

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 230.457 van 10 maart 2015
in de zaak A. 208.258/X-15.845.**

In zake : Wannes WILMS
 woonplaats kiezend te 3920 Lommel
 Sint-Thomasstraat 13

tegen :

de STAD LOMMEL
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Ann Coolsaet
kantoor houdend te 2018 Antwerpen
Arthur Goemaerelei 69
bij wie woonplaats wordt gekozen
en eveneens
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Ingrid Opdebeek
kantoor houdend te 2630 Aartselaar
Karel van de Woestijnelaan 7

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 19 maart 2013, strekt tot de
nietigverklaring van :

“1° de gemeenteraadsbeslissing d.d. 22 januari 2013 houdende
‘Goedkeuren wijziging organogram’, [...];
2° de beslissing van ongekende datum genomen door een ongeken
bestuursorgaan houdende wijziging van de samenstelling van het
managementteam [...].”

II. Verloop van de rechtspleging

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

Eerste auditeur-afdelingshoofd Rudi Van der Gucht 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 24 oktober 2014.

Kamervoorzitter Johan Lust heeft verslag uitgebracht.

Verzoeker, die in persoon verschijnt, en advocaat Ann Coolsaet, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Rudi Van der Gucht heeft een met dit arrest andersluidend 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 werd bij de stad Lommel benoemd als afdelingshoofd Organisatie en Ontwikkeling en maakte als zodanig, met de secretaris, de financieel beheerder en de andere drie afdelingshoofden deel uit van het managementteam.

Op 22 januari 2013 keurt de gemeenteraad een nieuw organogram goed. Dit is de eerste bestreden beslissing. Blijkens de aanhef ervan zijn de krachtlijnen:

“1. een nieuwe vorm van samenwerken tussen bestuur en administratie: oprichting van het Bestuurscollege, waarin de leden van het schepencollege samen zullen beraadslagen met de leidinggevende ambtenaren van de administratie

2. integratie van de verschillende onderdelen van de organisatie: stad, OCMW, politie, brandweer, toerisme, de beide AGB's zullen allen vertegenwoordigd zijn in het bestuurscollege; de integratie tussen stad en OCMW wordt extra gestimuleerd door de oprichting van het College van Secretarissen

3. in opvolging van het vormingstraject voor diensthoofden van de voorbije 2 jaar wordt er overgestapt van een verticale naar een horizontale structuur; de bestaande afdelingen en de bestaande functies van afdelingshoofd verdwijnen.”

Het goedgekeurde organogram is ingevuld met leidinggevend. Daar is de naam van verzoeker niet bij. Ook niet de naam van het afdelingshoofd Vrije Tijd en Welzijn, C. Van Endert, die in dit verband het beroep gekend onder nr. A. 208.265/X-15.842 instelde. De namen van het afdelingshoofd Economie, R. V., en het afdelingshoofd Infrastructuur en Planning, M. G., komen er wel in voor.

Nog op 22 januari 2013 stelt de gemeenteraad het managementteam voor de legislatuur 2013-2018 samen. In de aanhef wordt verwezen naar het gewijzigde artikel 96 van het gemeentedecreet, het streven naar integratie van en samenwerking met de diverse onderdelen van de organisatie en de omschakeling van verticale naar horizontale structuur, en de goedkeuring van het gewijzigde organogram. Verzoeker wordt niet vermeld, C. Van Endert evenmin. Wel vermeld zijn R. V. en M. G. Dit besluit is het tweede voorwerp van het beroep.

IV. Onderzoek van het derde en het vierde middel

Standpunt van de partijen

4. Verzoeker leidt een derde middel af uit de schending van het gelijkheidsbeginsel. Verzoeker zet uiteen wat volgt:

“Het doel ‘overstappen van een verticale naar een horizontale structuur’ is maar te verwezenlijken door alle betrekkingen van afdelingshoofd te schrappen en betrokkenen in disponibiliteit te plaatsen. Daarvoor is evenwel niet gekozen. In praktijk blijven twee van de vier afdelingshoofden afdelingshoofd (minstens een leidinggevende functie uitoefenen) en lid van het managementteam, terwijl twee anderen gedetacheerd worden naar een vzw en de facto gedegradeerd worden tot stafmedewerker. Nergens wordt een verklaring gegeven voor dit onderscheid. Derhalve is er geen redelijk verband van evenredigheid tussen de aangewende middelen (twee hun functie en lidmaatschap laten behouden en twee niet) en het beoogde doel (de horizontale structuur).”

In een vierde middel wordt de schending van de materiële motiveringsplicht aangevoerd. Onder meer wordt het volgende toegelicht:

“Nergens wordt aangegeven waarom verzoeker en mevrouw Claudie Van Endert uit het managementteam worden uitgesloten, terwijl de heren [R. V.] en [M. G.] hun lidmaatschap behouden.

Nergens wordt verklaard op grond van welke motieven – gesteld dat na de organisatie er nog slechts twee van de vier afdelingshoofden in stadsdiensten kunnen worden ondergebracht – het verantwoord is dat juist deze twee mogen blijven en de ander twee uit de stadsdiensten geëlimineerd worden.”

5. Volgens de verwerende partij, in de memorie van antwoord, mist het derde middel feitelijke grondslag en zijn door de eerste bestreden beslissing “wel degelijk alle functies van afdelingshoofd geschrapt”. Voor elk personeelslid dat een functie van afdelingshoofd bekleedde is daarna een andere functie gevonden, rekening houdend met de specifieke competenties van elk personeelslid. Het is juist dat twee van de voormalige afdelingshoofden ook deel uitmaken van het managementteam in zijn nieuwe samenstelling. Zij maken hiervan echter geen deel uit omdat ze nog steeds afdelingshoofd zouden zijn, maar op basis van hun nieuwe functie als secretaris van een autonoom gemeentebedrijf en als technisch adviseur. Hun aanwijzing past in de beleidsoptie om de hoogste vertegenwoordigers van de diverse “diensten” van de stad in de ruimste zin op te nemen, naast enkele vaktechnisch onderlegde personeelsleden zoals de humanresourcesmanagement-adviseur en de technisch adviseur.

Met betrekking tot het vierde middel antwoordt de verwerende partij dat verzoekers kritiek niets te maken heeft met de twee bestreden beslissingen: “De toewijzing van de nieuwe functies aan de vier voormalige afdelingshoofden is immers het voorwerp van andere beslissingen, die niet in dit beroep tot nietigverklaring worden aangevochten”. Naar de mening van de verwerende partij staart verzoeker zich blind op de namen van de leden van het managementteam, in plaats van te kijken naar de functies opgenomen in het managementteam. Indien men dit laatste doet, dan is de nieuwe samenstelling van het managementteam “klaar en duidelijk in het licht van de reorganisatie en de beleidsoptie die hierin wordt vertolkt”.

6. In de memorie van wederantwoord reageert verzoeker inzake het derde middel dat de verwerende partij laat verstaan dat er een afweging van competenties heeft plaats gevonden en dat blijkbaar zijn competenties niet van aard zijn bevonden dat ze nog nuttig binnen de diensten van de stad kunnen worden aangewend, maar dat die afweging “niet opgenomen is in het administratief dossier, terwijl dit toch een essentieel element is dat in dat dossier thuis hoort”.

Het is, naar de mening van verzoeker, in het licht van die beweerde afweging van competenties onbegrijpelijk waarom het afdelingshoofd Organisatie en Ontwikkeling, die overeenkomstig zijn functiebeschrijving benoemd werd omdat hij over de vereiste competenties beschikte inzake alle aspecten van personeelsmanagement, human resources en ontwikkeling, niet langer in het managementteam mag zetelen, en daar vervangen wordt door zijn ondergeschikte, namelijk het diensthoofd Personeelszaken. Voor de keuze gesteld wie deze kwesties voort mag behandelen in het managementteam en in de stadsorganisatie, moest men kiezen tussen verzoeker en bedoeld diensthoofd. Uit niets blijkt dat beider competenties tegen mekaar zijn afgewogen en op grond van welke redenering de competenties van het diensthoofd zijn verkozen boven die van verzoeker.

Wat het vierde middel betreft, dupliceert verzoeker onder meer dat de intentie om een vlakke organisatiestructuur te creëren in de stad in tegenspraak is met de beweerde beleidsoptie om de hoogste vertegenwoordigers van de diverse diensten van de stad in het managementteam op te nemen. De verwerende partij bewijst daarmee “het de facto in standhouden van een niveau, vergelijkbaar met dat van de voormalige afdelingshoofden”. Als men alle vertegenwoordigers van de diensten die hetzelfde niveau bekleden als R. V. en M. G. zou uitnodigen voor het managementteam, dan zou het uit meer dan veertig mensen bestaan, aangezien er in het nieuwe organogram sprake is van meer dan veertig diensthoofden.

7. In de laatste memorie doet de verwerende partij nog gelden dat verzoeker er niet in slaagt te weerleggen dat hij niet de individuele aanstellingen van R. V. en M. G. in hun nieuwe functie heeft aangevochten en dat ze dus definitief zijn. Evenmin weerlegt verzoeker dat van de bestreden beslissingen niet mag worden verwacht dat ze aangeven waarom de vermelde personeelsleden in het organogram en het managementteam werden opgenomen en hijzelf niet. Overigens toont verzoeker, aldus de verwerende partij, niet aan dat een van die aanstellingen kennelijk onredelijk zou zijn.

Beoordeling

8. Luidens artikel 75 van het gemeentedecreet geeft het organogram de organisatiestructuur van de gemeentelijke diensten weer, geeft het de gezagsverhoudingen aan en duidt het de functies aan waaraan het lidmaatschap van het managementteam is verbonden.

De gemeenteraadsbeslissing van de stad Lommel van 22 januari 2013 doet tegelijk meer en minder.

Enerzijds geeft ze niet alleen een schematisch overzicht van de organisatie en geeft ze de hiërarchie weer, maar bovendien wordt het nieuwe

organogram – anders dan het gewijzigde organogram – tevens “[i]ngevuld met leidinggevend en”.

Anderzijds duidt de beslissing niet de functies aan waaraan het lidmaatschap van het managementteam is verbonden. Wie, vanaf 1 februari 2013, “voor de legislatuur 2013-2018” een plaats in het managementteam heeft, bepaalt de gemeenteraad in een afzonderlijke beslissing van 22 januari 2013.

9. Blijkens de aanhef van de beslissing tot goedkeuring van het nieuwe organogram is het de bedoeling over te stappen “van een verticale naar een horizontale structuur” en verdwijnen de bestaande afdelingen en de bestaande functies van afdelingshoofd. Bijzondere aandacht, in het organogram, gaat nu naar de diensten en diensthoofden.

In dat verband verklaarde de burgemeester op 11 januari 2013 in het bijzonder onderhandelingscomité dat aan drie afdelingshoofden een voorstel is gedaan om diensthoofd te worden en dat met één afdelingshoofd “een nieuwe uitdaging [wordt] gezocht buiten de organisatie”.

10. Naar de Raad van State is gebleken, zijn er van de vier afdelingshoofden die eveneens alle vier in het managementteam zetelden, twee die ook in het nieuwe organogram als leidinggevende – diensthoofd – worden opgenomen. Zij maken tevens deel uit van het gewijzigde managementteam. Het gaat om de afdelingshoofden Economie (R. V.) en Infrastructuur en Planning (M. G.).

De eerste is aangeduid als leidinggevende van zeven diensten: Grondbeleid, Landbouw, Markt & Kermis, Horeca, Tewerkstelling, Middenstand en Bedrijfsleven. Hij wordt voortaan in het managementteam opgenomen als “secretaris AGB Patrimonium”.

De tweede staat aan het hoofd van de diensten Nutsvoorzieningen, Meting en Openbare Werken. Hij zetelt in het managementteam als “technisch adviseur”.

Anders vergaat het verzoeker en C. Van Endert.

Verzoeker, afdelingshoofd Organisatie en Ontwikkeling en als zodanig blijkens zijn functiebeschrijving lid van het managementteam, wordt uiteindelijk door de secretaris op 14 maart 2013 bij dienstaanwijzing tewerkgesteld in de vzw Erfgoed Lommel, in de functie van medewerker Beleid en Vorming. Hij maakt geen deel uit van het nieuwe managementteam. Een vroegere ondergeschikte van verzoeker, J. H., wordt wel in het nieuwe organogram opgenomen, als diensthoofd Personeel, O(rganisatie)&O(ntwikkeling) en Verzekeringen. Betrokkene zetelt ook in het nieuwe managementteam, als “HRM-adviseur”.

C. Van Endert, afdelingshoofd Vrije Tijd en Welzijn en eveneens blijkens de beschrijving van die functie geroepen om in het managementteam te zetelen, wordt bij beslissing van de secretaris van 28 januari 2013 bij dienstaanwijzing tewerkgesteld bij de vzw Toerisme Lommel, in de functie van beleidsmedewerker. Ook zij wordt niet meer aangeduid voor het gewijzigde managementteam. Haar taken als communicatieambtenaar worden overgenomen door G. P., die in het organogram wordt vermeld als diensthoofd Communicatie & Onthaal.

11. Samengevat, hebben de bestreden beslissingen tot gevolg dat de functies van afdelingshoofd verdwijnen en dat in de nieuwe structuur nog slechts twee van de vier gewezen afdelingshoofden een functie als leidinggevende en een plaats in het managementteam behouden. Verzoeker en C. Van Endert moeten als leidinggevende én in het managementteam plaats maken voor anderen.

Op grond van welke afweging en motieven de verwerende partij hiertoe gekomen is, wordt door haar niet verklaard, noch blijkt het uit het administratief dossier.

12. Het excuus daarvoor, in de procedurestukken van de verwerende partij, namelijk dat verzoekers kritiek naast de kwestie is omdat de toewijzing van de nieuwe functies het voorwerp van andere beslissingen uitmaakt die niet in het kader van het voorliggende beroep zijn aangevochten en omdat niet verwacht mag worden dat de bestreden beslissingen aangeven waarom ze de daarin opgenomen personeelsleden wel vermelden, en verzoeker (en C. Van Endert) niet, houdt naar het oordeel van de Raad van State geen steek.

De verwerende partij doet op geen enkel moment aannemen, ook niet nadat zij ter terechtzitting uitdrukkelijk hieromtrent is ondervraagd, dat de invulling – met concrete namen – van de functies in het organogram, (ook) gestalte heeft gekregen in andere beslissingen, los van dit organogram, die met een annulatieberoep konden zijn bestreden. De aanwijzing van de diensthoofden voor de functies waarin het organogram voorziet, is integendeel in dat organogram, en alleen daarin, gebeurd.

13. In de gegeven omstandigheden kan de Raad van State niet buiten de vaststelling dat er voor de aanwijzing van de leidinggevendenden in het organogram, waarbij verzoeker en C. Van Endert – in tegenstelling tot onder anderen R. V. en M. G. – buiten de boot vallen, geen deugdelijke motieven voorhanden zijn.

Dit noopt tot de nietigverklaring van het nieuwe organogram, evenals van de nieuwe samenstelling van het managementteam die mee door dat gewijzigde organogram wordt verantwoord.

De besproken middelen zijn in de aangegeven mate gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt de beslissing van de gemeenteraad van de stad Lommel van 22 januari 2013 tot goedkeuring van het nieuwe organogram en de beslissing van dezelfde gemeenteraad van dezelfde dag tot samenstelling van het managementteam voor de legislatuur 2013-2018.

2. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 175 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van tien maart 2015, 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.