

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 221.002 van 15 oktober 2012
in de zaak A. 197.049/IX-6873**

In zake : Jan GOFFIN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Carine Flamend
kantoor houdend te 1860 Meise
Vilvoordsesteenweg 101
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de politiezone BODUKAP
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Cies Gysen
kantoor houdend te 2800 Mechelen
Antwerpsesteenweg 16-18
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenskomende partij :

Natalie LEFEVRE
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Peter Crispyn
kantoor houdend te 9030 Mariakerke
Mazestraat 16
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 12 juli 2010, strekt tot de nietigverklaring van:

- het besluit van de politieraad van de politiezone BODUKAP van 7 mei 2009 houdende de vacantverklaring van een betrekking van adviseur (niveau A – klasse 2) voor de functie van directeur HRM, Logistiek en Financiën in het kader van de mobiliteit.

- het besluit van de politieraad van de politiezone BODUKAP van 15 december 2009 houdende de benoeming van Natalie Lefèvre tot adviseur (niveau A – klasse 2) voor de functie van directeur HRM, Logistiek en Financiën in de politiezone;

II. Verloop van de rechtspleging

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

De tussenkomende partij heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 30 september 2010. De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Auditeur Joke Goris heeft een verslag opgesteld.

De verzoeker heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De verwerende partij en de tussenkomende partij hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 8 oktober 2012.

Staatsraad Bert Thys heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Carine Flamend, die verschijnt voor de verzoeker, advocaat Patrick Verbist, die loco advocaat Cies Gysen verschijnt voor de verwerende partij, en advocaat Samuel Mens, die loco advocaat Peter Crispyn verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Auditeur Joke Goris heeft 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 als commissaris van politie lid van het operationeel kader van de politiezone Bonheiden – Duffel – Sint-Katelijne-Waver – Putte (BODUKAP).

Vóór de politiehervorming van 2001 was de verzoeker commissaris-korpschef van de gemeentepolitie te Duffel.

3.2. Op 29 april 2002 stelt de politieraad van de politiezone BODUKAP de organisatiestructuur van de politiezone vast. Daarbij wordt vermeld dat het de bedoeling is om de functie van dienstchef Personeels-, Materieel en Financieel beheer (ook omschreven als diensthoofd Personeel, Logistiek en Financiën) zo vlug mogelijk door een nog aan te werven CALOG-personeelslid (een personeelslid van het administratief en logistiek kader, dat dus niet tot het operationeel kader behoort) van niveau A te laten innemen.

3.3. Op 23 juni 2008 keurt de politieraad een nieuwe personeelsformatie goed, waarin onder meer wordt voorzien in een uitbreiding van het aantal CALOG-personeelsleden, hetgeen kadert in de zogenaamde “CALOG-isering” van het administratief en ondersteunend personeel van de politiezones. Voorts wordt onder meer bepaald dat de functie van diensthoofd Personeel, Logistiek en Financiën – die inmiddels door de verzoeker wordt uitgeoefend – wordt omgevormd tot de functie van directeur HRM, Logistiek en Financiën en dat de invulling van de laatstgenoemde functie prioritair zal worden toegewezen aan een CALOG-personeelslid van niveau A. Bij overgangsmaatregel blijft de betrokken functie evenwel toegewezen aan een lid van het operationeel

kader met de graad van commissaris van politie, zodat de verzoeker deze functie verder kan vervullen. Wel wordt uitdrukkelijk gesteld dat deze invulling als uitdovend moet worden beschouwd en dat zulks betekent: “totdat de huidige titularis, hetzij door pensionering, hetzij door aanwijzing voor een andere functie, deze functie verlaat”.

Op 22 juli 2008 keurt de provinciegouverneur de nieuwe personeelsformatie goed.

3.4. Gelet op deze nieuwe personeelsformatie stelt de politieraad op 18 november 2008 de weging van de CALOG-functies van niveau A vast. Daarbij wordt voor de functie van directeur HRM, Logistiek en Financiën een adviseur van niveau A, klasse 2, vooropgesteld.

Op 2 april 2009 keurt de provinciegouverneur dit besluit van de politieraad goed.

3.5. Op 4 februari 2009 legt een medewerkster van de verzoeker tegen de verzoeker een klacht neer wegens “ongewenst gedrag op het werk”, met name “pesterijen” en “verbaal geweld”. Deze klacht is gesteund op de wet van 4 augustus 1996 betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk.

Ingevolge deze klacht neemt de korpschef op 19 februari 2009 met toepassing van de artikelen 44 en 120 van de wet van 7 december 1998 tot oprichting van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, enkele ordemaatregelen, waaronder de aanwijzing van de verzoeker voor een opdracht bij de interventiedienst van de politiezone, met “als alternatief” een vrijwillige detachering van de verzoeker naar de coördinatie- en steundienst van de federale politie. De ordemaatregelen gaan in vanaf 23 februari 2009 en blijven van toepassing “totdat de vereiste maatregelen genomen zijn in functie van de

resultaten van het onderzoek dat inzake mogelijk ongewenst gedrag in de lokale politie BODUKAP door de preventiedienst ten grond gevoerd zal worden”.

De verzoeker is vanaf 23 februari 2009 afwezig wegens ziekte- en vakantieverlof.

3.6. Op 7 mei 2009 verklaart de politieraad, op voorstel van het politiecollege, een betrekking van adviseur (niveau A) voor de functie van directeur HRM, Logistiek en Financiën vacant “in het kader van de mobiliteit”.

Dit besluit van de politieraad maakt het eerste voorwerp uit van het voorliggende beroep.

3.7. Op 16 juli 2009 stelt de preventieadviseur een eindverslag op over de klachtenprocedure tegen de verzoeker wegens pesten. De preventieadviseur komt hierin onder meer tot het besluit dat de aangeklaagde feiten onder de noemer “ongewenst en grensoverschrijdend gedrag op het werk” vallen en dat een reeds lang bestaand conflict met de korpschef daaraan ten grondslag ligt.

In een brief van 8 december 2010 aan de voorzitter van de politieraad wijst de dienst Toezicht op het Welzijn op het Werk van de Federale Overheidsdienst Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg op “de noodzaak tot nuancering in dit dossier” en vermeldt deze dienst dat een directe samenwerking tussen de verzoeker en de indiener van de pestklacht wellicht niet meer mogelijk is.

3.8. Op 15 december 2009 benoemt de politieraad de tussenkomenende partij tot adviseur (niveau A – klasse 2) voor de functie van directeur HRM, Logistiek en Financiën in de politiezone.

Dit besluit van de politieraad maakt het tweede voorwerp uit van het voorliggende beroep.

3.9. Met een brief van 30 januari 2010 dient de verzoeker een klacht in bij de provinciegouverneur waarbij hij vraagt om het voormelde besluit van de politieraad van 15 december 2009 te schorsen.

Met een brief van 10 mei 2010 antwoordt de gouverneur aan de verzoeker dat zijn klacht werd onderzocht en dat uit het onderzoek blijkt dat de kwestieuze benoeming is gebeurd overeenkomstig de toepasselijke wetgeving en de eerder goedgekeurde personeelsformatie. Met een brief van 25 mei 2010 meldt de gouverneur dit tevens aan het politiecollege van de politiezone BODUKAP.

3.10. Inmiddels is de verzoeker op 15 februari 2010 door de korpschef in kennis gesteld van diens voornemen om de tegen hem getroffen ordemaatregelen te herschikken, hetgeen onder meer inhoudt dat de verzoeker kan worden herplaatst in de functie van diensthoofd Wijkwerking.

Op 8 maart 2010 en 20 mei 2010 wordt de verzoeker daarover door de korpschef gehoord.

De verzoeker houdt zijn antwoord op het voorstel om als diensthoofd Wijkwerking te worden aangesteld, in beraad en is nog steeds afwezig wegens ziekteverlof.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

Standpunt van de partijen

4. In zijn verzoekschrift stelt de verzoeker met betrekking tot zijn belang bij het beroep dat hij een ernstig moreel nadeel lijdt doordat de bestreden besluiten tot gevolg hebben dat hem definitief de functie van diensthoofd Personeel, Logistiek en Financiën wordt ontnomen. Hij betoogt dat zijn eer op beroeps- en persoonlijk vlak wordt geschaad en dat de bestreden besluiten zijn verdere professionele ontplooiing belemmeren aangezien hij zich reeds gedurende

acht jaar heeft ingewerkt in de gespecialiseerde en snel evoluerende materie van HRM/Personeelszaken, Logistiek en Financiën. Nu de dienst wordt geleid door een nieuw personeelslid zonder ervaring in de materie, voelt hij zich zeer gekrenkt. Doordat iemand anders als directeur in de betrokken functie is benoemd, ontstaat bovendien de indruk dat dit te wijten is aan verzoekers persoonlijke tekortkomingen.

5. De verwerende partij werpt in haar memorie van antwoord onder meer een exceptie van onontvankelijkheid van het beroep op die zij afleidt uit het ontbreken van het rechtens vereiste belang in hoofde van de verzoeker. Daarbij voert zij onder meer aan dat de verzoeker zelfs in het geval van een nietigverklaring van de bestreden besluiten, niet meer voor de functie van directeur HRM, Logistiek en Financiën kan worden aangewezen en dat hij derhalve geen enkel voordeel uit zijn beroep kan halen.

Zij betoogt dat reeds op 29 april 2002 in de organisatiestructuur van de politiezone sprake is van een prioritaire invulling van de functie van diensthoofd Personeels-, Materieel en Financieel beheer door een CALOG-personeelslid. Op 23 juni 2008 heeft de politieraad vervolgens een nieuwe personeelsformatie goedgekeurd waarin de door de verzoeker uitgeoefende functie als uitdovend wordt aangemerkt. In de personeelsformatie wordt uitgelegd dat onder uitdovend wordt verstaan dat de functie behouden blijft totdat de huidige titularis, hetzij door pensionering, hetzij door aanwijzing voor een andere functie, de functie verlaat. De personeelsformatie is nadien nog geconcretiseerd door het besluit van de politieraad van 18 november 2008 tot weging van de CALOG-functies van niveau A. De gouverneur heeft deze beide besluiten van de politieraad goedgekeurd en de verzoeker heeft er geen enkel beroep tegen ingesteld of bezwaar tegen geuit. Volgens de verwerende partij is derhalve definitief vast komen te staan dat de functie van directeur HRM, Logistiek en Financiën naar een CALOG-personeelslid moet gaan en dat de verzoeker als lid van het operationeel kader – zelfs in geval van een vernietiging van de bestreden besluiten – de betrokken functie niet meer kan uitoefenen.

6. De verzoeker repliceert dat hij wel degelijk doet blijken van het rechtens vereiste belang bij zijn beroep. Vooreerst betoogt hij dat hij op het ogenblik van het nemen van de bestreden besluiten nog steeds diensthoofd Personeel, Logistiek en Financiën was, dat ingevolge de bestreden besluiten zijn functie voor derden wordt opengesteld en door een derde kan worden ingevuld, terwijl hij deze functie normaal nog een viertal jaren – tot aan zijn pensionering – zou uitoefenen en dat bezwaarlijk twee personen in eenzelfde functie kunnen worden benoemd. Voorts betwist hij dat het besluit van de politieraad van 29 april 2002 reeds voorzag in de prioritaire invulling van de functie van diensthoofd Personeel, Logistiek en Financiën door een CALOG-personeelslid. Hij wijst erop dat dit besluit de organisatiestructuur vaststelde, waarbij alle sleutelfuncties werden toevertrouwd aan een voormalige korpschef. Het besluit van de politieraad van 23 juni 2008 stelde een nieuwe personeelsformatie vast, maar dit is volgens de verzoeker iets anders dan het invullen ervan, dat stapsgewijze verloopt. Op het argument van de verwerende partij dat in de nieuwe personeelsformatie een aantal functies als uitdovend werden aangeduid, antwoordt de verzoeker dat in zijn geval dit zonder twijfel in die zin moet worden begrepen dat aan zijn functie een einde zal worden gesteld door zijn pensionering. Hij heeft dan ook de nieuwe personeelsformatie als zodanig niet betwist, temeer omdat hij noch in 2008, noch in 2009 door de verwerende partij of de korpschef werd ingelicht over de invulling van zijn taak door een CALOG-personeelslid.

7. In zijn laatste memorie betwist de verzoeker vooreerst dat de functie van diensthoofd Personeel, Logistiek en Financiën ook kan uitdoven door zijn aanwijzing voor een andere functie. Hij zet uiteen dat de verplichte “CALOG-isering”, waarvan sprake in de ministeriële omzendbrief van 1 december 2006 betreffende “Richtlijnen tot het verlichten en vereenvoudigen van sommige administratieve taken van de lokale politie” in het bijzonder gericht is op uitvoerende en niet op leidinggevende taken en dat zijn functie bezwaarlijk als een uitvoerende taak kan worden beschouwd. Zelfs wanneer de omzendbrief wordt toegepast op leidinggevende taken, voorziet deze in de verplichting dat de

korpschef een stappenplan opstelt en “hierbij rekening houdt met voorzienbare personeelswijzigingen zoals pensioneringen”. Volgens de verzoeker moet hieruit worden afgeleid dat functies die worden uitgeoefend door leden van het operationeel kader, voor personeelsleden die zoals hijzelf nog slechts enkele jaren van de pensioenleeftijd verwijderd zijn, enkel uitdoven in geval van hun pensionering en dat voor jongere personeelsleden de functie uitdooft in geval van een aanwijzing voor een andere betrekking. Hij merkt nog op dat de korpschef in zijn stappenplan van 31 mei 2007, dat door de zonale veiligheidsraad op 6 juni 2007 is goedgekeurd, zelf schrijft in verband met het HRM-beleid dat “de omzendbrief niet expliciet voorziet dat deze (leidinggevende) taken door een CALOG-medewerker uitgevoerd moeten worden” en voorts dat het merkwaardig is dat de functie van ICT/technisch systeembeheerder, die een uitvoerende taak behelst waarover de omzendbrief uitdrukkelijk stelt dat ze uiterlijk tegen eind 2010 door een CALOG-personeelslid moet worden uitgevoerd, nog steeds wordt uitgeoefend door een lid van het operationeel kader dat thans 44 jaar oud is en pas binnen 14 jaar vervroegd pensioen kan genieten.

Voorts betwist de verzoeker dat de beslissing van de korpschef van 19 februari 2009 waarbij hij werd aangewezen voor een opdracht bij de interventiedienst, zijn functie deed uitdoven en derhalve een einde stelde aan de mogelijkheid dat hij als lid van het operationeel kader de functie van diensthoofd Personeel, Logistiek en Financiën uitoefent. Hij wijst erop dat de voormelde beslissing slechts een tijdelijke ordemaatregel is die per definitie inhoudt dat hij naar zijn oude functie kan terugkeren en dat hem op 30 december 2009 overigens is gemeld dat zijn arbeidsvoorwaarden niet wijzigden. Bovendien is zijn opdracht bij de interventiedienst niet gesteund op een formele aanwijzing, aangezien de desbetreffende betrekking niet in de personeelsformatie is opgenomen en evenmin werd bepaald welke personeelsleden op grond van het organogram onder zijn verantwoordelijkheid zouden vallen. Het ging volgens de verzoeker dan ook slechts om een tijdelijke oplossing teneinde de bevoegde dienst de kans te geven de klachten tegen hem te onderzoeken. Ten slotte merkt de verzoeker op dat een ordemaatregel aan het betrokken personeelslid niet méér lasten mag opleggen dan

nodig voor de goede werking van de dienst en geen bestraffend karakter mag hebben. Anders gaat het om een verkapte tuchtmaatregel. Wanneer de beslissing van de korpschef van 19 februari 2009 tot gevolg zou hebben dat hij zijn functie van diensthoofd Personeel, Logistiek en Financiën niet meer kan opnemen, dan gaat deze beslissing de draagwijdte van een ordemaatregel ver te buiten en dit kan, aldus de verzoeker, geenszins de bedoeling zijn.

Beoordeling

8. Artikel 19 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State bepaalt dat de beroepen tot nietigverklaring voor de afdeling bestuursrechtspraak kunnen worden gebracht door elke partij die doet blijken van een benadeling of een belang.

Om een voldoende belang bij het beroep te hebben, volstaat het niet dat de verzoeker een nadeel ondervindt ingevolge de bestreden besluiten. Een eventuele vernietiging van de bestreden besluiten moet aan de verzoeker ook enig voordeel verschaffen.

9. Het voordeel dat de verzoeker te dezen met zijn beroep tegen de bestreden besluiten onmiskenbaar nastreeft, is dat hij zelf opnieuw de functie van diensthoofd Personeel, Logistiek en Financiën kan uitoefenen.

10. De exceptie van de verwerende partij doet de vraag rijzen of dit thans nog mogelijk is. Indien zou worden vastgesteld dat zelfs bij een gebeurlijke vernietiging van de bestreden besluiten zulks niet het geval is, heeft de verzoeker niet het rechtens vereiste belang bij zijn beroep en is het beroep dienvolgens onontvankelijk.

11. Op 29 april 2002 heeft de politieraad de organisatiestructuur van de politiezone vastgesteld, waarin wordt vermeld dat het de bedoeling is om de functie van Personeels-, Materieel en Financieel beheer zo vlug mogelijk door een

nog aan te werven CALOG-personeelslid van niveau A te laten innemen. Vervolgens heeft de politieraad op 23 juni 2008 een nieuwe personeelsformatie vastgesteld, waarin rekening wordt gehouden met de “CALOG-isering” en een aantal functies worden bestemd voor CALOG-personeelsleden. Uit het nieuwe personeelskader – bijlage 4 bij het besluit van de politieraad van 23 juni 2008 – blijkt dat de functie van directeur HRM, Logistiek en Financiën “uitdovend” wordt uitgeoefend door een commissaris van het operationeel kader. Volgens dit document moet “[o]nder uitdovende functie [...] worden verstaan dat de functie behouden blijft totdat de huidige titularis, hetzij door pensionering, hetzij door aanwijzing voor een andere functie, deze functie verlaat”. Op 18 november 2008 heeft de politieraad de weging van de CALOG-functies van niveau A vastgesteld. Hierin wordt voor de functie van directeur HRM, Logistiek en Financiën een adviseur van niveau A, klasse 2, vooropgesteld.

Al deze beslissingen werden onderworpen aan het administratief toezicht en werden door de verzoeker niet bestreden, zodat ze definitief zijn geworden.

De verzoeker kan dan ook niet met goed gevolg in zijn laatste memorie nog kritiek uitoefenen op de omstandigheid dat de functie die hij ambieert door een CALOG-personeelslid zal worden ingevuld. Hij heeft de nieuwe personeelsformatie niet bestreden en hierdoor is vast komen te staan dat de door hem uitgeoefende functie uitdovend is.

In tegenstelling tot wat de verzoeker voorhoudt, blijkt bovendien niet dat “uitdovend” in zijn geval uitsluitend in die zin moet worden begrepen dat de functie wordt beëindigd door pensionering. De omstandigheid dat de korpschef in het kader van de “CALOG-isering” een stappenplan dient op te stellen en hierbij rekening moet houden “met voorzienbare personeelswijzigingen zoals pensioneringen” vermag in dit verband niet tot een andere conclusie te leiden.

Hieruit volgt dat aan de invulling van de functie van diensthoofd Personeel, Logistiek en Financiën door de verzoeker als lid van het operationeel kader ook een einde kan komen wanneer de verzoeker voor een andere functie wordt aangewezen.

12. Bij beslissing van de korpschef van 19 februari 2009 werden ten aanzien van de verzoeker ordemaatregelen genomen, waaronder de aanwijzing van de verzoeker voor een opdracht bij de interventiedienst van de politiezone, met “als alternatief” een vrijwillige detachering naar de coördinatie- en steundienst van de federale politie. Met betrekking tot de uitwerking van deze ordemaatregelen bepaalde de voormelde beslissing van de korpschef het volgende:

“De ordemaatregelen gaan in vanaf maandag 23 februari 2009 en blijven van toepassing totdat de vereiste maatregelen genomen zijn in functie van de resultaten van het onderzoek dat inzake mogelijk ongewenst gedrag in de lokale politie BODUKAP door de preventiedienst ten gronde gevoerd zal worden”.

Hieruit blijkt dat de aanwijzing van de verzoeker voor de interventiedienst tijdelijk én voorlopig is: ze geldt slechts totdat het onderzoek van de klacht die tegen de verzoeker is ingediend wegens “ongewenst gedrag op het werk” door de preventiedienst beëindigd is en op basis van de bevindingen van dat onderzoek door het bestuur kan worden beoordeeld en beslist welke definitieve maatregel zich opdringt.

De opgelegde ordemaatregel van de aanwijzing voor de interventiedienst biedt de verzoeker aldus de mogelijkheid van een terugkeer naar zijn functie van diensthoofd Personeel, Logistiek en Financiën van de politiezone, waarvan hij in afwachting van een definitieve beslissing titularis blijft.

13. Waar in de nieuwe personeelsformatie die op 23 juni 2008 door de politieraad werd vastgesteld, is bepaald dat de functie van directeur HRM, Logistiek en Financiën “uitdovend” wordt uitgeoefend door een commissaris van het operationeel kader, dit wil zeggen “totdat de huidige titularis, hetzij door pensionering, hetzij door aanwijzing voor een andere functie, deze functie verlaat”,

heeft zij aan de titularis van de voormelde functie het behoud van die functie gewaarborgd tot zijn pensionering of aanwijzing voor een andere functie. Deze waarborg zou substantieel worden uitgehold indien zou worden aangenomen dat hij reeds teloorgaat doordat de betrokkene bij ordemaatregel tijdelijk en voorlopig met een andere opdracht wordt belast, terwijl hij geacht mag worden nog steeds titularis te zijn van de functie. Geredelijk dient dan ook te worden aangenomen dat die waarborg slechts teloorgaat door een definitieve aanwijzing van de titularis voor een andere functie.

14. De bestreden besluiten die de functie van directeur HRM, Logistiek en Financiën vacant verklaren en de tussenkomende partij daarin benoemen, staan in de weg aan een mogelijke terugkeer van de verzoeker naar de voormelde functie ná de uitwerking van de ordemaatregelen van 19 februari 2009. Een eventuele vernietiging van de bestreden besluiten kan daaraan verhelpen.

De exceptie die aan de verzoeker het rechtens vereiste belang bij zijn beroep ontzegt omdat zou vaststaan dat hij als lid van het operationeel kader de functie van diensthoofd Personeel, Logistiek en Financiën niet meer kan uitoefenen, is dan ook niet gegrond.

15. Aangezien het auditorsverslag beperkt is tot het onderzoek van de voormelde exceptie, is er aanleiding om de debatten te heropenen.

BESLISSING

1. De Raad van State heropent de debatten.

2. Het door de auditeur-generaal aangewezen lid van het Auditoraat wordt belast met het verder onderzoek van de zaak.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 15 oktober 2012, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

André Vandendriessche,	kamervoorzitter,
Daniël Moons,	staatsraad,
Bert Thys,	staatsraad,
bijgestaan door	
Vera Wauters,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Vera Wauters

André Vandendriessche