

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIVe KAMER

A R R E S T

**nr. 226.260 van 29 januari 2014
in de zaak A. 200.996/XIV-35.062**

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 Sofie Bontinck en Thomas De Donder
 kantoor houdend te 2018 Antwerpen
 Lange Lozanastraat 270
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 13 augustus 2011, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van de korpschef van de lokale politie van Antwerpen van 7 juli 2011 waarbij verzoeker ontheven wordt uit zijn ambt van diensthoofd van de dienst Eigendommen lokale recherche van de lokale politie Antwerpen en bij ordemaatregel wordt herplaatst naar de directie operaties, dienst Algemene Reserve en Bijstand.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 214.528 van 11 juli 2011 is de vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing verworpen.

Bij arrest nr. 217.119 van 5 januari 2012 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing verworpen.

Verzoeker heeft een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

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

Eerste auditeur-afdelingshoofd Eric Lanckswert heeft een verslag opgesteld.

Verzoeker heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 4 december 2013.

Kamervoorzitter André Beirlaen heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Johan Van Kelst, die verschijnt voor verzoeker, en advocaat Thomas De Donder, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Eric Lanckswert 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. 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 de nadruk gelegd op de proactieve werking. Daarmee lag het volgens verzoeker in het verlengde van het beleidsplan dat door de nieuwe afdelingschef was opgesteld. Tevens betekende het also een breuk 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 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 verzoeker nog niet kon geïmplementeerd worden.

Er waren klachten van het personeel over de wijze waarop 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 aangevoeld.

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 aan die personeelsleden duidelijk hebben 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 er sinds de presentatie van het nieuwe beleidsplan 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 van 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.

Op 1 juli 2011 maakt de korpschef, nadat hij op 27 en 29 juni 2011 een gesprek heeft gehad met verzoeker, een voorstel van ordemaatregel op waarbij verzoeker wordt ontheven van zijn functie van dienstchef van de dienst Eigendommen binnen de lokale recherche en wordt overgeplaatst 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 via 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 maandelijks 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.
(...)"

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

“(…)

- 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 begeleidings-traject 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. (...)

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.

Op 7 juli 2011 neemt de korpschef dan de bestreden beslissing. 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 weergegeven motieven als het voorstel van ordemaatregel. 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.
(...)”.

Dit is de bestreden beslissing. Zij wordt dezelfde dag voor ontvangst afgetekend door verzoeker.

Sedert de neerlegging van het auditorsverslag doet zich een nieuw feit voor: door een beslissing van 25 januari 2013 wordt verzoeker andermaal overgeplaatst. Deze beslissing is door verzoeker aangevochten met een nieuw annulatieberoep (de zaak 208.313/XIV-35.035).

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

4. De bovenvermelde beslissing van 25 januari 2013 is zoals gesteld door verzoeker aangevochten met een annulatieberoep (zaak 208.313/XIV-35.035). Deze nieuwe overplaatsing van verzoeker kan derhalve niet tot de conclusie leiden dat verzoeker zijn belang verliest.

V. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

5.1. Uiteenzetting van het middel

5.1.1. Verzoeker voert als eerste middel “machtsafwending en machtsoverschrijding” aan. In een eerste onderdeel stelt verzoeker dat het in casu om een verdoken tuchtsanctie gaat. In een tweede onderdeel betoogt hij dat de tuchtsanctie door een onbevoegde overheid werd genomen vermits de korpschef niet bevoegd is om een tuchtstraf op te leggen aan een officier.

Volgens verzoeker is het evident dat het in werkelijkheid om een verdoken tuchtmaatregel gaat. Hij meent dit te kunnen afleiden uit de volgende elementen:

- de maatregelen die zich volgens de verwerende partij opdrongen om de werking van de dienst Eigendommen te vrijwaren zijn maatregelen die verzoeker niet kon nemen maar die hem wel als tekortkomingen worden aangerekend;
- verzoeker treft geen schuld aan de malaise die zich voordoet op de dienst Eigendommen, deze is het gevolg van het feit dat de personeelsleden zich weigerden te schikken naar het nieuwe beleid dat door de korpsleiding werd uitgezet en door verzoeker moest worden toegepast; men kan hem bezwaarlijk verwijten te hebben willen instaan voor de toepassing van het beleid dat door zijn oversten werd bepaald;
- het nadeel dat de maatregel hem oplegt is groter dan nodig om de werking van de dienst te herstellen. Hij wordt ontheven uit een beleidsfunctie aan het hoofd van de grootste afdeling binnen de recherche en overgeplaatst naar een zuiver uitvoerende functie in een ondersteunende dienst. Uit het functieprofiel van het diensthoofd van de dienst Eigendommen blijkt dat dit een gespecialiseerde functie is, terwijl de leiding van de dienst ARB geen gespecialiseerde functie is. Daarenboven was het een beleidsfunctie zoals blijkt uit de functiebeschrijving die als kennisvereisten onder meer een goede politionele kennis, zowel operationeel als beleidsmatig en de kennis van managementprincipes en -technieken bevat.

- hij lijdt ook een inkomensverlies nu hij geen aanspraak meer kan maken op de recherchevergoeding en er geen functiegebonden toelagen verbonden zijn aan de functie van pelotonsmanager Algemene reserve en bijstand.

Hij stelt ten slotte dat de verwerende partij zelf meent dat het niet om een maatregel van inwendige orde gaat omdat ze zelf in de bestreden beslissing vermeldt dat de beslissing het voorwerp kan uitmaken van een beroep bij de Raad van State.

Als verdoken tuchtmaatregel werd de bestreden maatregel door een onbevoegde overheid getroffen, stelt verzoeker in het tweede onderdeel van het middel, daar krachtens artikel 19 van de wet van 13 mei 1999 houdende het tuchtstatuut van de personeelsleden van de politiediensten, voor officieren van de lokale politie, zoals verzoeker, de burgemeester de gewone tuchtoverheid is en niet de korpschef.

5.1.2. In zijn memorie van wederantwoord doet verzoeker gelden dat de vergelijking tussen de twee functieprofielen die de verwerende partij in tabelvorm weergeeft niet correct is. Essentiële vergelijkingspunten werden weggelaten. De vermelding “gespecialiseerde functie” wordt weggelaten. De weergave van de kerntaken neigt naar intellectuele oneerlijkheid. Verzoeker wordt als diensthoofd overgeplaatst naar een functie waarin hij onder leiding van een diensthoofd staat. Verzoeker werd gedegradeerd van een beleidsfunctie naar een zuiver operationele functie. Er is geen concrete invulling gegeven aan de functie peletonsmanager PROA. De kerntaken van verzoeker bestaan er, onder meer, in dat hij moet instaan voor de dagelijkse leiding en de resultaten van het peleton onder leiding van het diensthoofd ARB. Met haar zienswijze stelt de verwerende partij het organogram eigenlijk buiten toepassing.

De verwerende partij verwijst naar taken die verzoeker moet uitoefenen in zijn nieuwe functie, doch het betreft taken die aan om het even welke leidinggevende worden toevertrouwd. Zij stelt dat verzoeker geen gewone peletonscommandant is, doch dit is niet geloofwaardig en het gaat in tegen de stukken van het dossier.

Volgens de verwerende partij zijn de dienst waar verzoeker vroeger werkte en zijn nieuwe dienst gelijkwaardig, doch de ARB is een steundienst, hetgeen uit verschillende documenten blijkt.

Verzoeker wordt verwijderd uit de gerechtelijke zuil en hij wordt zonder enige aan hem toerekenbare reden gedegradeerd.

Wat betreft de “functiegebonden toelage” verwijst verzoeker naar de “permanente nota” van 26 maart 2010. Daaruit blijkt dat het niet nodig is dat het personeelslid effectief bepaalde kosten maakte om de toelage te krijgen.

De verwerende partij verwijst naar verslagen van SUBBOC-vergaderingen van 1 december 2010 en 1 juni 2011 om aan te tonen dat verzoeker minstens mee aan de basis ligt van de malaise binnen de dienst Eigendommen. Deze verslagen zijn een weergave van hetgeen de afgevaardigden van de vakbonden op deze vergaderingen melden zonder dat dit op objectieve elementen aangaande het functioneren van verzoeker is gestoeld. Hetzelfde geldt ten aanzien van de beoordelingsformulieren die door de medewerkers werden ingevuld. Daar staat tegenover dat de afdelingschef op dezelfde vergaderingen stelt dat het nieuwe systeem nog geen kans heeft gekregen en er sinds het nieuwe beleidsplan een revolutie tegen verzoeker gaande is. De kritiek op de persoon van verzoeker zoals die blijkt uit de verslaggeving van de SUBBOC-vergaderingen kan eenvoudig worden weerlegd. Het gaat om ongefundeerde stellingen die haaks staan op de werkelijkheid.

Verzoeker staat stil bij de FORCOM-affaire voor de dienst Eigendommen, waarbij hij onder meer betoogt dat ten gevolge van deze affaire niet 2 maar 5 personeelsleden uit de dienst werden verwijderd.

Verzoeker formuleert vervolgens een aantal bedenkingen bij het opvolgingsverslag van 21 september 2011 van de externe dienst voor preventie en bescherming op het werk, waaruit moet blijken dat de verwijdering van verzoeker een positief effect had. De verwerende partij had ervoor moeten zorgen dat aan de randvoorwaarden werd voldaan opdat de dienst waar verzoeker voordien was tewerkgesteld beter zou functioneren. Tot die randvoorwaarden behoort de invulling van het personeelsbestand.

Wat betreft het tweede onderdeel van het middel betoogt verzoeker nog dat met het oog op het nemen van een ordemaatregel, een functioneringsgesprek behoorde te worden gehouden met de toenmalige afdelingschef en met de directeur recherche.

5.2. Beoordeling

5.2.1. Verzoeker voert in zijn eerste middel aan dat hetgeen wordt voorgesteld als een ordemaatregel in feite een verkapte tuchtsanctie is (eerste onderdeel) en dat deze tuchtsanctie niet kon worden opgelegd door de korpschef (tweede onderdeel).

Het eerste en het tweede onderdeel van het middel zijn verwant in de zin dat als de bestreden beslissing inderdaad een tuchtstraf is, zij niet mocht worden opgelegd door de korpschef. En omgekeerd, als de beslissing inderdaad een maatregel van orde is, mocht deze maatregel wél door de korpschef worden opgelegd, hetgeen verzoeker niet betwist. Ter beoordeling van de twee onderdelen van het middel volstaat het aldus na te gaan of de bestreden beslissing al of niet een verkapte tuchtstraf is.

5.2.2. Ter verdediging van zijn standpunt dat het een verkapte tuchtstraf betreft, geeft verzoeker een uitgebreide uiteenzetting van een aantal feiten en omstandigheden die er volgens hem op wijzen dat in casu wel degelijk een tuchtstraf werd opgelegd. De verwerende partij van haar kant voert een reeks feitelijke omstandigheden en overwegingen aan om het tegendeel aan te tonen. Wanneer de Raad van State uitspraak doet over een beroep tot nietigverklaring treedt hij niet op als rechter in hoger beroep om op vraag van verzoeker de ware toedracht van de feiten vast te stellen. Hij onderzoekt enkel of de overheid in redelijkheid tot haar voorstelling van de feiten is kunnen komen en of er in het dossier geen gegevens voorhanden zijn die met deze voorstelling onverenigbaar zijn. De bevoegdheid van de Raad van State om de feiten te toetsen is aldus slechts “marginaal”. Als legaliteitsrechter heeft de Raad van State niet de taak om zelf een onderzoek in te stellen omtrent de juiste feitelijke toedracht.

5.2.3. Tussen tuchtmaatregelen en ordemaatregelen bestaan drie belangrijke verschillen. Ten eerste verschilt het motief: een tuchtmaatregel heeft als voornaamste motief het straffen van een personeelslid, terwijl een ordemaatregel louter de goede werking van de dienst beoogt, zonder dat de schuldvraag wordt gesteld. Het tweede onderscheidingscriterium betreft het schadeverwekkend effect. Een ordemaatregel mag aan de betrokkene niet meer lasten opleggen dan nodig voor de goede werking van de dienst, precies omdat het niet de bedoeling is iemand te doen boeten voor schuldig gedrag. Een tuchtmaatregel is er daarentegen op gericht schade toe te brengen. Het derde onderscheidingscriterium is vervat in het principe nulla poena sine lege. Enkel de tuchtstraffen opgesomd in het statuut kunnen worden opgelegd.

5.2.3.1. De vraag rijst vooreerst naar het motief van het bestreden besluit. Het besluit zelf draagt de titel "ordemaatregel". In de uitvoerige motivering worden 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 opgenoemd die wijzen op disfuncties binnen de dienst die, zo wordt gesteld, in verband staan met de wijze waarop verzoeker de dienst leidt. De documenten waarnaar wordt verwezen, worden niet van valsheid beticht en er is geen reden om aan te nemen dat de inhoud niet correct is. In elk geval, zoals hoger reeds gesteld, is het niet de taak van de Raad van State om te onderzoeken of hetgeen in die stukken (vooral de SUBBOC-verslagen) staat, strookt met de feitelijke toedracht. Verder wordt aangegeven dat 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 verzoeker, 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 verzoeker daarom wordt overgeplaatst naar een functie in overeenstemming met zijn graad. Uit deze motivering blijkt geen enkele bestraffende bedoeling. Tevens kan worden aangenomen dat het in

voorliggend geval redelijk was te kiezen voor de verplaatsing van het diensthoofd boven dat van meerdere leden van de dienst gezien er reeds een grote leegloop was.

Indien de door de overheid overgelegde stukken zodanige gegevens aanbrengen dat het voor de rechter (die van de goede trouw van de overheid moet uitgaan) aannemelijk wordt dat de overheid in de gegeven situatie naar recht en redelijkheid tot het opleggen van een overplaatsing als ordemaatregel is gekomen, dan moet degene die aan de overheid verborgen, onwettige oogmerken toeschrijft, het voor die rechter bewijzen dat, ondanks de schijn van het tegendeel, een disciplinaire bedoeling aan de grondslag van de overplaatsing ligt en die overplaatsing derhalve een verkapte tuchtmaatregel is.

Volgens verzoeker blijkt de bestraffende intentie uit het feit dat hem geen schuld treft voor de malaise binnen de dienst Eigendommen. Deze is volgens hem het gevolg van het feit dat de personeelsleden zich weigerden te schikken naar het nieuwe beleid dat door de korpsleiding werd uitgezet en door verzoeker moest worden toegepast. Men kan hem bezwaarlijk verwijten, zo stelt hij, te hebben willen instaan voor de toepassing van het beleid dat door zijn oversten werd bepaald. Indien het al zo is, hetgeen trouwens ook door de verwerende partij wordt toegegeven, dat de oude personeelsleden van de dienst zich moeilijk konden neerleggen bij de nieuwe organisatie die verzoeker verplicht was in te voeren, heeft de kritiek op verzoekers wijze van leiding geven hier niet exclusief betrekking op. De kritiek heeft ook betrekking op de wijze waarop verzoeker zijn dienst leidde: gebrek aan mensgerichte communicatie, uitsluitend resultaatsgerichte communicatie, eenrichtingsverkeer van de communicatie langs post-it's en mail maar nooit van persoon tot persoon, te weinig feedback zelfs naar de teamleiders, het niet dulden van inspraak, wantrouwen tegenover de medewerkers, favoritisme ten overstaan van bepaalde medewerkers, en dergelijke. Dit is totaal iets anders dan verzoekers beweringen dat de personeelsleden van de dienst zich moeilijk konden neerleggen bij de nieuwe beleidsvisie en dat de nieuwe beleidsvisie nog niet geïmplementeerd was. De verwerende partij was niet verplicht om eerst de implementatie van verzoekers nieuwe beleidsvisie af te wachten of nieuwe personeelsleden aan verzoekers dienst toe te wijzen alvorens de bestreden beslissing te nemen. Zij bleef binnen haar appreciatiebevoegdheid door

te kiezen voor een overplaatsing van verzoeker, gelet op de communicatie- en leiderschapsstijl van verzoeker die blijkbaar mee aan de basis lagen van de malaise binnen de dienst. Uit de bestreden beslissing en uit het dossier blijkt nergens duidelijk dat verzoeker “schuldig” werd bevonden aan een bepaald gedrag waarvoor hij moest worden “gestraft”. In de bestreden beslissing wordt trouwens expliciet gesteld dat de ordemaatregel werd genomen in het belang van de dienst en dat aan verzoeker geen beroepsfouten tegen het politieambt worden verweten.

5.2.3.2. Wat betreft het schadeverwekkend effect meent verzoeker dat de bestreden verplaatsing hem een grotere last oplegt dan nodig omdat ze hem overplaatst naar een betrekking die inhoudelijk van lager niveau is (geen beleidsfunctie meer maar een louter operationele) en hij er ook financieel nadeel door lijdt.

Het is voor de Raad van State, als legaliteitsrechter, niet evident om na te gaan of verzoekers overplaatsing inderdaad te beschouwen is als een degradatie. Beide partijen brengen een reeks feitelijke argumenten en stukken bij om hun gelijk te bewijzen. Het is niet de taak van de Raad van State deze elementen tegen elkaar af te wegen om vervolgens te bepalen of de ene functie minder hoog staat aangeschreven dan de andere. De Raad van State kan wel nagaan of de overheid, rekening houdend met de stukken van het administratief dossier, redelijkerwijze tot de conclusie kon komen dat een overplaatsing naar de nieuwe functie verzoeker niet meer schade toebrengt dan nodig. De toetsingsbevoegdheid van de Raad van State is ook hier “marginaal”.

Uit de functieprofielen die verzoeker bijbrengt in bijlage 14 en 15 van zijn verzoekschrift blijkt het volgende:

Diensthoofd operationele dienst eigendommen (vroegere functie)	Peletonsmanager Algemene Reserve en Bijstand (nieuwe functie)
gespecialiseerd	niet gespecialiseerd
algemene leiding en verantwoordelijkheid over fenomeendienst eigendommen	staat in voor de algemene leiding van één van de peletons
ondersteunt beleid op afdelingsniveau	ondersteunt beleid op niveau van de dienst
valt rechtstreeks onder gezag van Leiding en Coördinatie Lokale Recherche en wordt aangestuurd door het “bureel operaties”	valt rechtstreeks onder het diensthoofd LP/OPO/ARB en stuurt het hem toevertrouwde peleton aan

De omstandigheid dat de vroegere functie gespecialiseerd is en de nieuwe niet, betekent niet noodzakelijk dat de ene functie hoger staat aangeschreven dan de andere. Voorts blijken beide functies leidinggevend en ondersteunend. Het diensthoofd operationele dienst Eigendommen valt rechtstreeks onder het gezag van een andere instantie en wordt aangestuurd door een andere instantie. De pelotonsmanager valt onder een diensthoofd. Beiden lijken dus in een gezagsrelatie te moeten werken. Het lijkt er wel op dat op het niveau van diensthoofd de beleidsondersteuning meer inhoud heeft dan op het niveau van een pelotonscommandant. Zo moet het diensthoofd de korpsvisie en –prioriteiten vertalen in lokale doelstellingen, projecten en opdrachten. Maar tegelijkertijd benadrukt verzoeker zelf dat zijn beleidsruimte uiteindelijk beperkt was. Hij vermeldt immers in zijn verzoekschrift dat de wijze waarop hij zijn dienst moest organiseren en de grote beleidsmatige keuzes het gevolg waren van de beleidsopties die waren genomen door de korpsleiding en zijn afdelingschef (blz. 1, 13,17) en die hij diende toe te passen.

Verzoeker stelt dat hij verwijderd is uit de “gerechtelijke zuil”. Maar blijkbaar is hij nog wel aanwezig op vergaderingen waar ook leden van het openbaar ministerie deel van uitmaken (stuk 30 van het administratief dossier). Bovendien toont de verwijdering uit de “gerechtelijke zuil” enkel aan dat verzoeker een functie krijgt met een andere inhoud, hetgeen nog niet betekent dat die nieuwe functie minderwaardig is dan de vorige.

Van belang is ook het gegeven dat verzoeker niet beweert dat er een andere betrekking van zijn niveau vacant was waarnaar hij had kunnen overgeplaatst worden en die hem minder nadeel zou hebben opgelegd en op dezelfde wijze de goede werking van de dienst zou hebben gediend. Ter beoordeling van de vraag of de bestreden maatregel meer schade toebrengt dan nodig, is het uiteraard van groot belang te weten of de verwerende partij over alternatieven beschikte die minder nadelig zouden zijn voor verzoeker. Het blijkt niet dat die alternatieven voorhanden waren.

Het feit dat verzoeker in zijn nieuwe functie een recherchetoelage verliest, is alleen het gevolg van het feit dat aan zijn vorige functie een toelage verbonden was ter vergoeding van de werkelijke

onderzoekskosten en er geen dergelijke toelage bestaat voor zijn nieuwe functie omdat er ook geen dergelijke kosten aan verbonden zijn. De recherchevergoeding is enkel bestemd voor operationele functies. Dit blijkt uit artikel XI.13, 5° van het ministerieel besluit van 28 december 2001 tot uitvoering van sommige bepalingen van het koninklijk besluit van 30 maart 2011 tot regeling van de rechtspositie van het personeel van de politiediensten. De “permanente nota DGS/DSJ/P/12234” waarnaar verzoeker in zijn memorie van wederantwoord verwijst kan geen afbreuk doen aan de toepasselijke regelgeving.

Dat uit een opvolgingsverslag van 21 september 2011 van de externe dienst voor preventie en bescherming op het werk zou moeten blijken dat de verwijdering van verzoeker een positief effect had, is niet relevant ter beoordeling van de vraag of het om een tucht- of ordemaatregel ging. Hoe een dienst ingevolge de overplaatsing van een personeelslid naderhand gaat werken zegt immers niets over de bestraffende intentie van de overheid, noch over de vraag of grotere lasten werden opgelegd dan nodig.

Uit het voorgaande blijkt niet dat de verwerende partij de intentie had te bestraffen of dat aan verzoeker meer lasten werden opgelegd dan nodig.

De omstandigheid dat de verwerende partij aan verzoeker eerst de gelegenheid bood om vrijwillig van dienst te veranderen betekent niet dat een gedwongen overplaatsing geen ordemaatregel kan zijn.

Het feit dat de verwerende partij in de bestreden beslissing meedeelde dat een beroep bij de Raad van State open staat is niet relevant, vermits tegen ordemaatregelen (net als tegen tuchtmaatregelen) een beroep bij de Raad van State open staat. Dit maakt geen verschil uit voor het beantwoorden van de vraag of het om een orde- of tuchtmaatregel gaat.

5.2.4. In antwoord op hetgeen verzoeker in de laatste memorie aanvoert dient herhaald dat het uitgangspunt bij de beoordeling van het middel inderdaad de goede trouw van de overheid dient te zijn.

Het komt dan aan verzoeker toe om met concrete en precieze gegevens aan te tonen dat de overheid niet ter goeder trouw was bij het nemen van

de bestreden beslissing. Ook in zijn laatste memorie slaagt verzoeker er niet in de kwade trouw van de overheid aan te tonen. Verzoeker betoogt weliswaar dat hij aan de hand van opgenomen gesprekken de kwade trouw van de overheid kan aantonen. Deze opnames situeren zich echter in de periode voorafgaand aan de voormelde nieuwe ordemaatregel die werd genomen op 25 januari 2013. Zij gaan niet vooraf aan de thans bestreden beslissing. Het weze herhaald dat de stukken die in het thans voorliggende dossier werden bijgebracht niet van valsheid zijn beticht. Uit die stukken blijkt dat er problemen waren met de communicatie- en leiderschapsstijl van verzoeker. Verzoeker betoogt dat deze zienswijze eenzijdig en ongenueanceerd is. Zoals reeds werd uiteengezet treedt de Raad van State niet op als een rechter in hoger beroep die op vraag van verzoeker de ware toedracht van de feiten onderzoekt en vaststelt. De Raad gaat enkel na, zoals ook reeds gesteld, of de overheid op basis van de voorliggende stukken en gegevens in redelijkheid tot haar voorstelling van de feiten is kunnen komen. Uit niets blijkt dat de zienswijze van de overheid dat verzoekers communicatie- en leiderschapsstijl mee aan de basis liggen van een malaise binnen de dienst, kennelijk onredelijk is. Verzoeker betoogt ook dat hij niet begrijpt waarom enkel hij de dienst moet verlaten en dat dit aantoonde dat er een bestraffende intentie aanwezig is bij de overheid. Verzoeker kan echter niet worden bijgetreden. Indien bepaalde problemen opduiken met het functioneren van de leidinggevende van een bepaalde dienst, waardoor er binnen de dienst een malaise wordt ervaren, is het niet kennelijk onredelijk om de leidinggevende te verplaatsen, veeleer dan de personeelsleden van de dienst. Verzoeker zet ook nog uiteen dat de functie waarin hij werd overgeplaatst niet gelijkwaardig is aan de functie van waaruit hij komt. In wezen vraagt verzoeker hier andermaal dat de Raad van State zich veeleer als onderzoeksrechter dan als annulatierechter zou opstellen. Volgens verzoeker waren er in plaats van de bestreden beslissing nog alternatieven denkbaar om de goede werking van de dienst te verzekeren, doch hij preciseert deze niet.

5.2.5. Het eerste middel is bijgevolg niet gegrond.

B. Tweede middel

6.1. Uiteenzetting van het middel

6.1.1. Verzoeker voert als tweede middel de “schending van de hoorplicht” aan. Aan de bestreden beslissing ging een “voorstel ordemaatregel” van 1 juli 2011 vooraf. Reeds op 30 juni 2011 werd een bericht geplaatst op het intern communicatieplatform van de lokale politie van Antwerpen waaruit blijkt dat werd besloten tot de overplaatsing van verzoeker buiten de lokale recherche te Antwerpen. Ook uit een persbericht van 29 juni 2011 blijkt dat beslist werd verzoeker over te plaatsen. Verzoeker had dan nog geen voorstel van ordemaatregel betekend gekregen. Dit is een volledige uitholling van de hoorplicht, nu verzoeker toch minstens in de gelegenheid diende te worden gesteld om verweer te voeren ten aanzien van de beoogde maatregel.

Verzoeker kreeg overigens nooit een ernstige gelegenheid zijn verweer uiteen te zetten. Hij kreeg weliswaar gelegenheden om zijn verweer voor te dragen, maar dit verweer was op voorhand gedoemd om dode letter te blijven gezien de publicatie op het intranet van de maatregel die ten aanzien van verzoeker werd genomen. Het hoorrecht werd geridiculiseerd.

De verwerende partij erkent dat verzoeker door haar een eerste keer werd gehoord op 27 juni 2011 -dit blijkt uit de bestreden beslissing-, en verzoeker werd op dat moment voor de keuze geplaatst de voorgenomen maatregelen vrijwillig of gedwongen te ondergaan. Verzoeker werd enkel gehoord nopens de mogelijkheid de voorgenomen verdoken tuchtmaatregel vrijwillig of gedwongen te ondergaan.

Uit het verslag van SUBBOC van 1 juni 2011 blijkt dat de bestreden maatregel reeds werd voorbereid vanaf 1 juni 2011, doch verzoeker werd in de tussenliggende periode niet gehoord, noch door de verwerende partij, noch door het afdelingshoofd.

De hoorplicht houdt in dat de betrokkene op een nuttige wijze zijn standpunt naar voren moet kunnen brengen. Dit was in casu geenszins het

geval, vermits de verwerende partij de bestreden beslissing reeds had genomen toen zij verzoeker voor de eerste maal hoorde, en zij dit zelfs niet ontkent.

Verzoeker doet verder gelden dat hij geen inzage kreeg in het dossier hoewel er nochtans een administratief dossier was. Verzoeker wist dan ook niet op welke stukken de verwerende partij zich steunde. Er dient ook vastgesteld dat verzoeker geen nuttig verweer heeft kunnen voeren ten aanzien van de stukken waarop de korpschef zich meende te kunnen baseren om tot de bestreden beslissing te komen.

Het voorstel van ordemaatregel dateert van vrijdag 1 juli 2011 en verzoeker diende op uiterlijk maandag 4 juli 2011 zijn verweerschrift in te dienen. Verzoeker beschikte dus over twee weekenddagen om zijn verweer voor te bereiden en hij had geen toegang tot de relevante bewijsstukken waarmee hij zijn verweer had kunnen staven.

Een voorlopig rapport van 5 juli 2011 aangaande de risico-analyse bij de Lokale Recherche Antwerpen werd bij het dossier gevoegd na het voorstel van ordemaatregel en na de datum voor het indienen van het verweer.

6.1.2. In de memorie van wederantwoord herhaalt verzoeker hetgeen reeds in het verzoekschrift werd uiteengezet.

In antwoord op de argumentatie van de verwerende partij stelt verzoeker dat hij werd gehoord op een ogenblik dat de ordemaatregel reeds vast stond.

Verzoeker stelt ook dat in het kader van de procedure uiterst dringende noodzakelijkheid documenten konden worden opgevraagd bij de personeelsdienst van de lokale politie Antwerpen, doch hij had deze mogelijkheid niet in het kader van het verweer, gezien de korte termijn die bijna volledig in een weekend verliep.

De SUBBOC-vergadering van 1 maart 2011 waarop verzoeker aanwezig was kan niet worden gezien als een vergadering die kadert in de verplichting om verzoeker te horen. Van bepaalde gesprekken kan de verwerende partij enkel summiere e-mails, maar geen verslagen voortbrengen.

Indien het functioneren van verzoeker dermate bepalend was voor de malaise binnen zijn dienst had een functioneringsgesprek moeten plaatsvinden waarop de afdelingschef de vermeende tekortkomingen kon duiden met als doel het bijsturen van verzoekers manier van leidinggeven.

6.2. Beoordeling

6.2.1. Verzoeker betoogt in zijn tweede middel dat de hoorplicht werd geschonden, nu hij werd gehoord op een ogenblik dat de bestreden beslissing blijkbaar al vast stond.

6.2.2. Tegen niemand kan een ordemaatregel worden genomen die van aard is om de belangen van de betrokkene ernstig aan te tasten en die is gebaseerd op zijn persoonlijk gedrag, zonder dat hem de mogelijkheid wordt geboden om zijn standpunt op een nuttige wijze te doen kennen.

In casu werd de bestreden beslissing genomen op 7 juli 2011. Op vrijdag 1 juli 2011 maakte de korpschef een voorstel van ordemaatregel op. In dat voorstel wordt aan verzoeker de mogelijkheid gegeven om schriftelijk zijn standpunt naar voor te brengen ten laatste op maandag 4 juli 2011 en krijgt hij tevens de gelegenheid om door zijn korpschef gehoord te worden op maandag 4 juli 2011. In het voorstel van ordemaatregel staat tevens vermeld dat verzoeker op maandag 27 juni 2011 en woensdag 29 juni 2011 een gesprek had met zijn korpschef. Verzoeker diende op 4 juli 2011 een verweerschrift in. Ook al is de periode tussen 1 juli en 4 juli 2011 vrij kort, zij is niet onredelijk kort. Het moet voor verzoeker redelijkerwijze mogelijk zijn geweest zijn standpunt voor te bereiden, temeer daar hij niet werd overvallen door iets volkomen nieuws. Van een mogelijke overplaatsing was reeds langer sprake. Uit het voorstel van ordemaatregel en uit het horen van verzoeker blijkt dat de overplaatsing reeds op 27 en 29 juni 2011 het onderwerp van gesprek was tussen verzoeker en zijn korpsoverste. Het blijkt tevens dat verzoeker op 4 juli 2011 werd gehoord. Daarvan werd een verslag opgemaakt. In dat verslag wordt vermeld dat verzoeker in zijn verweer dezelfde middelen aanvoert als deze die hij reeds op maandag 27 juni en

woensdag 29 juni 2011 aanvoerde in de gesprekken met zijn korpschef. Verzoeker kreeg dus de gelegenheid om meermaals mondeling zijn standpunt naar voor te brengen en hij kon dit ook nog eens schriftelijk doen. Op verzoekers verweerschrift werd in de bestreden beslissing geantwoord. In die omstandigheden kan de schending van de hoorplicht niet worden aangenomen.

Verzoeker stelt dat reeds op 29 juni 2011 een persbericht verscheen en dat op 30 juni 2011 een bericht werd geplaatst op het intern communicatieplatform van de lokale politie van Antwerpen waaruit blijkt dat werd besloten tot zijn overplaatsing, zodat het ridicul is hem nadien te horen. Uit de bewuste berichten kan inderdaad worden afgeleid dat de verwerende partij plannen had om verzoeker over te plaatsen. Er kan echter niet ondubbelzinnig uit worden afgeleid dat er al een ontwerp-beslissing voorlag en nog veel minder dat er al een definitieve beslissing was genomen. Hoe het ook weze, zelfs al zou het vast staan dat op 29 juni 2011 reeds een definitieve beslissing was genomen -hetgeen wordt tegengesproken door het administratief dossier-, dan nog moet vastgesteld worden dat verzoeker voordien, met name op 27 juni 2011, reeds de gelegenheid had gekregen om ten aanzien van zijn korpsoverste zijn standpunt naar voor te brengen.

Uit de SUBBOC-verslagen van 1 maart 2011 en 1 juni 2011 kan niet worden afgeleid dat reeds zou zijn beslist verzoeker over te plaatsen. Er kan wel worden uit afgeleid dat er problemen zijn op de dienst van verzoeker en dat er gewerkt wordt aan een oplossing. Van een overplaatsing is echter nog geen sprake.

Verzoeker betoogt dat er een voorlopig rapport van 5 juli 2011 aangaande de risicoanalyse bij de Lokale Recherche Antwerpen bij het dossier werd gevoegd ná het voorstel van ordemaatregel en ná de datum voor het indienen van het verweer. Het blijkt echter niet dat de bestreden beslissing (mede) gesteund was op dit rapport en in de bestreden beslissing wordt er zelfs geen melding van gemaakt.

In zijn laatste memorie herhaalt verzoeker dat uit een persbericht van 29 juni 2011 blijkt dat toen al beslist was om hem over te plaatsen en dat dit ook blijkt uit een verklaring die de korpschef heeft afgelegd op de gemeenteraad van 27 juni 2011. Het persbericht werd hoger reeds besproken. Uit de verklaring tijdens de gemeenteraad blijkt niet ondubbelzinnig dat toen reeds formeel was

beslist verzoeker over te plaatsen. De korpschef verklaarde dat op de dag van de gemeenteraad een aantal maatregelen werden doorgevoerd en dat een aantal maatregelen zullen worden doorgevoerd de eerste dagen, maar welke maatregelen al werden doorgevoerd blijkt niet duidelijk.

6.2.3. Het tweede middel is niet gegrond.

C. Derde middel

7.1. Uiteenzetting van het middel

7.1.1. Verzoeker voert als derde middel de schending aan van de motiveringsverplichting. Volgens verzoeker is de beslissing gebaseerd op verkeerde feitelijke gegevens en gaat zij zelfs diametraal in tegen de realiteit. De motivering van de beslissing mist feitelijke grondslag. De materiële motiveringsplicht als beginsel van behoorlijk bestuur vereist nochtans dat beslissingen op rechtens en feitelijk aanvaardbare motieven berusten. Verzoeker stelt dat de motieven waarop de bestreden beslissing steunt foutief dan wel onbestaand zijn, of gebaseerd op lasterlijke geruchten. Verzoeker heeft in zijn verweerschrift uiteengezet dat het voorstel van ordemaatregel louter op perceptie is gebaseerd en geen individuele tekortkomingen en/of beroepsfouten inhoudt, zonder hierbij punctueel verweer te kunnen hebben voeren gelet op het gebrek aan redelijke termijn om zijn verweer voor te bereiden.

Verzoeker stelt omtrent de motieven van de bestreden beslissing, samengevat, wat volgt:

- het SUBBOC-verslag van 1 december 2010 stelt dat er problemen zijn aangaande de wijze waarop verzoeker zijn dienst leidde, doch verzoeker werd bij herhaling positief geëvalueerd door zijn oversten. Er werd daarbij ook gewezen op de aanvaarding binnen zijn team. Er is geen probleem omtrent de wijze waarop verzoeker zijn dienst leidt;
- verzoeker schreef een beleidsplan dat gebaseerd was op een ruimer beleidsplan en dat ook rekening hield met de opmerkingen van comité P. Het is niet

gebruikelijk voorafgaand aan een beleidsplan overleg te plegen met de leden van de dienst;

- het beleidsplan werd uiteengezet aan alle leden van de dienst Eigendommen. Ook op latere vergaderingen en infosessies werd verzoekers beleidsplan voorgesteld, en telkens was de afdelingschef aanwezig. Vanuit de korpsleiding of de afdelingsleiding werden geen opmerkingen, verbeteringen of nuanceringen naar voor gebracht;

- verzoeker wordt bekritiseerd omwille van zijn communicatie- en leiderschapsstijl. In 2008 werd verzoekers leiderschapsstijl door een onafhankelijk onderzoeksbureau getypeerd als taakgericht, hetgeen typerend is voor het hoger kader. De resultaten van dit onderzoek werden aan de korpsoversten meegedeeld en dus op het ogenblik van verzoekers benoeming als diensthoofd was verzoekers leiderschapsstijl gekend. Na zijn indiensttreding nam verzoeker maatregelen om excessen in de dienstprestaties weg te werken, en in die omstandigheden was een bepaalde stijl van leidinggeven noodzakelijk, zeker gelet op de onderbezetting van het personeelskader;

- het ziekteverzuim van bepaalde personeelsleden van de dienst kan geenszins te wijten zijn aan verzoeker aangezien ze geen deel uitmaakten van de door hem geleide dienst;

- verzoeker werd in een controlerende rol gedwongen ingevolge de publicatie van een hele reeks nieuwe afdelingsnota's en verwijst in dat verband naar verschillende documenten;

- in tegenstelling tot hetgeen in de bestreden beslissing staat, vond er op 4 april 2011 geen gesprek plaats tussen verzoeker en zijn afdelingschef. Verzoeker had op die datum rust. Het gesprek van 12 april 2011, waarvan melding wordt gemaakt in de bestreden beslissing, omvatte geen terechtwijzing omtrent verzoekers leiderschapsstijl. Als de leiderschapsstijl van verzoeker werkelijk ter discussie had gestaan, had deze het voorwerp moeten uitmaken van een functioneringsgesprek. Op 9 mei 2011 had verzoeker zowel een planningsgesprek als een evaluatiegesprek met zijn afdelingschef en uit het opgemaakte evaluatieverslag blijkt dat verzoeker over de noodzakelijke vaardigheden en competenties beschikt voor het uitoefenen van zijn functie. Op dit verslag werd de hoogste quoterings "goed" vermeld. Dit

evaluatieverslag werd op 19 mei 2011 door de korpschef ondertekend als eindverantwoordelijke;

- teamleden kunnen wel werken als de teamleider rust of verlof opneemt en er kan nog wel in duo's worden gewerkt;

- in de bestreden beslissing wordt gesteld dat de cel Gauwdiefstallen werd afgeschaft. Dit is foutief en gaat in tegen de feiten. Dit blijkt uit een artikel betreffende de cel Gauwdiefstallen in het personeelsmagazine van de Lokale Politie Antwerpen waarin wordt gesteld dat de cel Gauwdiefstallen niet wordt afgeschaft maar wel geïntegreerd binnen de dienst Eigendommen. De korpschef is de verantwoordelijke uitgever van het personeelsmagazine. Het is dan ook weinig ernstig te beweren dat verzoeker de wijzigingen in verband met de cel Gauwdiefstallen niet zou hebben afgestemd met de hiërarchische oversten;

- in de bestreden beslissing wordt manifest foutief gesteld dat verzoeker zonder overleg prioriteiten die werden vastgelegd in het zonaal veiligheidsplan zou hebben gewijzigd. Het noodzakelijke overleg werd wel gepleegd. Uit verzoekers evaluatieverslag van 26 februari 2008 blijkt ten andere dat verzoeker de waarden en normen van de organisatie eerbiedigt;

- de korpschef stelt in de bestreden beslissing ten onrechte dat er een stijgend ziekteverzuim is op de dienst Eigendommen en dat een groot aantal medewerkers de dienst hebben verlaten. Het ziekteverzuim op de dienst Eigendommen is evenwel niet groter dan op andere diensten binnen het Antwerps politiekorps. Er valt ook niet in te zien hoe het ziekteverzuim aanleiding zou kunnen geven tot het nemen van een ordemaatregel;

- in de bestreden beslissing wordt gewezen op de verziekte verstandhouding tussen het diensthoofd en zijn medewerkers, de onaangepaste communicatie- en leiderschapsstijl van verzoeker en het feit dat 15 personeelsleden de dienst hebben verlaten. Er hebben evenwel geen 15 personeelsleden de dienst verlaten. De oorzaak van het vertrek van de personeelsleden dient gezocht in de volgehouden weigering om de reorganisatie van de lokale recherche te aanvaarden en de onwil om het nieuwe beleidsplan een kans te geven. Het deficitair karakter van de dienst heeft bijkomende problemen meegebracht;

- als er op het vlak van de communicatie met het personeel eenrichtingsverkeer was via mail of plakbriefjes was dit omwille van dienstdoendheden. Wat betreft de functioneringsgesprekken werd niet afgeweken van de gewone communicatie met de medewerkers. De overlegvergaderingen werden niet afgeschaft. Er was geen eenzijdige wijziging van de dienstplanning en er was geen wijziging van de afspraken met de partners. Het klopt niet dat aan de teamleiders een verbod tot operationeel werk was opgelegd, want de teamleiders zullen na verloop van tijd terug tijd hebben om “dossiers te draaien”;
- in de bestreden beslissing wordt gesteld dat verzoekers wijze van leidinggeven en zijn visie niet stroken met de noden van de dienst, doch in een evaluatieverslag van 9 mei 2011 werd verzoeker positief beoordeeld. Het beleidsplan van verzoeker strookt met de algemene pijlers van het algemeen beleidsplan.

7.1.2. In de memorie van wederantwoord herhaalt verzoeker hetgeen reeds in het verzoekschrift was gesteld. Verder doet hij nog gelden wat volgt:

- verzoeker werd in 2002 tot commissaris benoemd en sinds zijn aanstelling werd geen enkel probleem vastgesteld met zijn manier van leiding geven. In zijn huidige functie stelt zich opnieuw geen enkel probleem aangaande zijn manier van leiding geven;
- verzoeker betwist met klem dat hij in het raam van zijn nieuwe beleidsplan de uitspraak zou hebben gedaan dat “wie zich niet in dit nieuwe plaatje kon vinden, zich best kandidaat kan stellen voor een andere functie binnen afdelingsmobiliteit”. Verzoeker was zelfs niet aanwezig op de SUBBOC-vergadering waar hij dit zou hebben gezegd. De bewuste uitspraak werd gedaan door verzoekers afdelingschef;
- een leiderschapsstijl kan niet anders worden bepaald dan op basis van vragen die aan respondenten worden voorgelegd;
- drie inspecteurs maakten mobiliteit naar de dienst Eigendommen vanaf 1 juli 2011 en toch werd hun ziekteverzuim van de periode vóór 1 juli 2011 ingeroepen tegen verzoeker;
- hoewel het ziekteverzuim van twee personeelsleden niet bepalend is voor het totale ziekteverzuim, is het tekenend voor de manier waarop de verwerende partij

herhaaldelijk met foutieve gegevens haar standpunt tracht te onderbouwen. Verzoeker ontkent het hoge absentisme binnen zijn dienst niet, maar deze situatie was algemeen binnen de lokale recherche;

- wat betreft de personeelsbezetting is het zo dat een aantal personeelsleden die werden afgedeeld als ARW medewerkers geenszins de volledige periode werden tewerkgesteld bij de dienst Eigendommen. Op dat punt kan worden verwezen naar prestatiefiches en een kopie van het aanwezigheidsregister;

- de verwerende partij wil valselijk de indruk wekken dat de dienst van verzoeker continu op peil werd gehouden en het personeelstekort werd verholpen door ondersteuning vanuit ARW. Hieromtrent wordt manifest foutieve informatie verstrekt;

- verzoeker brengt een personeelslijst bij met aanduiding van de langdurige afwezig en schrappingen van het personeel, waaruit de preciaire personeelsbezetting blijkt;

- betreffende de personeelsbezetting op verzoekers dienst levert de verwerende partij manifest foutieve informatie;

- de verwerende partij verwijt aan verzoeker overdreven controle, doch aan verzoeker kan bezwaarlijk worden verweten om in te willen staan voor de correcte verwerking van administratieve stukken. Wat betreft de controle door verzoeker veronachtzaamt de verwerende partij verzoekers uitspraken binnen hun juiste context te situeren;

- wat betreft de vraag of verzoeker op 4 en 12 april 2011 gesprekken had in verband met de noodzaak tot aanpassing van zijn leiderschapsstijl betoogt verzoeker in verband met het argument dat er op latere data gesprekken bij hem thuis plaats vonden dat het van alle ernst ontbloomt is te beweren dat de korps- en afdelingschef zich tot tweemaal toe naar het thuisadres van verzoeker zouden hebben begeven;

- het klopt niet dat verzoeker in gesprekken van 4 en 12 april 2011 op zijn leiderschapsstijl zou zijn aangesproken. Naar de mening van de verwerende partij zou verzoeker gedurende 1 maand de opmerkingen van zijn leidinggevenden naast zich hebben neergelegd om dan toch nog positief te worden geëvalueerd, hetgeen absurd is. Even absurd is het dat de evaluatie in mei 2011 hoofdzakelijk pro forma zou zijn gebeurd. Dat betekent dat men een reglementair bepaalde procedure naast

zich zou hebben neergelegd en kennelijk meer waarde hecht aan mondelinge gesprekken waarvan de inhoud nergens wordt aangetoond;

- wat betreft het beweerdelijk verbod om in duo's te werken kan bezwaarlijk worden gesteld dat het door verzoeker aangebrachte stuk nietszeggend zou zijn;

- de verwerende partij heeft zich bij het nemen van de bestreden beslissing telkens opnieuw laten leiden door geruchten en slaagt er niet in om objectieve bewijsstukken bij te brengen die de beslissing zouden kunnen schragen. Verzoeker ziet zich verplicht uitvoerig te antwoorden op de ongefundeerde opmerkingen van de verwerende partij en hij wordt genoopt tot het bijbrengen van bewijskrachtige stukken tot bewijs van het tegendeel. Het komt evenwel aan de verwerende partij toe haar ordemaatregel te motiveren en hierin de juiste feitelijke gegevens te vermelden, waarvan zij uiteraard ook het bewijs moet kunnen leveren;

- het beweerdelijk afschaffen van de cel Gauwdiefstallen is in overleg met de hiërarchische oversten geschied. In de e-mail van 6 december 2010 waarover de verwerende partij het heeft, wordt uitdrukkelijk gesteld dat het takenpakket van de cel Gauwdiefstallen niet wordt afgeschaft. Het is wel zo dat de focus werd verschoven naar woninginbraken. Gelet op de omstandigheden kon verzoeker niet anders dan deze beslissing nemen. Het toelaten om acties te laten doorgaan die een bijkomende administratie zouden teweegbrengen, zou een volstrekt onverantwoorde keuze uitmaken. Verzoeker verwijst naar communicatie in verband met geplande acties rond gauwdiefstallen waaruit blijkt dat hij in opdracht van de afdelingschef lokale recherche een operatieorder rond de aanpak van dit fenomeen liet opstellen en overleg met de territoriale afdelingen gepland had. Deze acties voorzagen in een gemengd dispositief om de werklust voor de eigen dienst zo beperkt mogelijk te houden en toch tegemoet te komen aan de wensen van de korpsleiding. Verzoeker wordt verantwoordelijk geacht voor de afschaffing van de acties gauwdiefstallen en dit wordt aan hem verweten doch er worden hieromtrent geen andere bewijsstukken voorgelegd dan communicatie in de pers;

- wat betreft het verwijt dat zonder overleg wijzigingen werden aangebracht in het zonaal veiligheidsplan stelt verzoeker dat het logisch is dat niet enkel dossiers rond woninginbraken een kwalitatief verder onderzoek door de recherche kennen, maar dat eender welke inbraak waarbij een verdachte gevat werd, door de lokale

recherche werd overgenomen. Tegenpartij durft zonder schroom stellen dat verzoeker niet-goedgekeurde, eenzijdige initiatieven nam, terwijl uit de communicatie van 24 december 2010 blijkt dat de korpschef zelf zijn fiat voor de korpsnota gaf en een heel communicatieschema voorstelde;

- uit de evaluaties van 26 februari 2008 en 9 mei 2011 blijkt dat verzoeker de waarden van de organisatie eerbiedigt;

- wat betreft het groot aantal mobiliteitsaanvragen stipt verzoeker aan dat de verwerende partij op geen enkele manier kan staven dat verzoekers dienst eind juni nog slechts over 9 vaste medewerkers zou beschikken. Uit het administratief dossier dat door de verwerende partij werd bijgebracht blijkt dat verzoeker nog over 18 vaste medewerkers beschikte;

- wat betreft de signalen over de slechte werking van de dienst Eigendommen stelt verzoeker dat hij geenszins heeft erkend dat er sprake is van eenrichtingsverkeer in de communicatie. Aan verzoeker wordt verweten dat hij veelvuldig functioneringsgesprekken zou houden en geen normale gesprekken. Bij de memorie van antwoord heeft de verwerende partij een functioneringsnota bijgebracht doch geenszins een functioneringsgesprek. Blijkens een verslag van de dienstvergadering van 8 november 2010 is het verzoeker die heeft voorzien in bijkomend overleg met de teamleiders zodat niet kan worden ingezien op welke gronden aan verzoeker kan worden verweten de wekelijkse dienstvergaderingen met de teamleiders te hebben afgeschaft daar waar bijkomend overleg werd voorzien op initiatief van verzoeker. Uit dat verslag blijkt ook dat het verzoeker is die feedback vraagt van de leden van zijn dienst, en niet omgekeerd. Uit het verslag van de dienstvergadering van 8 november 2010 blijkt ook dat verzoeker feedback verleent aan de leden van zijn dienst. Voorts kan niet worden ingezien hoe aan verzoeker kan worden verweten eenzijdig dienstplanningen te hebben gewijzigd. Het is evenwel evident dat een planning behoort te worden aangepast wanneer nieuwe medewerkers het team vervoegen. Dit is niet gelijk te stellen met het eenzijdig wijzigen van een dienstplanning. Verzoeker stelt ook dat het ondenkbaar is als zou er door hem verbod zijn opgelegd om met twee politieagenten een gevangene te halen, vermits dit tegen alle veiligheidsrichtlijnen ingaat.

7.2. Beoordeling

7.2.1. Verzoeker voert in zijn derde middel aan dat de bestreden beslissing een correcte feitelijke grondslag mist. Daarbij wordt zo goed als elk motief van de bestreden beslissing bekritiseerd.

7.2.2. In casu blijkt dat verzoeker op 1 juli 2011 een voorstel van ordemaatregel ontving waarin zo goed als dezelfde motieven staan als deze die de bestreden beslissing schragen. In de bestreden beslissing wordt wel nog bijkomend geantwoord op het verweerschrift van verzoeker. In zijn verweerschrift van 4 juli 2011 benadrukt verzoeker vooral dat het een kwestie van “perceptie” is. Op de eigenlijke motieven die ten grondslag liggen aan het voorstel van ordemaatregel gaat hij zo goed als niet in, hoewel deze motieven, voortgaande op hetgeen hij thans aanvoert voor de Raad van State, naar zijn mening klaarblijkelijk aangetast waren door duidelijke gebreken. Het dient erkend dat verzoeker over niet veel tijd beschikte om tot een punctuele kritiek van de motieven over te gaan. Dit neemt niet weg dat hij toch een begin van kritiek kon hebben geformuleerd, temeer daar het aangelegenheden betrof die al veel langer hangende waren en verzoeker er blijkbaar wel in slaagde om reeds op 7 juli 2011, dit wil zeggen de dag zelf van de bestreden beslissing, bij de Raad van State een vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid in te stellen tegen die beslissing waarbij hij blijkbaar wel in staat was om een omstandige en gedetailleerde kritiek te formuleren op de motieven van de bestreden beslissing. Verzoeker heeft bijgevolg het bestuur niet geconfronteerd met de talrijke bezwaren die hij tegen de motieven van de bestreden beslissing had te formuleren, aldus de indruk wekkend dat hij over die bezwaren heenstapte, met als gevolg dat het bestuur de kans niet heeft gekregen zijn bezwaren tegemoet te treden. Het gegeven dat verzoeker die bezwaren thans voor het eerst voor de Raad van State formuleert, noopt tot de conclusie dat het derde middel niet ontvankelijk is.

In zijn laatste memorie stelt verzoeker dat de rechtspraak van de Raad van State de bewijslast omkeert, “hoewel op de schouders van de verzoekende partij geen bewijslast rust”. Het weze herhaald dat verzoeker ten

minste een begin van bewijs had kunnen formuleren. Het volstaat ook niet te betogen, zoals verzoeker, dat de ordemaatregel op “perceptie” is gesteund. Met zeer concrete gegevens dient aangehoord waarom het om de perceptie gaat en niet om de realiteit.

7.2.3. Het derde middel is dus niet ontvankelijk.

D. Vierde middel

8.1. Uiteenzetting van het middel

8.1.1. Verzoeker voert als vierde middel de schending van de zorgvuldigheidsplicht aan. Met verwijzing naar hetgeen is uiteengezet onder het derde middel stelt verzoeker dat hij ten aanzien van de foutieve feitelijke gegevens waarop de korpschef zich baseert, niet anders kan dan tevens de schending van het zorgvuldigheidsbeginsel inroepen.

Verzoeker stelt verder meer concreet het volgende:

“(…)

Dat meest treffend, doch niet limitatief, wordt geduid op de verwijzing in de bestreden beslissing naar:

- een gesprek dat verzoeker op 4 april 2011 zou hebben gehad met zijn afdelingschef terwijl verzoeker op deze dag niet heeft gewerkt en niet op de arbeidsplaats aanwezig was;
- het beweerd eigengereid afschaffen van de cel gauwdiefstallen terwijl deze niet werd afgeschaft doch geïntegreerd in de cel eigendommen, zoals bekend door het afdelingshoofd en de korpschef, niet in het minst blijkens publicatie in het personeelsmagazine;
- het feit dat personeelsleden enkel nog zouden kunnen werken als hun teamleider werkt en niet meer in duo's terwijl dit haaks staat op de dienstroosters die bij onderhavig verzoekschrift worden gevoegd;
- vernietigende verslagen van ARW medewerkers terwijl in een afdelingsvergadering van maart 2011 in verband met dit onderwerp door de afdelingschef hoogstens wordt verwezen naar een 'verschil in opvang'.

Dat in diezelfde afdelingsvergadering, eveneens door de afdelingschef verwezen wordt naar een initiatief van verzoeker dat als voorbeeld dient te gelden voor de andere diensthoofden, m.n. de creatie van een onthaalmap voor ARW-medewerkers (…)

- eenzijdige wijzigingen met afspraken met partners terwijl niet verzoeker doch wel het middenkader deze afspraken heeft gewijzigd en verzoeker het middenkader heeft dienen bij te sturen (…).

(…)”.

Het zorgvuldigheidsbeginsel vereist dat de overheid zorgvuldig is bij de feitenvinding. In casu is er geen sprake van een correcte feitenvinding, zoals reeds uiteengezet in het derde middel. Hetgeen aan de verwerende partij door derden werd aangereikt aangaande het functioneren van verzoeker werd kennelijk “voetstoots” aangenomen door de verwerende partij, zonder dat dit op zijn realiteit werd gecontroleerd.

In de bestreden beslissing wordt een opsomming gegeven van de signalen over de beweerde slechte werking van de dienst eigendommen. De daaromtrent door de korpschef weerhouden elementen zijn het resultaat van een beschadigings- en lastercampagne ten aanzien van verzoeker. Verzoeker betwist de inhoud van deze signalen met klem maar voelt zich niet geroepen deze tot in detail te beantwoorden. Deze signalen zijn onbewezen geruchten. In de pers verklaarde de burgemeester van Antwerpen dat er een lastercampagne was tegen de leiding van de recherche.

De gegevens in verband met het groot aantal mobiliteitsaanvragen zijn niet correct.

8.1.2. In de memorie van wederantwoord herhaalt verzoeker zijn middel. Naast een herhaling van de concrete punten die reeds in het verzoekschrift werden opgesomd voegt hij er nog volgende concrete punten aan toe:

“(…)

- het groot aantal medewerkers dat de dienst zou hebben verlaten terwijl tijdens de procedure is gebleken dat verweerder zich op manifest foutieve gegevens baseert en geen rekening heeft gehouden met externe oorzaken van mobiliteit, zoals bv. definitieve opruiming;

Dat de bestreden beslissing kennelijk mede tot stand is gekomen op basis van een de mobiliteitsgegevens van de dienst Eigendommen waarin dezelfde personeelsleden tot 3x toe worden vermeld en personeel wordt opgenomen dat niet tot de dienst Eigendommen behoorde (...);

- het hoge ziekteverzuim dat zich evenwel blijkt de verklaringen door de afdelingschef in de gehele lokale recherche voordoet en duidt dat het een vicieuze cirkel betreft veroorzaakt door de administratieve werklast;

- de vermeende extreme controle van verzoeker die evenwel door verzoeker gekaderd werd in het verslag van de SUBBOC-vergadering dd. 1 maart 2011;

- de omstandigheid dat verzoeker enkel functioneringsgesprekken zou hebben gevoerd en geen normale gesprekken terwijl verzoeker louter de procedures en richtlijnen terzake heeft gevolgd en verweerder er niet in slaagt het bewijs van het tegendeel te leveren; Indien de verweerder nazicht zou hebben gedaan van de objectieve stukken en verzoeker op voorhand zou hebben gehoord, zou hij hebben

vastgesteld dat er evident niet enkel functioneringsgesprekken hebben plaatsgevonden, hetgeen verzoeker ook uitdrukkelijk meldt op de SUBBOC-vergadering dd. 1 maart 2011 (...)

- de eenzijdige wijziging van de planning terwijl duidelijk blijkt dat deze beperkt bleef tot het bewaken van de verplichte permanentiediensten, conform de terzake geldende richtlijnen;

- het favoritisme naar proactief team en voormalige taskforce terwijl dit op geen enkel objectief gegeven berust is;

- de eenzijdige uitbreiding van de aanpak van woninginbraken naar alle vormen van eigendomsriminaliteit terwijl dit de expliciete opdracht was van de afdelingschef met expliciete goedkeuring van verwerende partij;

- het niet meer werken rond BOM-dossiers en rondtrekkende dadergroepen terwijl dit werd opgenomen in het beleidplan dat op verschillende gelegenheden werd uiteengezet in aanwezigheid van de afdelingschef ;

- een aantal voorvallen die zich op de dienst zouden hebben voorgedaan terwijl geenszins wordt aangeduid om welke voorvallen het zou gaan.

(...)"

Wat betreft de mobiliteitsaanvragen stelt verzoeker dat stuk 14 van het administratief dossier in strijd is met stuk 6, waaruit blijkt dat INP's Anken en Franzen nooit vaste medewerkers zijn geweest van de dienst Eigendommen toen verzoeker er de leiding had. Uit de door de verwerende partij bijgebrachte mutatieaanvragen blijkt dat deze door andere oorzaken werden ingegeven dan de werking van de dienst Eigendommen. Een groot deel van de aanvragen had betrekking op mutatie naar de nieuwe dienst ARW die de interesse van een heel aantal personeelsleden heeft gewekt gezien het afwisselend karakter van de inzet van deze personeelsleden.

8.2. Beoordeling

8.2.1. Het vierde middel valt in wezen samen met het derde middel. Ook in het vierde middel worden de motieven van de bestreden beslissing bekritiseerd. Verzoeker stelt echter ditmaal niet dat dit wijst op een gebrek aan feitelijke grondslag van de beslissing, maar op een onzorgvuldige voorbereiding ervan.

8.2.2. De kritiek geformuleerd bij de bespreking van het derde middel geldt hier onverkort. De grieven die verzoeker thans uit kon hij reeds hebben geuit

in zijn verweerschrift van 4 juli 2011, waarin hij de gelegenheid kreeg zijn standpunt naar voor te brengen tegen het ontwerp van ordemaatregel van 1 juli 2011. Het ontwerp van ordemaatregel en de ordemaatregel zelf steunen immers op nagenoeg dezelfde motieven. Door zijn kritiek op de motieven voor het eerst te uiten in de procedure voor de Raad van State werd boven gesteld dat het derde middel onontvankelijk is. Logischerwijze is dat ook de conclusie wat het vierde middel betreft.

Ook dient vastgesteld dat verzoeker bij de ontwikkeling van zijn vierde middel voor het eerst in de memorie van wederantwoord een bijkomende reeks concrete grieven opsomt die ook al in het verzoekschrift hadden kunnen worden opgesomd. Dit is een tweede reden om het middel onontvankelijk te bevinden, althans wat die bijkomende grieven betreft.

In de laatste memorie worden geen argumenten aangevoerd die tot een andere zienswijze nopen.

8.2.3. Het vierde middel is niet ontvankelijk.

E. Vijfde middel

9.1. Uiteenzetting van het middel

9.1.1. Verzoeker voert als vijfde middel de schending van het redelijkheidsbeginsel aan. Verzoeker betoogt dat in de bestreden beslissing een aantal vermeende tekortkomingen worden vastgesteld in zijn leiderschapskwaliteiten, in het bijzonder een gebrek aan mensgerichte aanpak, doch heeft hij geen weet van een gebrek aan mensgerichte aanpak. Er werd hem nooit gewezen op tekortkomingen op dit vlak. In een evaluatieverslag van 9 mei 2011, onderschreven door verzoekers korpschef, bekwam verzoeker de globale evaluatie “goed”, de beste quotering die kan worden bekomen. In dit evaluatieverslag werd geen enkele opmerking gemaakt ten aanzien van de persoonsgerichte aanpak van verzoeker en wat betreft het leiden van zijn dienst. Nochtans deed de malaise in de dienst Eigendommen zich op dat ogenblik reeds lange tijd voor. Als de mensgerichte

aanpak van verzoeker voor de korpschef werkelijk een probleem zou zijn geweest, zou hiervan melding zijn gemaakt in het evaluatieverslag. Zodoende schendt de verwerende partij het redelijkheidsbeginsel.

Verzoeker betoogt verder dat de verwerende partij zich bij het nemen van de bestreden beslissing baseerde op elementen die niet met de realiteit overeen stemmen. Hij stelt ook dat op de SUUBOC-vergadering van 1 maart 2011 werd beslist verzoeker te evalueren na de volledige aanvulling van zijn dienst, doch deze aanvulling werd uiteindelijk niet afgewacht om verzoeker te beoordelen. Kort voor de thans bestreden ordemaatregel werd het personeelsbestand op de dienst Eigendommen reeds gedeeltelijk aangevuld. Het is niet redelijk om, net voor de essentiële aanvulling van het personeelskader op de dienst Eigendommen, verzoeker te treffen met een ordemaatregel.

9.1.2. In de memorie van wederantwoord wordt herhaald hetgeen reeds in het verzoekschrift werd uiteengezet. Verzoeker gaat nader in op het evaluatieverslag en de bijlagen erbij om daaruit te besluiten dat de evaluatie van mei 2011 gunstig was en daaruit blijkt dat de bestreden beslissing geen grondslag heeft in objectieve feitelijke gegevens.

Uit stuk 15 van het administratief dossier, waarnaar de verwerende partij verwijst, blijkt dat de verzuchtingen van de personeelsleden van de ARW kennelijk betrekking hebben op de onwetendheid aangaande de inhoud van de inzet van de ARW-medewerkers en hun betrokkenheid bij de dienst Eigendommen.

Uit het verslag van 28 februari 2011 (door de verwerende partij verkeerdelijk als een beoordelingsformulier betiteld) blijkt geenszins dat verzoeker in kennis zou zijn gesteld van de vermeende wrijvingen naar aanleiding van zijn manier van leiding geven. Verzoeker wenst hierbij wel te doen opmerken dat de officiële evaluatie als pro forma wordt afgedaan door de verwerende partij, doch deze anderzijds wel het bewijs van de vermeende tekortkomingen van verzoeker meent te kunnen leveren met een officieus verslag van een teamleider van een andere dienst.

Gelet op artikel VII.1.14 van het koninklijk besluit van 30 maart 2001 tot regeling van de rechtspositie van het personeel van de politiediensten, zoals vervangen door artikel 7 van het koninklijk besluit van 20 december 2007 tot wijziging van het koninklijk besluit van 30 maart 2001 kan niet worden ingezien op welke wijze de verwerende partij tot het standpunt kan komen als zouden de vermeldingen van het officiële evaluatieverslag niet van toepassing zijn op verzoeker.

9.2. Beoordeling

9.2.1. Verzoeker voert als vijfde middel aan dat het redelijkheidsbeginsel is geschonden nu hij omwille van vermeende tekortkomingen in zijn leiderschapsstijl en zijn gebrek aan mensgerichte aanpak wordt overgeplaatst, terwijl hij kort voor die overplaatsing, op 9 mei 2011, nog positief werd geëvalueerd en zijn korpsoverste akkoord ging met die evaluatie.

9.2.2. Het wordt niet betwist dat de verwerende partij bij het nemen van de bestreden beslissing beschikte over een ruime appreciatiebevoegdheid. Slechts wanneer de overheid op een kennelijk onredelijke wijze gebruik maakt van die ruime appreciatiebevoegdheid kan de bestreden beslissing worden vernietigd. Er is slechts sprake van kennelijke onredelijkheid wanneer het niet denkbaar is dat een overheid, in het licht van alle voorhanden zijnde gegevens, in redelijkheid tot de genomen beslissing kan komen. In casu moet vastgesteld worden dat de overheid geconfronteerd werd met een aantal documenten waarin sprake is van problemen op de dienst Eigendommen die grotendeels het gevolg zijn van een veel te resultaatgerichte en te weinig mensgerichte communicatie van verzoeker, een te grote controle van de medewerkers, en een overdaad aan administratief werk ten nadele van het researchewerk. Dit blijkt uit de meergenoemde SUBBOC-verslagen van 1 december 2010 en 1 maart 2011. In het licht van alle gegevens, inclusief het gunstig evaluatieverslag van 9 mei 2011, kon de verwerende partij redelijkerwijs tot de bevinding komen dat een ordemaatregel in casu aangewezen is.

Bovendien mag het gewicht van het evaluatieverslag van 9 mei 2011 niet worden overschat. Dit evaluatieverslag is zeer algemeen en summier. Wat betreft “overeenstemming met het competentieprofiel” en “realiseren van de doelstellingen” krijgt verzoeker “goed”, wat betreft “eerbiediging van de waarden van de politiediensten” krijgt verzoeker de vermelding “bevredigend”. De eindvermelding is “goed”. Het is niet kennelijk onredelijk dat de verwerende partij blijkbaar meer gewicht hechtte aan de meer gedetailleerde en concrete elementen omtrent verzoekers wijze van leiding geven en communiceren dan aan de meer algemene evaluatie. Die evaluatie moet ook gezien worden als een voorlopige, tussentijdse evaluatie nu op het SUBBOC van 1 maart 2011 werd gesteld dat de evaluatie dient te gebeuren eens de dienst volledig is, maar omdat dit te lang zou kunnen duren werd verzoeker toch al geëvalueerd.

De tegenstelling tussen de ordemaatregel en de evaluatie is ook minder absoluut dan verzoeker doet geloven. De ordemaatregel wordt niet opgelegd omwille van schuldig, verwijtbaar gedrag. De ordemaatregel is dus niet een uitsluitend “negatief” gegeven dat diametraal staat tegenover de “positieve” evaluatie. De ordemaatregel is trouwens niet alleen ingegeven door problemen omtrent de wijze van functioneren van verzoeker, maar ook en vooral door het belang van de dienst.

Verzoeker stelt dat hem een ordemaatregel werd opgelegd vóórleer het personeelsbestand op zijn dienst was aangevuld, aanvulling die reeds bezig was. De verwerende partij maakte echter geen kennelijk onredelijk gebruik van haar appreciatiebevoegdheid door niet te willen wachten tot het personeelskader weer volledig bezet zou zijn. Het belang van de dienst kan immers vereisen dat niet wordt gewacht.

In de laatste memorie ziet verzoeker de zaken weliswaar anders. Indien het gewicht van het evaluatieverslag van 9 mei 2011 niet hoger wordt ingeschat dan nodig, en dit verslag gezien wordt in de context van andere stukken van het administratief dossier, in het bijzonder de SUBBOC-verslagen, kan niet geconcludeerd worden dat geen enkele redelijk handelende overheid tot een beslissing kon komen zoals de thans bestredene.

9.2.3. Het vijfde middel is niet gegrond.

F. Zesde middel

10.1. Uiteenzetting van het middel

10.1.1. Verzoeker voert als zesde middel de schending van het evenredigheidsbeginsel aan. Verzoeker betwist “met klem” de noodzakelijkheid van de ordemaatregel. Hij wijst “naar de beperkte aard van de maatregelen die worden genomen, naast de overplaatsing van verzoeker” en hij doet gelden dat de maatregelen die de Korpschef neemt niet door verzoeker konden worden genomen. De ordemaatregel heeft er alle schijn van het resultaat te zijn van een lastercampagne tegen verzoeker, zonder dat de korpschef daadwerkelijk maatregelen neemt om de malaise binnen de dienst Eigendommen te kunnen aanpakken. Verzoeker verzet er zich tegen dat problemen die zich in het verleden al op de dienst voordeden, nu op hem worden afgeschoven. De ordemaatregel wordt genomen op het ogenblik dat de langverwachte versterking van de dienst zal plaatsvinden. Slechts de aanvulling van het personeelskader zal de goede werking van de dienst kunnen herstellen, niet de overplaatsing van verzoeker. Er is een schending van het evenredigheidsbeginsel omdat er een kennelijke wanverhouding bestaat tussen de ordemaatregel en het doel dat deze maatregel kan bereiken, dit temeer gezien er zich andere maatregelen opdringen die binnen korte termijn zullen worden geïmplementeerd.

10.1.2. In de memorie van wederantwoord verwijst verzoeker nog naar het eerste middel “aangaande de vervulling van de randvoorwaarden”, en voert hij aan dat de bestreden beslissing niet evenredig is gezien het met de ordemaatregel beoogde resultaat kon worden bereikt door de vervulling van de randvoorwaarden en de verwijdering van verzoeker uit de dienst geenszins noodzakelijk was om hetzelfde resultaat te bekomen.

10.2. Beoordeling

10.2.1. Net als bij het vijfde middel bekritiseert verzoeker de wijze waarop de verwerende partij van haar appreciatiebevoegdheid gebruik maakte. De genomen ordemaatregel is volgens verzoeker onevenredig in het licht van het beoogde doel en andere maatregelen waren mogelijk.

10.2.2. Opnieuw dient vastgesteld dat de Raad van State de wijze waarop de overheid gebruik maakt van haar appreciatiebevoegdheid in principe niet kan toetsen. Slechts wanneer er een kennelijk onevenredig verband is tussen de maatregel en het beoogde doel kan de bestreden beslissing worden vernietigd. In casu kan niet worden gesteld dat er een kennelijk onevenredig verband bestaat tussen het doel van de maatregel, de goede werking van de dienst Eigendommen en de overplaatsing van verzoeker, rekening houdend met de vaststelling dat deze problemen minstens te maken hebben met zijn wijze van leiding geven en communiceren. Mogelijkerwijze kon de verwerende partij inderdaad met andere maatregelen hebben ingegrepen op de dienst Eigendommen. Het is echter niet kennelijk onevenredig in casu te kiezen voor de overplaatsing van het diensthoofd. Dat verzoeker niet bevoegd was om een bepaalde maatregel zelf te nemen doet daar niet aan af. Dat gewacht had dienen te worden op de versterking van de dienst is een opportuiniteitskritiek van verzoeker.

10.2.3. Het zesde middel is niet gegrond.

G. Zevende middel

11.1. Uiteenzetting van het middel

11.1.1 In zijn memorie van wederantwoord voert verzoeker een nieuw, zevende middel aan. Hij roept de schending in van artikel 22 van het reglement op de interne mobiliteit, doordat in de bestreden beslissing geen evaluator wordt vermeld, terwijl het genoemde artikel 22 dit nochtans vereist. Verzoeker stelt dat

hij het middel niet in het verzoekschrift kon aanvoeren, aangezien het pas via een beslissing van 24 oktober 2011 is dat hij vernam dat Jo De Geest als zijn evaluator werd aangeduid. Verder betoogt verzoeker dat hij, nog steeds overeenkomstig hetzelfde artikel 22, behoorde te worden gehoord door een adviseur van de dienst HRM.

11.2. Beoordeling

Artikel 22 van het “Reglement op Interne Mobiliteit” (september 2011) heeft betrekking op ordemaatregelen en bepaalt onder meer wat volgt:

“(…)
Betrokkene wordt gehoord door een adviseur van HRM.
(…)
De evaluator wordt vermeld in het besluit korpschef.
(…)”.

Verzoeker betoogt dat hij de schending van deze bepaling niet in het verzoekschrift kon inroepen omdat pas met een besluit van 24 oktober 2011 van de korpschef een evaluator werd aangeduid. Dit standpunt kan niet worden bijgetreden. Als er in de bestreden beslissing geen evaluator werd aangeduid terwijl dit vereist was, kon verzoeker dit reeds zien bij de lezing van de bestreden beslissing en hoefde hij daarvoor niet te wachten op het besluit van de korpschef van 24 oktober 2011. Evenzeer kon verzoeker, op het ogenblik dat hij de beslissing kreeg, vaststellen dat hij niet was gehoord door een adviseur van HRM. Verzoeker kon dus het middel reeds in het verzoekschrift hebben geformuleerd. Vermits het middel pas voor het eerst in de memorie van wederantwoord werd opgeworpen is het onontvankelijk.

11.3. Het zevende middel is onontvankelijk.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. Verzoeker wordt verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing en van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 350 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van negenentwintig januari tweeduizend veertien, door de Raad van State, XIVE kamer, samengesteld uit:

André Beirlaen,	kamervoorzitter,
Carlo Adams,	staatsraad,
Pierre Barra,	staatsraad,
bijgestaan door	
Nick Hollevoet,	toegevoegd griffier.

De griffier

De voorzitter

Nick Hollevoet

André Beirlaen