

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 228.009 van 8 juli 2014
in de zaak A. 206.776/X-15.738.**

In zake : Vera VRANCKEN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Sven Mary
kantoor houdend te 1060 Brussel
Afrikastraat 92
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de POLTIEZONE HASSELT - ZONHOVEN - DIEPENBEEK
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Patrick Hofströssler en Audrey Baeyens
kantoor houdend te 1050 Brussel
Louizalaan 99
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 24 oktober 2012, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van de korpschef van de lokale politiezone Hasselt - Zonhoven - Diepenbeek (hierna: HAZODI) van 23 mei 2012 tot omschrijving van de functie van Vera Vrancken als adviseur lokaal geïntegreerd veiligheidsbeleid (klasse A1).

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 222.699 van 28 februari 2013 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing verworpen.

Verzoekster heeft een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

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

Eerste auditeur Geert De Bleeckere heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 25 april 2014.

Kamervoorzitter Johan Lust heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Sven De Baere, die *loco* advocaat Sven Mary verschijnt voor verzoekster, en advocaat Kurt Willems, die *loco* advocaten Patrick Hofströssler en Audrey Baeyens verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Geert De Bleeckere heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3. Verzoekster is statutair ambtenaar van het niveau A (CaLog-personeel) bij de lokale politiezone HAZODI. Zij wordt in 2001 aangesteld als secretaris van het politiecollege en van de politieraad. Zij is overeenkomstig het in 2005 opgestelde organogram tevens hoofd van de administratie.

In de Zonale Veiligheidsraad worden vanaf september 2008 besprekingen gevoerd in verband met de optimale bedrijfsvoering van de politiedienst door middel van een nieuw managementmodel. Als gevolg van de beslissing van het politiecollege van 3 april 2009 ter implementatie van dit managementmodel, is verzoekster van dan af niet langer hoofd van de administratie van de lokale politiezone. Zij behoudt wel haar functie van politiesecretaris.

Op 12 november 2009 dient verzoekster klacht in tegen korpschef M. B. wegens pesterijen op het werk, op grond van de wet van 4 augustus 1996 ‘betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk’.

Het politiecollege keurt op 16 november 2009 een gewijzigd organogram goed, dat door verzoekster een “afrekeningsorganogram” wordt genoemd. Het nieuwe organogram wordt, na behandeling van de aangelegenheid in het basisoverlegcomité, op 17 december 2009 door de politieraad goedgekeurd. Dezelfde dag trekt het politiecollege haar beslissing van 16 november 2009 in.

Op 15 januari 2010 maakt verzoekster een procedure aanhangig bij de voorzitter van de arbeidsrechtbank te Hasselt wegens pesten op het werk. Op de zitting van 27 januari 2010 wordt overeengekomen dat het politiecollege met verzoekster overleg zal plegen met het oog op een passende taak voor haar.

Het politiecollege beslist op 8 februari 2010 om haar bij maatregel van inwendige orde met onmiddellijke ingang tijdelijk te ontheffen van haar functie van secretaris bij het politiecollege totdat de door haar ingestelde procedures, onder meer deze op grond van de wet van 4 augustus 1996, zijn beëindigd. Voor de duur van deze maatregel wordt verzoekster aangesteld als adviseur lokaal integraal veiligheidsbeleid van de politiezone HAZODI.

Op 28 april 2010 beslist de politieraad om verzoekster tijdelijk te ontheffen van haar functie van secretaris bij de politieraad.

De procureur des Konings te Hasselt deelt op 30 juni 2010 aan de verwerende partij mee dat ten laste van verzoekster een strafprocedure werd gestart met betrekking tot misdrijven naar aanleiding van een selectie- en aanwervingsprocedure van een assistent-administratie niveau C in de politiezone. Naar aanleiding daarvan wordt verzoekster door het politiecollege voorlopig geschorst.

Op 11 oktober 2011 wordt verzoekster door de correctionele rechtbank vrijgesproken. Haar voorlopige schorsing wordt op 28 oktober 2011 beëindigd.

Het politiecollege besluit op 17 oktober 2011 L. Klaykens aan te duiden als secretaris van het politiecollege en “[a]lle vorige beslissingen van het politiecollege met betrekking tot de aanduiding van een politiecommissaris en plaatsvervangend politiesecretaris” in te trekken. Dat besluit is bij arrest 228.008 van 8 juli 2014 retroactief vernietigd geworden.

De politieraad keurt op 8 december 2011 de personeelsformatie van het operationeel en van het administratief en logistiek personeel van de lokale politiezone goed. Op 1 maart 2012 bepaalt de politieraad het “effectief van het operationeel en van het administratief en logistiek personeel van de lokale politie HAZODI”, evenals de weging van de functies van het niveau A van het administratief en logistiek kader.

Met een e-mailbericht van 23 mei 2012 zendt P. P., die inmiddels korpschef van de lokale politiezone HAZODI is geworden, aan verzoekster “het functieprofiel [...] van uw functie”.

IV. Ontvankelijkheid

Exceptie

4. Naar de mening van de verwerende partij is de bestreden beslissing niet aanvechtbaar voor de Raad van State omdat het om een loutere maatregel van inwendige orde gaat “genomen in het belang van de dienst ten einde er de goede werking van te helpen verzekeren en zonder dat zij rechtsgevolgen heeft voor de statutaire situatie van verzoekende partij”. Onder meer wijst de verwerende partij erop dat de taken die door de bestreden beslissing aan verzoekster worden opgedragen in verhouding staan tot haar ambt, dat de functie beoogt haar voldoende visibiliteit en aanzien te geven, en dat verzoekster er niet financieel door op achteruitgaat.

Beoordeling

5. Maatregelen van inwendige orde zijn niet in alle omstandigheden onaanvechtbaar met een beroep tot nietigverklaring. Zo is een beroep tegen een functiewijziging wel ontvankelijk wanneer de wijziging een grote weerslag heeft op de wijze waarop de betrokkene zijn functie moet vervullen of ook nog wanneer de maatregel is genomen door een onbevoegde overheid, in zoverre de betrokkene die onbevoegdheid aanvoert.

6. Zoals hierna nader aan bod komt, is de bestreden beslissing vanwege de inhoud van de nieuwe functie waarin ze voorziet, van aard aanzienlijk in te grijpen in verzoeksters situatie en kan ze als voor haar griefhoudend worden aangezien.

Bovendien betwist verzoekster de bevoegdheid van de auteur ervan.

7. De exceptie is derhalve ongegrond.

V. Eerste middel

Standpunt van de partijen

8. Verzoekster voert in een eerste middel aan dat de korpschef de bevoegdheid die hem op grond van artikel 44 van de wet van 7 december 1998 ‘tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus’ (hierna: WGP) en de artikelen VI.II.85 en volgende van het koninklijk besluit van 30 maart 2001 ‘tot regeling van de rechtspositie van het personeel van de politiediensten’ is toebedeeld, heeft geschonden.

Zij zet in substantie uiteen dat haar begin 2010 bij beslissing van het politiecollege bij ordemaatregel een tijdelijke functie was toegekend waarbij zij onder het rechtstreeks gezag van de burgemeester-voorzitter werd geplaatst en dat die beslissing nog steeds van kracht is aangezien de procedure inzake het pesten op het werk nog altijd hangend is voor de arbeidsrechtbank te Hasselt. Niettemin geeft de korpschef haar een nieuwe functie die beperkter is en onder het toezicht van de korpschef wordt uitgeoefend, en wijzigt of herziet hij zo een beslissing tot het tijdelijk toekennen van een functie die door het politiecollege genomen werd. Dit doet volgens verzoekster afbreuk aan de bevoegdheid van het politiecollege.

9. In de memorie van antwoord betoogt de verwerende partij dat de korpschef overeenkomstig artikel 44 WGP instaat voor de organisatie en de verdeling van de taken binnen het lokaal politiekorps en dat ook uit de richtlijnen van 1 december 2006 ‘tot het verlichten en vereenvoudigen van sommige administratieve taken van de lokale politie’ volgt dat het de korpschef toekomt om te bepalen welke taken aan de politieambtenaren of agenten van politie worden toevertrouwd en welke aan het CaLog-personeel.

Het was logisch, aldus de verwerende partij, dat het politiecollege – en niet de korpschef M. B. met wie verzoekster in een heftig conflict verwickeld was – besloot om verzoekster op 8 februari 2010 te ontheffen

van de functie van secretaris waarin zij op 9 januari 2001 door het politiecollege was aangesteld. De aanstelling in een andere functie was daar het accessorium van, nu verzoekster anders feitelijk zonder werk zat. Vandaar dat het politiecollege de beslissing heeft genomen.

Maar nu is P. P., zijnde iemand die nooit betrokken was bij de feiten die de basis vormden voor de polariserende tweestrijd in de politiezone, de korpschef. Het onpartijdigheidsbeginsel vormt in zijn hoofde dan ook geen beletsel om zijn wettelijke bevoegdheid ten volle uit te oefenen en bijgevolg thans de concrete taken van verzoekster te bepalen.

10. In de laatste memorie verklaart de verwerende partij dat de korpschef de concrete functiebeschrijving voor de functie lokaal geïntegreerd veiligheidsbeleid heeft opgesteld en dat het politiecollege dit nauw heeft opgevolgd aangezien er op 23 januari 2012 een agendapunt aan de nieuwe personeelsformatie werd gewijd. Evenwel laat het politiecollege zich niet in met de concrete leiding, de organisatie en de verdeling van de taken binnen het lokaal politiekorps. Alle bevelen moeten via de korpschef zelf gebeuren.

Het is volgens de verwerende partij dan ook duidelijk dat alleen de korpschef bevoegd was om de functieomschrijving van verzoekster te wijzigen en haar hiervan in kennis te stellen. De reden dat in het verleden het politiecollege is opgetreden, had te maken met een toen bestaand probleem van onpartijdigheid en onafhankelijkheid, aangezien juist de korpschef het voorwerp uitmaakte van de aanklacht wegens pesterijen op het werk. Maar vandaag bestaat er geen dergelijk beletsel meer aangezien de korpschef inmiddels iemand anders is.

Ten slotte doet de verwerende partij gelden:

“Dat de bestreden beslissing geen uitdrukkelijk voorbehoud bevat betreffende het tijdelijk karakter van de functie kan moeilijk tot haar onwettigheid leiden, gelet op de duidelijke context van dit dossier. Het is voor iedereen duidelijk dat verzoekende partij de functie tijdelijk uitoefent hangende gerechtelijke procedures. Uiteraard zal haar functie worden

gerevalueerd van zodra deze gerechtelijke procedures zullen zijn afgerond. Het is op aangeven van de arbeidsrechtbank dat een tijdelijke oplossing werd uitgewerkt en verwerende partij gaat deze oplossing uiteraard ten volle naleven. De functiebeschrijving legt enkel de inhoudsvereisten van de functie vast, doch wijzigt niets aan het gegeven dat verzoekende partij tijdelijk in de functie is aangewezen.”

Beoordeling

11. Noch artikel 44 WGP, volgens hetwelk de korpschef instaat voor de leiding, de organisatie en de verdeling van de taken binnen het lokaal politiekorps, noch de richtlijnen van de ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie van 1 december 2006 waarnaar in de memorie van antwoord wordt verwezen, hebben het politiecollege van de politiezone HAZODI er kennelijk van afgehouden om, bij beslissing van 8 februari 2010, verzoekster aan te stellen als adviseur integraal veiligheidsbeleid, in het kader van het veiligheidscontract van de stad Hasselt en de politiezone HAZODI. Het wordt ook door niemand beweerd dat het politiecollege zich door die voorschriften daar tenminste van had dienen te laten afhouden.

Blijkens de betrokken functienota werkt de adviseur lokaal integraal veiligheidsbeleid onder toezicht van de burgemeester-voorzitter van de politiezone en bestaat zijn of haar functie erin om het concept “integrale veiligheid” op maat van de drie gemeenten van de politiezone in te vullen: enerzijds moeten prioriteiten van het lokale veiligheidsbeleid worden vastgelegd en uitgewerkt, evenals een zo totaal mogelijk beeld van de relevante ontwikkelingen op het gebied van veiligheid voor de gemeente; anderzijds is het doel “het afstemmen van processen met actoren”, zodat het veiligheidsbeleid zo transparant, effectief en efficiënt mogelijk wordt uitgevoerd. De ontwikkeling, door de adviseur, van een stappenplan is de eerste aanzet met betrekking tot de geïntegreerde aanpak die tot de implementatie van het concept “integrale veiligheid” moet leiden.

12. Zoals deze beslissing van het politiecollege van 8 februari 2010 zelf expliciet aangeeft, strekt ze er toe om “in het kader van de contouren die door

de arbeidsrechtbank op de zitting van 27 januari 2010 zijn geschetst” bij te dragen “tot het aanreiken van oplossingen voor de situatie die thans dreigt te escaleren”.

Die bijdrage bestaat erin dat, eensdeels, verzoekster tijdelijk van haar functie van secretaris van het politiecollege wordt ontheven totdat de door haar ingestelde procedures zijn afgelopen en dat, anderdeels, zij voor dezelfde duur wordt aangesteld als adviseur integraal veiligheidsbeleid, welke functie genoemd wordt “van groot belang [te zijn] voor de politiezone en kadert in de noodzakelijke wisselwerking tussen de politiezone en de administratie met het oog op een integraal veiligheidsbeleid en wisselwerking tussen politie- en preventiediensten”.

Naar de verwerende partij in de memorie van antwoord beweert, zou de tijdelijke aanstelling van verzoekster als adviseur integraal veiligheidsbeleid “het accessorium” zijn van haar ontheffing van de functie van secretaris van het politiecollege.

13. Met de bestreden beslissing deelt de korpschef aan verzoekster mee dat zij als adviseur lokaal geïntegreerd veiligheidsbeleid onder zijn rechtstreeks gezag zal werken en dat de functie inhoudt wat volgt:

- “- De Adviseur Lokaal Geïntegreerd Veiligheidsbeleid biedt ondersteuning aan de gemeenten bij het opstellen van een GAS-reglement;
- Licht de doelstellingen en werking van GAS toe aan de gemeenten;
- Stelt een evaluatierapport op inzake de GAS-toepassing;
- Zorgt voor een beleid waarin de verschillende aspecten van veiligheid worden benadrukt;
- Neemt deel aan vergaderingen voor overleg tussen de verschillende actoren op gemeentelijk niveau die betrokken zijn bij de gemeentelijke administratieve sancties;
- Voert een beleid inzake preventie van de items die in het GAS-reglement zijn opgenomen;
- Leidt het politiepersoneel op inzake de toepassing van het GAS-reglement;
- Overlegt met partners om een integraal veiligheidsbeleid op basis van het GAS-reglement uit te werken;
- Voert de opdrachten uit die door de korpschef worden opgedragen;
- Administratie van de GAS voor de politiezone HAZODI:

- o Overmaken GAS-dossiers aan SA
- o Overmaken beslissingen aan ontvanger
- o Opvolgen GAS-dossiers
- o Cijfergegevens
- o Statistieken
- o up-to-date houden van het politiereglement GAS
- o gasbemiddeling.”

Het verschil met de omschrijving van verzoeksters vorige functie mag aanzienlijk worden genoemd.

14. Nochtans is niet betwist dat de duur waarvoor het politiecollege verzoekster op 8 februari 2010 in de functie van adviseur integraal veiligheidsbeleid had aangesteld, nog niet verstreken was. Namelijk waren, en zijn ook vandaag nog, de door verzoekster ingestelde procedures niet alle afgelopen.

15. Weliswaar heeft, sinds de beslissing van het politiecollege van 8 februari 2010, de politieraad op 8 december 2011 een nieuw organogram goedgekeurd en op 1 maart 2012 dat organogram in een personeelsformatie “vertaald”, maar met geen woord wordt, in de bestreden beslissing of in de bij de Raad van State neergelegde procedurestukken, concreet geargumenteed en inzichtelijk gemaakt dat de voortzetting door verzoekster van de tijdelijke functie die haar op 8 december 2011 is toebedeeld geworden en waarvan toentertijd werd opgemerkt dat ze “van groot belang is voor de politiezone”, daar onverenigbaar mee is en er onmogelijk in in te passen.

16. Naar de Raad van State uit de memorie van antwoord begrijpt, is de beslissing van het politiecollege van 8 februari 2010 meer in het bijzonder achterhaald en niet meer actueel omdat de vroegere korpschef vervangen is door P. P.:

“Thans is de korpschef, de heer [P. P.], iemand die niet betrokken was in de procedure voor de arbeidsrechtbank en ook nooit betrokken was – omdat hij op dat ogenblik niet in de politiezone werkzaam was – bij de feiten die de basis vormden voor de polariserende tweestrijd in de politiezone. Het onpartijdigheidsbeginsel vormt in zijn hoofde dan ook geen beletsel om zijn

wettelijke bevoegdheid ten volle uit te oefenen en dienvolgens thans de concrete taken van verzoekende partij te bepalen.”

Maar dat sluit dan weer niet uit, zo blijkt uit de laatste memorie van de verwerende partij, dat het, niettegenstaande de bestreden beslissing ter zake stilzwijgend is, toch “voor iedereen duidelijk” zou moeten zijn dat ook de nieuwe functie slechts tijdelijk is “hangende gerechtelijke procedures”:

“Het is op aangeven van de arbeidsrechtbank dat een tijdelijke oplossing werd uitgewerkt en verwerende partij gaat deze oplossing uiteraard ten volle naleven. De functiebeschrijving legt enkel de inhoudsvereisten van de functie vast, doch wijzigt niets aan het gegeven dat verzoekende partij tijdelijk in de functie is aangewezen.”

De ene en de andere argumentatie gaan nochtans bezwaarlijk samen.

17. Ten slotte laat de verwerende partij uitschijnen dat de korpschef bij het nemen van de bestreden beslissing nauw is “opgevolgd” door het politiecollege “aangezien er op 23 januari 2012 een agendapunt aan de nieuwe personeelsformatie werd gewijd”.

Wat het politiecollege, blijkens stuk 20 van het administratief dossier, op 23 januari 2012 heeft gedaan, is niet meer dan kennis nemen van het schrijven van het provinciebestuur van 11 januari 2012 waarin wordt gevraagd of het organogram dat de politieraad op 8 december 2011 goedkeurde een onmiddellijke wijziging van de huidige personeelsformatie uitmaakt, dan wel een loutere toekomstvisie is. En dan in te stemmen met de vraag om het dossier over het effectief van het operationeel en van het administratief en logistiek kader en over de weging van de functies A te agenderen voor de eerstvolgende politieraad.

Met andere woorden is er geen enkel bewijs, of zelfs maar aanwijzing, voor dat wat specifiek de beëindiging betreft van de tijdelijke aanstelling van verzoekster als adviseur lokaal integraal veiligheidsbeleid waarin het politiecollege op 8 februari 2010 voorzag – en die beweerdelijk het accessorium is van haar ontheffing door het politiecollege van haar functie als secretaris van dat college – de korpschef hiervoor de instemming had van het

politiecollege of tenminste het politiecollege op enigerlei wijze in die welbepaalde kwestie had gekend.

18. Vastgesteld wordt dat in de concrete omstandigheden van de zaak de korpschef op 23 mei 2012 niet in de voorwaarden verkeerde opdat hij bevoegd geacht kan worden, alleen en geheel buiten het politiecollege om, te beslissen verzoekster met de functie van adviseur lokaal geïntegreerd veiligheidsbeleid te belasten. Het middel is in deze mate gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt de beslissing van de korpschef van de lokale politiezone HAZODI van 23 mei 2012 tot omschrijving van de functie van Vera Vrancken als adviseur lokaal geïntegreerd veiligheidsbeleid (klasse A1).

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

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van acht juli 2014, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
bijgestaan door	
Silvan De Clercq,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Silvan De Clercq

Johan Lust