

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 217.119 van 5 januari 2012
in de zaak A. 200.996/IX-7330**

In zake : Roel DOM
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Johan Van Kelst
 kantoor houdend te 2000 Antwerpen
 Tolstraat 24
 bij wie woonplaats wordt gekozen

 tegen :

 de stad ANTWERPEN
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Kitty Vinck en Sofie Bontinck
 kantoor houdend te 2018 Antwerpen
 Lange Lozanastraat 270
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. De vordering, ingesteld op 13 augustus 2011, strekt tot de schorsing van de tenuitvoerlegging van de beslissing van 7 juli 2011 van de korpschef van de lokale politie te Antwerpen waarbij Roel Dom ontheven wordt uit zijn functie van diensthoofd van de dienst Eigendommen en bij ordemaatregel wordt herplaatst naar de directie Operaties, dienst Algemene Reserve en Bijstand.

 De verzoeker vraagt tevens dat de verwerende partij zou veroordeeld worden tot de betaling van een dwangsom om de naleving van het te vellen schorsingsarrest te kunnen afdwingen.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een nota ingediend.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Marc Lefever heeft een verslag opgesteld.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 7 november 2011.

Kamervoorzitter André Vandendriessche heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Johan Van Kelst, die verschijnt voor de verzoeker, en advocaat Thomas De Donder, die loco advocaten Kitty Vinck en Sofie Bontinck verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Marc Lefever 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 verzoeker is sinds 1 september 2010 diensthoofd van de dienst Eigendommen bij de lokale recherche van de lokale politie Antwerpen. Daartoe stelde hij een beleidsplan op waarin hij onder meer een nieuwe organisatiestructuur en werkwijze voor de dienst uitwerkte. In dat beleidsplan werd volgens de verzoeker de nadruk gelegd op de proactieve werking bij woninginbraken, hetgeen spoorde met het beleidsplan dat door de nieuwe

afdelingschef was opgesteld en een breuk vormde met het verleden waarin alleen reactief werd gewerkt. Dit alles kaderde in een hervorming van de lokale gerechtelijke politie na een recent schandaal. Het management werd in die hervorming begeleid door een begeleidingscommissie samengesteld uit de burgemeester van Antwerpen, de korpschef, een vertegenwoordiger van het parket en een vertegenwoordiger van het Comité P. Het nieuwe beleidsplan van de verzoeker hield volgens hem rekening met het feit dat in de audit van het Comité P gekozen werd voor de invoering van een rotatiesysteem met twee nieuwe teams (proactief en reactief) om de potentiële gevaren op het ontstaan van een subcultuur in diverse kleine teams uit te sluiten.

Sinds de invoering van de nieuwe organisatie zijn verschillende personeelsleden uit de dienst Eigendommen weggegaan. Daarnaast werd de dienst geconfronteerd met langdurige afwezigheid wegens ziekte van een aantal personeelsleden waardoor de werking van de dienst in het gedrang kwam. Dit alles had tot gevolg dat het beleidsplan van de verzoeker nog niet kon geïmplementeerd worden.

Er waren klachten van het personeel over de wijze waarop de verzoeker zijn dienst leidde. Meer bepaald verliep de communicatie niet vlot en was het aanvoelen dat hij enkel communiceerde naar de teamleiders en dat open communicatie enkel bestond met de leden van het proactieve team maar niet met de leden van het reactieve team waarmee slechts een minimale betrokkenheid vanwege het diensthoofd werd aanvoeld.

3.2. De problemen op de dienst Eigendommen worden diverse malen besproken op het SUBBOC. Op de vergadering van 1 december 2010 van dit overlegcomité wordt de malaise op de dienst besproken. De vakbonden hebben signalen opgevangen over ontevredenheid van de leden van de dienst. Het afdelingshoofd legt uit dat een aantal nieuwigheden in de organisatie van de dienst onder meer de uitbreiding van de cel gauwdiefstallen naar een groter proactief team en de opdeling van de dienst in een proactief en een reactief deel problemen

geeft en moeilijk wordt verteerd door een aantal personeelsleden en dat hijzelf en het diensthoofd -de verzoeker- aan die personeelsleden heeft duidelijk gemaakt dat wie zich niet in de nieuwe organisatie kon vinden zich best kandidaat stelde voor een andere betrekking binnen de lokale recherche. Hij stelt ook duidelijk dat sinds de presentatie van het nieuwe beleidsplan het nieuwe systeem nog geen kans gekregen heeft en dat er een “revolutie gaande is tegen het diensthoofd”. Volgens hem moet men het nieuwe plan op zijn minst een kans geven. De vakbonden stellen dat het diensthoofd te weinig enthousiasmerend is en dat zijn communicatie te veel resultaatgericht en te weinig mensgericht is.

Op het SUBBOC van 1 maart 2011 worden de problemen -de “blijvende impasse”-, in de dienst Eigendommen opnieuw besproken. Vooral de leegloop ingevolge het vertrek van de meerderheid van de oorspronkelijke leden van de dienst komt uitvoerig aan de orde. Op die vergadering verklaart het afdelingshoofd dat de leegloop te wijten is aan een tekort aan personeel dat ontstond door een aantal verplichte verplaatsingen en aan een serieuze omkanteling naar pro-actief werken om de woninginbraken tegen te gaan, dat niet iedereen deze werkwijze ziet zitten en er daarom aan die medewerkers de mogelijkheid werd geboden om binnen de lokale recherche een andere functie uit te oefenen. Er wordt ook geklaagd over een overdaad aan administratief werk ten nadele van het eigenlijke researchewerk. Het afdelingshoofd verklaart ook dat de evaluatie van het diensthoofd pas kan gebeuren eens de dienst volledig is ingevuld, hopelijk gebeurt dat tegen 1 januari 2012. Op dat SUBBOC wordt ook gezegd dat er een risicoanalyse over de dienst aankomt.

3.3. Op 1 juli 2011 maakt de korpschef, nadat hij op 27 en 29 juni een gesprek heeft gehad met de verzoeker, een voorstel van ordemaatregel op waarbij de verzoeker wordt ontheven van zijn functie van dienstchef van de dienst Eigendommen binnen de lokale recherche en overgeplaatst wordt naar de directie Operaties, dienst Algemene Reserve en Bijstand. Deze maatregel wordt als volgt gemotiveerd:

“Omschrijving van de feiten

De korpsleiding heeft kennis genomen van volgende feiten:

Op 1 september 2010 werd CP Roel Dom aangesteld als diensthoofd van de dienst Eigendommen binnen de lokale recherche.

Vanaf 1 december 2010 worden de eerste problemen binnen de dienst Eigendommen, in relatie met CP Roel Dom, gesignaleerd.

Het verslag van het SUBBOC DI/OLN van 1 december 2010 maakt melding van problemen binnen de dienst Eigendommen, die in relatie staan met de wijze waarop CP Roel Dom de dienst leidt.

Meer bepaald wordt verwezen naar beslissingen zonder voorafgaand overleg met de medewerkers, zoals het invoeren van een nieuw beleidsplan en het afschaffen van de cel Gauwdiefstallen. Er is geen mensgerichte maar een uitsluitend resultaatgerichte communicatie, wat leidt tot een malaise binnen de dienst.

Ondanks de in het verslag voorgestelde suggesties om hieraan te verhelpen, met name door een meer mensgerichte aanpak te hanteren, blijft deze malaise voortduren.

Getuige hiervan het verslag van de vergadering van het SUBBOC van 1 maart 2011 waarin het hoge ziekteverzuim; het grote aantal mobiliteitsaanvragen ook buiten de recherche en de extreme controle door het diensthoofd worden aangekaart. CP Roel Dom licht zijn standpunt toe en erkent daarbij spontaan dat het mensgericht leiding geven voor hem misschien een zwak punt is.

Verder argumenteert CP Roel Dom op de klacht dat iedereen weg wil, dat deze redenering ook kan omgekeerd worden en dat niet alle medewerkers de nieuwe structuur een kans willen geven.

Er wordt verder akte genomen van de leegloop bij de dienst Eigendommen en een evaluatie van CP Roel Dom als diensthoofd wordt vooropgesteld nadat de dienst volledig aangevuld is.

Gezien de blijvende malaise bij de dienst Eigendommen worden volgende gesprekken met het diensthoofd CP Roel Dom gepland:

1. Op 4 april 2011 een gesprek met de afdelingschef, CP Glenn Verspeet;
2. Op 12 april 2011 een gesprek met wd. directeur DI/OLN, CP Sonia Debruyne.

CP Roel Dom wordt gewezen op het feit dat medewerkers problemen blijven hebben met zijn niet-mensgerichte leidersstijl. Hij wordt uitdrukkelijk gevraagd zijn stijl aan te passen en minstens oog te hebben voor de noden en verzuchtingen van zijn medewerkers.

Ondanks de uitdrukkelijke en duidelijke vraag aan CP Roel Dom om zijn leidersstijl aan te passen, blijkt uit het verslag van het SUBBOC van 1 juni 2011 dat de malaise op de dienst Eigendommen blijft aanhouden en zelfs escaleert.

De vakorganisaties wijzen op de verziekte sfeer bij de dienst Eigendommen.

Vanuit de werkvloer (teamleiders/medewerkers), komen er meer en meer signalen over de slechte werking van de dienst Eigendommen.

- Eenrichtingsverkeer van de communicatie aan het personeel per mail of plakbriefjes;
- Enkel functioneringsgesprekken, geen gewone gesprekken.

- Afschaffing van de wekelijkse dienstvergaderingen met de teamleiders. Er wordt aan hen geen feedback over andere vergaderingen meer gecommuniceerd.
- Zonder de teamleiders voorafgaand in te lichten, wordt door CP Roel Dom de dienstplanning van de rechercheurs gewijzigd en afspraken met andere partners of diensten worden door hem gemaakt of gewijzigd.
- CP Roel Dom duldt geen inspraak van de teamleiders. Zij hebben verbod gekregen om nog [in] enig dossier mee te draaien of enige vorm van gerechtelijke redactie te vervullen. Ieder opbouwend voorstel van de teamleiders wordt genegeerd en wordt aanzien als een aanval op het beleid. Bij ieder dispuut, hoe klein ook, haast het diensthoofd zich naar de afdelingschef terwijl hij de confrontatie met zijn medewerkers niet zelf aangaat.
- Er bestaat een totaal wantrouwen van het diensthoofd tegenover de medewerkers, met uitzondering van enkele nieuwe medewerkers die deel uitmaakten van de task force die CP Roel Dom voordien leidde. Dit resulteert in overmatig controleren. Rechercheurs mogen alleen werken als hun teamleider werkt, wat impliceert dat wanneer de teamleider rust of verlof opneemt, dit ook voor de rechercheurs geldt. Er mag niet meer gewerkt worden per twee, rechercheurs moeten alleen hun dossiers afwerken. Dit heeft als gevolg dat gevangenen soms door 1 rechercheur worden uitgehaald en dat rechercheurs vaak alleen op de dienst verdachten verhoren, wat totaal onverantwoord is. Over de coördinatie van onderzoeken mag geen contact meer worden genomen met het parket, zonder voorafgaande toestemming van het diensthoofd.
- Er is een duidelijk favoritisme van het diensthoofd ten overstaan van 3 nieuwe medewerkers die voorheen deel uitmaakten van de task force.

Het is duidelijk dat de resultaten van de dienst Eigendommen achteruit gaan. Beslissingen, zoals het niet meer werken aan grootschalige dossiers; BOM-dossiers en dossiers over rondtrekkende dadergroepen; het afschaffen van het tactische team en de cel Gauwdiefstallen, worden niet met de hiërarchie afgestemd, noch met de medewerkers besproken.

Het nieuwe proactieve team is nog niet concreet opgestart.

DIW (woningdiefstallen) werd uitgebreid naar alle inbraken (scholen; bedrijven; handelszaken; ...), terwijl deze niet prioritair zijn, wat betekent dat CP Roel Dom zonder overleg de prioriteiten, vastgelegd in het zonaal veiligheidsplan, wijzigt.

Er is een stijgend ziekteverzuim en een groot aantal medewerkers heeft de dienst reeds verlaten.

De medewerkers van de algemene recherchewerking (ARW) melden zich ziek of nemen verlof op wanneer ze de dienst Eigendommen moeten ondersteunen. Hun maandelijkse evaluatieformulieren zijn vernietigend en maken melding van bovenvermelde problemen, zoals slechte communicatie, weinig visie of sturing.

Uit de voorgaande feiten volgt dat de problemen dermate zijn geëscaleerd dat de betrokken medewerkers van de dienst Eigendommen niet meer kunnen functioneren onder leiding van het huidige diensthoofd CP Roel Dom.

Verstoring van de goede werking van de dienst

Gelet dat de verstandhouding tussen het diensthoofd en de medewerkers van de dienst Eigendommen dermate verziekt is dat het recherchewerk in het gedrang komt.

Het duidelijk is dat het gedrag van het diensthoofd hieraan minstens mee aan de basis ligt.

De leiderschap- en communicatiestijl van betrokkene en een aantal voorvallen, die zich binnen de dienst hebben voorgedaan, van die aard zijn dat de betrokken rechercheurs niet meer kunnen functioneren. Dit resulteert in een groot aantal mobiliteitsaanvragen, met als gevolg dat reeds 15 gedreven en ervaren speurders de dienst hebben verlaten, wat dan weer een negatieve impact heeft op de resultaten en werking van de dienst Eigendommen.

Gelet op het feit dat CP Roel Dom door zijn oversten hierover herhaaldelijk werd aangesproken maar er blijkbaar niet in slaagde zijn werkwijze aan te passen.

Om de continuïteit te verzekeren en de rust van en de goede werking binnen de dienst Eigendommen te kunnen herstellen, is een herplaatsing van het diensthoofd CP Roel Dom noodzakelijk.

Om die reden wordt voorgesteld om CP Roel Dom over te plaatsen naar een functie in overeenstemming met zijn graad.”

3.4. Op 4 juli 2011 wordt de verzoeker gehoord door de korpschef in zijn verweer tegen de voorgenomen maatregel. Hij verklaart dat zijn schriftelijke verweernota de argumenten bevat die hij reeds tijdens de gesprekken van 27 juni en 29 juni aanvoerde, wat door de korpschef wordt bevestigd. Hij zet uiteen dat:

“- de ordemaatregel, na lezing van de inhoud, louter op perceptie is gebaseerd en geen individuele tekortkomingen en/of (beroeps)fouten weerhoudt.

- de perceptie, ook in de voorafgaande gesprekken, als enige reden van de verplaatsing weerhouden werd.

- de stelselmatige opbouw van de perceptie rond de figuur van het diensthoofd eigendommen niet de verantwoordelijkheid is van ondergetekende, maar wel van diegene die ze gecreëerd heeft of heeft toegestaan dat ze gecreëerd werd, niet in het minst door aantoonbare onzorgvuldigheden in het begeleidingstraject van verweerder.

- verweerder, in tegenstelling tot verschillende andere collega's van de dienst eigendommen, nooit op een persoonlijk onderhoud met de korpschef is gevraagd om die perceptie op een objectieve manier te kunnen weerleggen.

- verweerder, gedurende 17 jaar anciënniteit binnen het korps van Antwerpen nooit een geheim heeft gemaakt van zijn ultieme ambitie: m.n. een beleidsfunctie binnen de lokale recherche in functie waarvan hij heel zijn carrière heeft gepland. Ook de aanloop naar de functie die hij bekleedt, m.n. de leiding van de task force woninginbraken en deelname aan de opengestelde plaats van diensthoofd jeugdbrigade tonen dit aan.

- door de keuze tussen vrijwillig of gedwongen vertrek de ordemaatregel reeds op 27 juni 2011 vastlag en verweerder niet voorafgaand de gelegenheid kreeg zijn standpunt op een nuttige wijze te doen kennen.

- de ordemaatregel de facto niet anders dan als tuchtmaatregel kan gepercipieerd worden gezien deze geen rekening houdt met het evenwicht tussen de bestaande en nieuwe functie van verzoeker en hierdoor bijgevolg ernstig wordt geschaad. De ordemaatregel voorziet immers in een overplaatsing van een beleidsfunctie (van de grootste dienst binnen de lokale recherche) naar een louter uitvoerende functie in een steundienst van het korps en ontnemt elk perspectief op een nieuwe functie binnen de gerechtelijke zuil die door verweerder steeds geambieerd werd.

- de korpsleiding een maatregel neemt op basis van perceptie, maar zelf voorbijgaat aan de gevolgen van de perceptie die verweerder dient te ondergaan. De korpsleiding wekt door de ordemaatregel de schijn als zou verweerder fouten hebben begaan in de uitoefening van zijn ambt hoewel dit niet het geval is. Verweerder weigert dan ook de door de korpsleiding gewekte schijn van fout in zijn hoofd te aanvaarden, temeer gezien dit zijn gezag als leidinggevende in het korps meest onterecht ondermijnt.

- reeds op 30.06.2011 intern binnen het korps gecommuniceerd werd (bericht op intranet) dat verweerder op 01.07.2011 uit zijn functie ontheven werd en uit de lokale recherche verwijderd werd. Deze communicatie lijkt dan ook voorbarig en schaadt verweerder gezien deze communicatie gebeurde voor de kans op verweer op het voorstel tot ordemaatregel geboden werd.”

3.5. Op 5 juli 2011 levert de externe dienst voor preventie en bescherming op het werk IDEWE een voorlopig rapport af van zijn risicoanalyse over de lokale recherche. Daarin staan naast een aantal bemerkingen over de werking van de dienst ook een reeks opmerkingen over de manier van leidinggeven door het diensthoofd. Meer bepaald dat het te autoritair is, teveel eenrichtingsverkeer, dat negatieve feedback via post-it's en mail gebeurt, dat er een gebrek is aan consequentie, dat er geen inspraak is, dat er een ongelijke behandeling is tussen de leden van de task force en de andere leden van de dienst, dat ervaring wordt miskend en dat de leden van de dienst wantrouwen ervaren vanwege hun dienstchef.

3.6. Op 7 juli 2011 neemt de korpschef dan de bestreden maatregel. De verzoeker wordt bij ordemaatregel ontheven uit zijn functie van diensthoofd van de dienst Eigendommen binnen de lokale recherche en wordt vanaf 11 juli 2011 overgeplaatst naar de dienst Algemene Reserve en Bijstand (ARB).

Deze beslissing steunt op dezelfde formeel uitgedrukte en hierboven onder punt 3.3. weergegeven motieven als het voorstel. Alleen wordt er een repliek op verzoekers verweer aan toegevoegd die als volgt luidt:

“In zijn verweerschrift voert CP Roel Dom aan dat de korpsleiding de schijn wekt als zou verweerder fouten hebben begaan in de uitoefening van zijn ambt en bijgevolg de maatregel een verkapte tuchtmaatregel zou uitmaken.

CP Roel Dom kan niet met ernst beweren niet op de hoogte te zijn van de problemen, omdat hij er regelmatig op gewezen is, zoals hiervoor aangetoond.

De ordemaatregel werd genomen in het belang van de dienst. Voorgaande feiten tonen voldoende aan dat CP Roel Dom geen beroepsfouten tegen het politieambt wordt verweten, wel dat zijn wijze van leidinggeven en visie niet stroken met de noden van de dienst en de leiderschapscompetenties van de Lokale Politie Antwerpen.

Er moet opgemerkt dat aan CP Roel Dom inderdaad de kans werd geboden om de operationele leiding van een dienst binnen de recherche op zich te nemen, maar het echter niet ging om een beleidsfunctie binnen de afdeling recherche. En dat zijn herplaatsing bovendien niet een louter uitvoerende functie betreft, dat hem in deze functie wel degelijk de kans wordt geboden zijn capaciteiten en te zetten in een omgeving die meer met zijn leidersstijl overeenstemt.

CP Roel Dom voert aan niet voldoende de mogelijkheid te hebben gekregen zijn standpunt op nuttige wijze naar voor te brengen.

De gesprekken met zijn leidinggevenden vonden plaats op 4 april 2011 en 12 april 2011.

Op 27 juni en 29 juni vonden gesprekken plaats met de korpschef waarbij CP Roel Dom dezelfde verweermiddelen aanvoerde als in het verweerschrift.

Geldt dat hierbij geen oplossing werd gevonden en dat in het belang van de dienst, meer bepaald de continuïteit, een herplaatsing zich opdrong.”

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

Exceptie van de verwerende partij

4. De verwerende partij werpt op dat het beroep niet ontvankelijk is omdat de bestreden overplaatsing geen voor vernietiging vatbare handeling is, nu ze geen ernstige wijziging meebrengt in het administratief noch geldelijk statuut van de verzoeker: hij wordt overgeplaatst naar een functie van dezelfde graad en met hetzelfde loon; het argument dat hij van een beleidsfunctie naar een louter uitvoerende functie wordt herplaatst gaat volgens de verwerende partij niet op daar ook de functie waaruit hij werd verwijderd een operationele functie was. Dat blijkt

uit het feit dat hij als diensthoofd van de dienst Eigendommen een toelage ontving die beoogde de reële kosten te vergoeden verbonden aan observaties, contacten met informanten, etc.

Beoordeling

5. Een beslissing waarbij een ambtenaar in het belang van de dienst een andere opdracht krijgt is in beginsel een maatregel die niet voor vernietiging vatbaar is. Zij wordt dat wel wanneer die maatregel steunt op de vastgestelde verstoring, door de betrokkene, van de goede werking van de dienst en de feitelijke toestand van zijn tewerkstelling er ingrijpend mee wordt veranderd.

In het kader van de ontvankelijkheid van de vordering in deze schorsingszaak, volstaat de vaststelling dat de verzoeker uit de functie van diensthoofd Eigendommen verwijderd is omdat het bestuur zich niet kon verzoenen met de wijze waarop hij zijn opdracht als diensthoofd vervulde, zodat zijn persoonlijk gedrag aan de basis ligt van de maatregel. De beslissing plaatst hem, ook al wijzigt er niets aan zijn administratief en geldelijk statuut, in een geheel andere werkomgeving, waarbij hij nu zelf onder het gezag van een diensthoofd komt te staan en daar de leiding moet opnemen van een peloton dat verantwoordelijk is voor de ordehandhaving en niet meer over een team rechercheurs.

6. De vordering is ontvankelijk *ratione materiae*.

V. Onderzoek van de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging

7. 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.

Moeilijk te herstellen ernstig nadeel

Standpunt van de partijen

8. De verzoeker zet uiteen dat hij tijdens zijn gehele carrière bij de Antwerpse politie geijverd heeft voor een tewerkstelling in een beleidsfunctie binnen de lokale recherche eerder dan een tewerkstelling in de basispolitiezorg. Hij is ook vertrouwd met de projectmatige aanpak van fenomenen binnen wijkonderzoeksteams. Hij heeft de task force woninginbraken geleid en is van daaruit aangeduid als diensthoofd Eigendommen. Hij wordt nu uit die functie verwijderd en ziet, zonder schorsing, geen realistische mogelijkheid om deze functie -of ruimer zelfs, een functie binnen de gerechtelijke zuil- weer op te nemen.

Hij stelt ook dat zijn naam in diskrediet wordt gebracht doordat hij vanuit een beleidsfunctie in de grootste dienst van de lokale recherche wordt overgeplaatst -gedegradeerd- naar een zuiver uitvoerende functie. De bestreden beslissing werkt ten aanzien van derden -collega's; parket en anderen die via de pers kennis gekregen hebben- de schijn van ernstige tekortkomingen terwijl hem geen fouten aangerekend kunnen worden. Die reputatieschade kan niet hersteld worden door een vernietiging alleen. Daarbij komt dat zijn functie van diensthoofd Eigendommen op 29 juli 2011 via externe mobiliteit vacant verklaard werd en dat de procedure daaromtrent gevoerd is. Een schorsing kan beletten dat de aangestelde zijn nieuwe functie opneemt en zal aldus voorkomen dat de nieuwe aanstelling als definitief wordt gepercipieerd.

Hij benadrukt nog dat de problemen binnen de dienst hem niet kunnen aangerekend worden omdat zij aan de malaise binnen de dienst te wijten zijn. Hij verwijst daarvoor naar de zelfmoord van een collega-dienstchef, naar het ontslag van de afdelingschef, naar het op zich nemen door de korpschef van de

leiding over de lokale recherche en naar de verklaring van het afdelingshoofd dat de verzoeker niet kan geëvalueerd worden vóór 1 januari 2012 omdat pas dan de dienst volledig samengesteld zal zijn.

9. De verwerende partij wijst erop dat de bestreden beslissing een ordemaatregel betreft waarin geen uitspraak wordt gedaan over de schuld of onschuld van de verzoeker en die aldus geen moreel nadeel berokkent. De verzoeker wordt niet gedegradeerd: hij blijft tewerkgesteld in een functie die overeenkomt met zijn graad. De perceptie die anderen voor zichzelf vormen is geen gevolg van het bestreden besluit. Ruchtbaarheid in de pers waaruit persoonlijke tekortkomingen zouden blijken, vormt geen bijzondere omstandigheid die als een moreel nadeel kan worden gezien dat een schorsing kan rechtvaardigen; de verzoeker maakt immers niet het voorwerp uit van publieke minachting en vernedering.

In reactie op verzoekers argumentatie dat door de tijd die een annulatieprocedure vergt het voor hem quasi onmogelijk zal zijn nog terug te keren binnen de gerechtelijke zuil omdat zijn gerechtelijke kennis zal zijn achteruit gegaan, stelt de verwerende partij dat de duur van die procedure niet van aard is dat de opgebouwde ervaring van de verzoeker gradueel zal afbrokkelen; ook heeft de Raad van State reeds gewezen dat de duur van de annulatieprocedure niet kan worden ingeroepen ter staving van het nadeel. Daarenboven maakt de verzoeker het verlies van die ervaring geenszins concreet en zal hij ook in zijn nieuwe functie dossiers met een gerechtelijke finaliteit te behandelen krijgen. Hij zal ook de taak van adjunct-projectleider van het project proactieve ondersteuning PROA op zich moeten nemen waarbij hij contacten blijft onderhouden met de lokale recherche, het parket en de strafuitvoeringsrechtbanken.

Ten slotte stelt de verwerende partij dat de aantasting van het gezag van de verzoeker bij zijn manschappen moet gerelativeerd worden, daar de medewerkers sowieso ertoe gehouden zijn hun diensthoofd te respecteren en hij over de middelen beschikt om dat af te dwingen. Bovendien werd hij herplaatst in

een leidinggevende functie van dezelfde graad die eveneens gezag uitstraalt. Zij besluit dat de verzoeker zich nog steeds kandidaat kan stellen voor betrekkingen in andere diensten van de lokale recherche.

Beoordeling

10. Het is begrijpelijk dat de verzoeker het feit dat hij wordt verwijderd uit een functie die hij steeds heeft geambieerd en die hij ziet als de bekroning van zijn carrière, als een morele slag ervaart. Een moreel nadeel is in principe evenwel geen moeilijk te herstellen en ernstig nadeel omdat het in de regel wordt hersteld door de morele genoegdoening verbonden aan de vernietiging van de maatregel. De verzoeker stelt wel dat, wanneer hij moet wachten op een vernietiging van zijn overplaatsing volgens de gewone procedure, het voor hem quasi onmogelijk zal zijn om in die functie of een andere functie in de gerechtelijke zuil terug te keren, maar hij legt niet uit waarom dat zo zou zijn.

11. De verzoeker voert aan dat de maatregel hem reputatieschade veroorzaakt bij collega's, vrienden en derden en bij zijn vroegere contacten bij het parket. Volgens hem zullen zij allen, mede door de artikels die in de pers zijn verschenen, menen dat hij ernstige tekortkomingen heeft begaan in zijn vorige functie, ook als gevolg van het feit dat de bestreden maatregel een de facto tuchtmaatregel is nu ze hem van een beleidsfunctie bij de grootste dienst van de lokale recherche overplaatst naar een louter uitvoerende functie.

De omstandigheid dat derden de bestreden beslissing -met name zijn verwijdering als diensthoofd Eigendommen- mogelijks percipiëren als het rechtstreeks gevolg van persoonlijke tekortkomingen van de verzoeker en hem daarop afrekenen, betekent op zich niet dat er sprake is van een ernstig moreel nadeel veroorzaakt door de bestreden beslissing. Die subjectieve benadering kan immers niet aan het bestreden besluit worden aangerekend. Uit de persartikelen die de verzoeker zelf voorlegt met betrekking tot de situatie in de dienst Eigendommen, blijkt overigens niet dat de verzoeker schuld zou hebben aan de

malaise in de dienst. De verzoeker is, zonder dat hem iets ten kwade wordt geduid, op basis van bepaalde vaststellingen die het bestuur discretionair gemaakt heeft, het voorwerp geworden van een maatregel die de goede werking van de dienst beoogt. Dat de in aanmerking genomen gegevens misschien onregelmatig zijn leidt niet tot het aannemen van een moeilijk te herstellen ernstig nadeel.

12. Een ordemaatregel heeft geen bestraffende intentie en is dan ook niet van aard om vanuit dat oogpunt aan de betrokkene een moreel nadeel te berokkenen.

De beoordeling van het moreel nadeel moet wel anders zijn wanneer aan de verzoeker een verdoken tuchtstraf opgelegd werd. Daarom wordt hierna onderzocht wat de verzoeker daaromtrent in zijn eerste middel aanvoert.

12.1. Volgens de verzoeker is er sprake van een tuchtstraf wanneer het nadeel dat het bestreden besluit hem berokkent, groter is dan nodig om de goede werking van de dienst te herstellen. Welnu, er is hem persoonlijk niets te verwijten aangaande het functioneren van de dienst, aangezien de malaise binnen de dienst zijn oorzaak vindt in de weigering van de personeelsleden om zich te schikken naar het nieuwe beleid van de korpsleiding, dat hij gewoon in de praktijk gebracht heeft; zijn verwijdering uit de dienst zal dan ook geen enkel gevolg hebben op de werking van de dienst. Daartegenover staat dat hij nu vanuit een functie die blijkens het functieprofiel “gespecialiseerd” is en een beleidsfunctie betreft, overgeplaatst wordt naar een functie die als “niet-gespecialiseerd” wordt aangemerkt en louter uitvoerend is. Hij wordt uit de gerechtelijke zuil -de directie Opsporing- verwijderd en ingevoegd in de directie Operaties, hetgeen voor hem een degradatie betekent; ook berokkent zij hem een financieel nadeel aangezien hij geen recherchevergoeding meer kan krijgen.

12.2. Die stelling van de verzoeker roept volgend antwoord op: een tuchtmaatregel onderscheidt zich van een ordemaatregel doordat hij een bestraffing beoogt van wat de steller als een persoonlijk aan te rekenen

tekortkoming beschouwt. Een ordemaatregel daarentegen steunt op de vaststelling dat de goede werking van de dienst verstoord is en hecht daar de nodige gevolgen aan die de ambtenaar persoonlijk kunnen treffen maar zonder dit hem als foutief gedrag wordt aangerekend. De vaststelling dat de verwijdering van de ambtenaar uit de dienst niet geheel noodzakelijk was, volstaat, in tegenstelling tot wat de verzoeker stelt, op zich niet om tot het bestaan van een tuchtstraf te kunnen besluiten.

Om het onderscheid tussen een ordemaatregel en een tuchtstraf in de onderhavige zaak te maken houdt de Raad van State rekening met volgende gegevens: de bestreden beslissing is voorgesteld als een ordemaatregel. In de uitvoerige motivering wordt met verwijzing naar verslagen van het SUBBOC en de verklaringen van een aantal leden van de dienst Eigendommen naar aanleiding van hun evaluatie, concrete elementen vermeld aangaande disfuncties binnen de dienst die in relatie staan met de wijze waarop de verzoeker de dienst leidt. Verder wordt aangegeven dat de verzoeker daarover is geïnterpelleerd en dat hem werd gevraagd zijn stijl van leidinggeven aan te passen, maar dat deze daarin niet slaagde. Er wordt geconcludeerd dat uit de opgesomde feiten blijkt dat de problemen dermate zijn geëscaleerd dat de betrokken medewerkers van de dienst Eigendommen niet meer kunnen functioneren onder de leiding van de verzoeker en dat een herplaatsing van het diensthoofd noodzakelijk is om de continuïteit te verzekeren en de rust van en de goede werking binnen de dienst Eigendommen te kunnen herstellen en dat hij daarom wordt overgeplaatst naar een functie in overeenstemming met zijn graad.

Uit de motivering kan geen enkele bestraffende intentie worden afgeleid. En met de stukken van het dossier voor ogen -inzonderheid het relaas van de diverse besprekingen in de notulen van SUBDOC- en uitgaande van de goede trouw van de overheid, lijkt de korpschef ook een redelijk standpunt ingenomen te hebben toen hij opteerde voor de verwijdering van de verzoeker uit de dienst bij de heropbouw van de dienst, die gefrustreerde personeelsleden telt en met een leegloop te maken heeft.

Daartegen wegen de door de verzoeker aangebrachte argumenten die, in hun samenhang, het verborgen oogmerk van het bestuur zouden kunnen bewijzen, niet op:

- dat de malaise in de dienst verband houdt met de weigering van personeelsleden om het beleid van de nieuwe korpsleiding te implementeren en hem niet kan verweten worden, kan op zich juist zijn maar sluit niet uit dat ook andere kritiek is geuit op de werkwijze van de verzoeker, zoals een gebrek aan mensgerichte en uitsluitend resultaatgerichte communicatie, onpersoonlijk eenrichtingsverkeer van de communicatie, te weinig feed-back naar de teamleiders, het niet dulden van inspraak, wantrouwen enerzijds favoritisme anderzijds tegenover de medewerkers.
- uit de mogelijke vaststelling dat de verzoeker naar een lager niveau wordt overgeplaatst kan niet worden besloten dat zijn verwijdering uit de dienst een verdoken tuchtstraf betreft.
- het verlies van een geldelijke toeslag is het louter gevolg van de verwijdering van de verzoeker uit de functie van diensthoofd Eigendommen; het blijkt niet dat het bestuur dat als een gewild nadeel aan de verzoeker heeft willen tegenwerpen.

12.3. Samenvattend stelt de Raad van State hic et nunc vast dat de verzoeker niet aannemelijk maakt dat zijn verwijdering uit de dienst Eigendommen als een verdoken tuchtstraf beoordeeld moet worden.

13. De verzoeker stelt dat hij naar een functie van een lager niveau wordt afgeleid.

Afgaand op de functiebeschrijving -een gespecialiseerde functie tegenover een niet-gespecialiseerde functie- lijkt hij daarmee zijn gelijk te kunnen halen. Daar tegenover dringt de vaststelling zich op dat de verzoeker, om het gewicht van zijn functie als diensthoofd Eigendommen te illustreren, verwijst naar zijn grote beleidsbevoegdheid maar dat hij dan toch, wanneer hij zijn gelaakte manier van werken tegenspreekt, benadrukt dat zijn beleid als diensthoofd

Eigendommen voor het overgrote deel het gevolg was van de beleidsopties die op hoger echelon waren genomen.

In de huidige stand van de rechtspleging en met alle gegevens van het dossier voor ogen stelt de Raad van State vast dat de verzoeker niet geheel overtuigend uiteenzet dat hij gedegradeerd is.

14. De verzoeker verwijst ook nog naar zijn intentie om te verhinderen dat het nieuwe diensthoofd in de dienst Eigendommen aan het werk zou gaan, om aldus de perceptie te counteren dat het nieuwe diensthoofd daar definitief aan het werk kan gaan.

Daargelaten de vraag of de verzoeker daarmee zelf zijn originele doelstelling om in de cel Eigendommen te blijven niet countert, is het voor de Raad van State niet duidelijk op welke wijze de gevreesde perceptie van het personeel voor hem een ernstig nadeel vormt.

15. De argumentatie tenslotte dat de problematiek binnen de dienst Eigendommen niet aan hem te wijten is maar aan het beleid en dat hij uit de dienst verwijderd is zonder dat die op volle sterkte kon werken is een argument dat een plaats kan hebben in de ontwikkeling van een middel, maar niet in de beoordeling van het moeilijk te herstellen ernstig nadeel.

16. Het bestaan van een moeilijk te herstellen ernstig nadeel is niet aangetoond. Deze vaststelling volstaat om de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging te verwerpen.

VI. Onderzoek van de vordering tot het opleggen van een dwangsom

17. Aangezien de vordering tot schorsing niet wordt ingewilligd, moet ook het verzoek tot het opleggen van een dwangsom worden verworpen.

BESLISSING

De Raad van State verwierpt de vordering tot schorsing en tot het opleggen van een dwangsom.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 5 januari 2012, 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