadsman. Nochtans voorziet de nieuwe gemeentewet in een duidelijke procedure om een ambtenaar, werkzaam bij een gemeente, tuchtrechtelijk te sanctioneren. Hij is ook gestraft met een sanctie die niet in het administratief statuut voorkomt.

Te dezen is er, volgens verzoeker, wel degelijk sprake van een tuchtmaatregel omdat de beslissing een ernstige maatregel is naar aanleiding van zijn gedrag, omdat de maatregel voor hem zeer griefhoudend is, omdat “in deze beslissing de schuldvraag wordt beantwoord”, omdat men hem twee derde van zijn bevoegdheden ontnemt, evenals zijn leidinggevende positie, en omdat dit alles in strijd met de oorspronkelijke audit gebeurt. Rekening moet ook worden gehouden met de problemen die er tussen verzoeker en sommige leden van het college van burgemeester en schepenen gerezen zijn.

26. In de memorie van wederantwoord en de laatste memorie herhaalt verzoeker dat de gevolgen van de wijziging in de personeelsformatie helemaal niet miniem zijn, dat dit gebeurt zonder correcte motivering en in afwijking van wat in de voorafgaande audit werd besloten, dat de werkrelatie tussen verzoeker en een aantal leden van het schepencollege en de gemeente-secretaris verzuurd is en dit door de aanhoudende pesterijen van deze laatste, dat het nieuwe organogram dan ook een lapmiddel is geweest om deze pesterijen

verder te zetten en verzoeker te straffen voor zijn vermeend “moeilijk gedrag”, dat het nieuwe organogram er voor zorgt dat verzoeker wordt weggehouden van officiële contacten met de voormelde leden van het schepencollege en de gemeentesecretaris, vermits tussen hem en de secretaris een coördinator wordt geplaatst die ook zal instaan voor de communicatie van en naar het college van burgemeester en schepenen.

Beoordeling

27. Het middel gaat er met zoveel woorden vanuit dat de verwerende partij “op een slinkse manier misbruik [heeft] gemaakt van de reeds aangevangen wijziging van het personeelsbehoefteplan en de personeelsformatie om verzoekende partij te straffen voor zijn vermeend ‘moeilijk gedrag’”.

28. Als gezien is de opsplitsing van de dienst Grondgebiedzaken in drie entiteiten, met elk een diensthoofd dat afwisselend de functie van coördinator uitoefent, één van de antwoorden op de vaststellingen in het rapport over de audit waaraan het gemeentebestuur van Westerlo in zijn geheel is onderworpen geworden. Dit rapport dateert uit 2003, hetzij lang vóórdat verzoeker zich in een brief van 26 augustus 2004 het slachtoffer is gaan noemen van pesterijen vanwege de gemeentesecretaris en de burgemeester.

Bij de bespreking van het eerste middel is reeds geoordeeld dat de opsplitsing niet tegen het auditrapport ingaat en dat voor de opsplitsing terecht in dat rapport steun wordt gezocht in zoverre eruit wordt afgeleid dat het takenpakket van het diensthoofd Grondgebiedzaken te zwaar is voor een optimale leiding en toezicht.

Dat de bestreden beslissing verzoeker een deel van zijn bevoegdheden doet verliezen, komt in dit licht spontaan voor niet meer te zijn dan een loutere gevolgtrekking uit het rapport, teneinde de kwaliteit van de processen in de betrokken diensten te verbeteren.

Tevens blijkt het zonder feitelijke grond en overdreven dat verzoeker “onder” een coördinator moet werken. De coördinatiefunctie houdt immers alleen verband met het verbeteren van de interne communicatie, het vertegenwoordigen in het management team en het geven van feedback. Ze is,

zoals verwerende partij in de memorie van antwoord opmerkt, “geen bijkomende functie die in de hiërarchie boven verzoeker komt; het is een rol die door elk van de drie diensthoofden, dus ook door verzoeker, beurtelings zal worden vervuld”.

Formeel dient de reorganisatie van de dienst Grondgebied-zaken, die de bestreden beslissing doorvoert, zich dan ook aan als een onderbouwde ingreep om vastgestelde tekorten in de werking van de dienst te verhelpen.

29. Opdat de opsplitsing niettemin als een verkapte tuchtstraf te beschouwen zou zijn, is vereist dat verzoeker voldoende elementen bijbrengt die van aard zijn te doen aannemen dat met de beslissing verwerende partij verzoeker in werkelijkheid heeft willen straffen voor schuldig gedrag.

Dat gebeurt niet: de door verzoeker aangevoerde gegevens volstaan niet om met redelijke zekerheid aan verwerende partij te kunnen toerekenen dat zij heeft gehandeld met een disciplinaire bedoeling, namelijk met het inzicht om hem leed toe te voegen vanwege zijn schuld aan zekere tekortkomingen.

Daar doet de vaststelling die óók in het auditrapport wordt gedaan, dat verzoeker en het schepencollege niet altijd op dezelfde golflengte zitten met betrekking tot de timing en uitvoering van bepaalde werken, wat de sfeer en het onderling vertrouwen beïnvloedt, geen afbreuk aan. Als zodanig houdt de vaststelling van de kwestieuze spanningen omtrent de timing en de uitvoering van bepaalde werken geen uitspraak in over de eventuele schuld eraan van verzoeker en kan ze integendeel juist van aard zijn bijkomend de conclusie in de bestreden beslissing te staven als moet het takenpakket van het diensthoofd te zwaar worden geacht, zodat er reden toe is om de bestaande uitvoeringsdienst totaal te herstructureren.

Het middel is ongegrond.

E. Vijfde middel

Uiteenzetting van het middel

30. Volgens een vijfde middel is de bestreden beslissing aangetast door machtsafwending. Verzoeker betoogt dat het vaststaat dat het gemeentebestuur van Westerlo de beslissing tot reorganisatie van de dienst Grondgebiedzaken heeft genomen om andere doelen te bereiken dan degene die zij in haar beslissing vooropstelt, dat het doel van deze hervorming niet bestond in het verkrijgen van een betere werking van de dienst Grondgebiedzaken maar het straffen van verzoeker zonder dat men daarvoor de geijkte procedure heeft gevolgd en dat aan verzoeker aldus de rechten zijn ontnomen “die hij heeft wanneer hij wordt geconfronteerd met een tuchtprocedure en tuchtsanctie jegens zijn persoon”.

Beoordeling

31. Wie machtsafwending aanvoert moet daartoe voldoende ernstige, welbepaalde en overeenstemmende vermoedens aandragen waaruit kan worden afgeleid dat andere dan rechtmatige doeleinden door het bestuur werden nagestreefd. Opdat er van machtsafwending sprake kan zijn, moet daarenboven het ongeoorloofde kenmerk het enige doel van de bestreden beslissing zijn geweest.

32. Het middel herneemt eerdere middelen, die hiervóór verworpen zijn geworden. Uit de bespreking van die middelen blijkt dat de Raad van State niet bijvalt dat verwerende partij bij de wijziging van het personeelsbehoefteplan en de personeelsformatie andere doelen wou realiseren “dan diegene die uit de bestreden beslissing blijken” en dat namelijk de bestreden beslissing als enig oogmerk zou hebben gehad verzoeker tuchtrechtelijk te straffen.

Het middel is ongegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

**2. Verzoeker wordt verwezen in de kosten van het beroep tot
nietigverklaring, begroot op 175 euro.**

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 10 november
2010, door de Raad van State, XIIe kamer, samengesteld uit:

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

De griffier

De voorzitter

Silja Doms

Dierk Verbiest