

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 246.362 van 10 december 2019
in de zaken A. 216.915/X-16.342
A. 220.041/X-16.708**

In zake : Claudie VAN ENDERT
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Tom Peeters
kantoor houdend te 2600 Berchem
Borsbeeksebrug 36
bij wie woonplaats wordt gekozen

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

1. Met een verzoekschrift (zaak A. 216.915), ingediend op 10 september 2015, vraagt Claudie Van Endert de nietigverklaring van:

“1° de gemeenteraadsbeslissing d.d. 28 april 2015 houdende ‘17. Goedkeuren wijziging organogram’ [...];

2° de gemeenteraadsbeslissing d.d. 28 april 2015 houdende ‘18. Goedkeuren wijziging samenstelling managementteam’ [...];

3° de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van onbekende datum, houdende samenstelling van het bestuurscollege [...].”

Met een verzoekschrift (zaak A. 220.041), ingediend op 18 augustus 2016, vraagt zij de nietigverklaring van:

- “1. De gemeenteraadsbeslissing d.d. 28 juni 2016 houdende ‘23 Wijziging organogram’ [...];
2. De gemeenteraadsbeslissing d.d. 28 juni 2016 houdende ‘24 Wijziging personeelsformatie’ [...];
3. De gemeenteraadsbeslissing d.d. 28 juni 2016 houdende ‘25 Wijziging RPR: bijlage 4’ [...];
4. De gemeenteraadsbeslissing d.d. 28 juni 2016 houdende ‘26 Wijziging RPR: terbeschikkingstelling’ [...];
5. De beslissing van het college van burgemeester en schepenen d.d. 28 juni 2016 houdende [...] ‘Ambtshalve herplaatsing: Claudie Van Endert’ [...];
6. De beslissing van het college van burgemeester en schepenen d.d. 28 juni 2016 houdende ‘Terbeschikkingstelling aan vzw EVA Toerisme Lommel: Claudie Van Endert’ [...].”

Bijkomend vraagt verzoekster dat de verwerende partij wordt bevolen om haar opnieuw in haar ambt van afdelingshoofd Vrije Tijd en Welzijn op te nemen en om zich te onthouden van verdere pogingen om haar uit de stadsdiensten en leidinggevende functies te weren, een en ander onder verbeurte van een dwangsom.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft in beide zaken een memorie van antwoord ingediend en verzoekster heeft in beide zaken een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Marijke Sterck heeft in beide zaken een verslag opgesteld.

Verzoekster heeft in beide zaken een laatste memorie ingediend. De verwerende partij heeft in beide zaken een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 25 oktober 2019.

Kamervoorzitter Johan Lust heeft in beide zaken verslag uitgebracht.

Advocaat Tom Peeters, die in beide zaken verschijnt voor verzoekster, en advocaat Ann Coolsaet, die in beide zaken verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Marijke Sterck heeft een met dit arrest gedeeltelijk eensluidend advies gegeven.

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

III. Feiten

3.1. Verzoekster werd destijds bij de stad Lommel benoemd als afdelingshoofd Vrije Tijd en Welzijn en maakte als zodanig, met de stadssecretaris, de financieel beheerder en de andere drie afdelingshoofden – Wannes Wilms, Ronny Vanhoof en Mario Geuens – deel uit van het managementteam.

3.2. Op 22 januari 2013 keurt de gemeenteraad van de stad Lommel een nieuw organogram goed. Het voorziet in de overstap van een verticale naar een horizontale structuur, waarbij de bestaande afdelingen en de bestaande functies van afdelingshoofd verdwijnen. Nog op 22 januari 2013 stelt de gemeenteraad het managementteam voor de legislatuur 2013-2018 samen. Verzoekster wordt niet vermeld, Wannes Wilms evenmin. Wel vermeld zijn Ronny Vanhoof en Mario Geuens.

Op 28 januari 2013 beslist de stadssecretaris om verzoekster bij dienstaanwijzing te werk te stellen bij de diensten van de vzw Toerisme Lommel, in de functie van beleidsmedewerker.

De Raad van State vernietigt bij arrest nr. 230.457 van 10 maart 2015 de voormelde gemeenteraadsbeslissingen van 22 januari 2013. Vastgesteld wordt dat in de nieuwe structuur nog slechts twee van de vier gewezen afdelingshoofden een functie als leidinggevende en een plaats in het managementteam behouden, terwijl verzoekster en Wannes Wilms als leidinggevende én in het managementteam plaats moeten maken voor anderen. Het arrest overweegt dat niet blijkt op grond van welke afweging en motieven de verwerende partij daartoe gekomen is.

Als gevolg hiervan vernietigt de Raad van State bij arrest nr. 230.461 van 10 maart 2015 ook de dienstaanwijzing van 28 januari 2013.

3.3. Op 30 maart 2015 beslist de stadssecretaris opnieuw tot dienstaanwijzing van verzoekster in de functie van beleidsmedewerker bij de vzw Toerisme Lommel, in afwachting van een beslissing over het gevolg dat aan de vernietigingsarresten van de Raad van State wordt gegeven.

3.4. Op 28 april 2015 beslist de gemeenteraad:

“het nieuwe organogram goed [te keuren]. Er wordt gestart met de werking van een bestuurscollege en van een college van secretarissen. De verticale structuur wordt vervangen door een horizontale structuur waardoor de bestaande afdelingen en de bestaande functies van afdelingshoofd verdwijnen.”

De gemeenteraadsbeslissing om het nieuwe organogram goed te keuren is de eerste bestreden beslissing in de zaak A. 216.915.

De gemeenteraadsbeslissing om te starten met de werking van een bestuurscollege, en die de samenstelling ervan bepaalt in haar considerans, is de derde bestreden beslissing in de zaak A. 216.915.

Eveneens op 28 april 2015 beslist de gemeenteraad dat van het managementteam (nog alleen) deel uitmaken: de stadssecretaris, de financieel

beheerder en de burgemeester (adviserend). Dit is de tweede bestreden beslissing in de zaak A. 216.915.

3.5. Op 13 oktober 2015 stemt het college van burgemeester en schepenen in met het principe van een aanpassing van de personeelsformatie, evenals van een wijziging van de rechtspositieregeling, te weten van de bijlage 4 waarin de functies van de personeelsformatie zijn opgenomen. De aanpassing houdt in dat, gelet op de invoering van een horizontale structuur die geen onderscheid meer wil maken tussen de functies van diensthoofden en afdelingshoofden, zodat de hiërarchisch hogere functies van afdelingshoofd worden afgeschaft, vier nieuwe, uitdovende, functies van afdelingshoofd worden ingevoerd, die in het kader van een procedure van “ambtshalve herplaatsing van het vast aangestelde statutaire personeelslid in een functie van dezelfde rang” zullen worden aangeboden aan de personeelsleden wier vroegere functie is afgeschaft. Overwogen wordt dat de ambtshalve herplaatsing met de betrokkenen zal worden overlegd en dat de resultaten van de hoorzitting zullen worden afgewacht alvorens een definitief voorstel aan de gemeenteraad voor te leggen.

Op 3 november 2015 wordt verzoekster gehoord over het voorstel om haar ambtshalve te herplaatsen naar de functie van afdelingshoofd Beleidsadviseur toerisme Lommel (uitdovend).

3.6. Op 28 juni 2016 keurt de gemeenteraad een paar wijzigingen goed aan het op 28 april 2015 goedgekeurde organogram, onder andere de toevoeging van een dienst “Beleidsadvies (uitdovend)”. Dat is de eerste bestreden beslissing in de zaak A. 220.041.

Voorts keurt de gemeenteraad op die dag de personeelsformatie goed, die onder meer voorziet in vier uitdovende functies van afdelingshoofd. Het is de tweede bestreden beslissing in de zaak A. 220.041.

Nog dezelfde dag keurt de gemeenteraad, ten gevolge van de wijzigingen in de personeelsformatie, een aanpassing van de bijlage 4 bij de rechtspositieregeling (RPR) voor het personeel van de stad Lommel goed. Dit is de derde bestreden beslissing in de zaak A. 220.041.

Ook op 28 juni 2016 beslist de gemeenteraad vier artikelen aan de RPR toe te voegen om het mogelijk te maken dat statutaire personeelsleden ter beschikking worden gesteld. Die beslissing is de vierde bestreden beslissing in de zaak A. 220.041.

Na te hebben geantwoord op het verweerschrift dat verzoekster naar aanleiding van de hoorzitting van 3 november 2015 bezorgde, beslist het college van burgemeester en schepenen op 28 juni 2016 haar vanaf 1 juli 2016 te herplaatsen in de functie van afdelingshoofd Beleidsadviseur toerisme Lommel (uitdovend). Het is de vijfde bestreden beslissing in de zaak A. 220.041.

Ten slotte beslist het college van burgemeester en schepenen op 28 juni 2016 eveneens om verzoekster ter beschikking te stellen van de vzw EVA Toerisme Lommel, met ingang van 1 juli 2016 “voor de periode van de samenwerkingsovereenkomst tussen [de] stad Lommel en de vzw EVA Toerisme Lommel”. Dit is de zesde bestreden beslissing in de zaak A. 220.041.

IV. Samenvoeging

4. De beslissingen die in de zaken A. 216.915 en A. 220.041 worden aangevochten, hangen samen. Er is reden de zaken in het belang van een goede rechtsbedeling samen te voegen.

V. Onderzoek van de zaak A. 216.915

A. Ontvankelijkheid

5. De tweede en de derde bestreden beslissing zijn ook aangevochten in de zaak gekend onder nr. A. 216.920. Ze zijn bij arrest nr. 246.355 van 10 december 2019 vernietigd geworden op grond van dezelfde onwettigheid die verzoekster aanvoert in het eerste onderdeel van haar eerste middel.

Hieruit volgt dat het beroep wat die beslissingen betreft op vandaag zonder voorwerp, en dus onontvankelijk, is en dat het overbodig voorkomt nog verzoeksters middelen of middelonderdelen met betrekking tot de wettigheid van die twee beslissingen te onderzoeken.

B. Onderzoek ten gronde

Eerste middel

Standpunt van de partijen

6. Een tweede middelonderdeel van het eerste middel “Machtsafwending, minstens schending van artikel 87, § 4 en artikel 96 van het gemeentedecreet” richt zich tegen de motivering voor de afschaffing van het niveau van de afdelingshoofden.

In de eerste plaats wordt er op gewezen dat de bestreden beslissing in strijd met artikel 75, tweede lid, van het gemeentedecreet stilzwijgend is over de samenstelling van het managementteam.

Voorts wordt uiteengezet dat zowel de oprichting van een bestuurscollege als het integreren van de verschillende onderdelen van de organisatie mogelijk zijn met behoud van de functie van afdelingshoofd. De

organisatiewijziging is niet het gevolg van het vormingstraject “Ja, ik wil” van 2011, maar is er gekomen naar aanleiding van de evaluatieve feedback die de stadssecretaris op 10 februari 2012 gaf over het managementteam. Volgens verzoekster is de schrapping van de betrekking van afdelingshoofd in het organogram samen met de ermee samenhangende schrapping van het lidmaatschap van verzoekster en Wannes Wilms van het managementteam de praktische voorwaarde om het doel van de aanpassing te realiseren, namelijk er “op een ogenschijnlijk geoorloofde wijze” voor zorgen dat de betrokken ambtenaren niet langer informatie verwerven die bepalend is voor het beleid en monddood worden gemaakt, zodat kritische opmerkingen niet langer naar de openbaarheid kunnen doorstromen. Er is zijns inziens sprake van machtsafwending.

7. De verwerende partij antwoordt met betrekking tot het tweede middelonderdeel dat verzoekster verkeerdelijk ervan uitgaat “dat het de bedoeling is om haar te elimineren, en dat het middel daartoe de reorganisatie van de stedelijke organisatie is”. Dat zij niet langer de functie van afdelingshoofd bekleedt, is een uitvloeisel van de doorgevoerde reorganisatie, waarbij werd overgestapt van een verticale organisatiestructuur, met afdelingen aangestuurd door een afdelingshoofd, naar een horizontale structuur, waarin de afdeling en de bestaande functies van afdelingshoofd zijn verdwenen. De keuze voor de horizontale structuur wordt verantwoord door de wens om de organisatiestructuur zo eenvoudig en doorzichtig mogelijk te maken, door de complexiteit van de thema’s die steeds wisselende diensten/partners noodzaakt, en door de optie om het dagelijks beheer los te koppelen van de hiërarchie. Daarom is het afdelingsniveau verdwenen en worden de diensthoofden versterkt in hun leidinggevende opdracht.

Het organogram is, zo meent de verwerende partij nog, in overeenstemming met artikel 75 van het gemeentedecreet. De beslissing moet “uiteraard worden gelezen in samenhang met de stukken van het dossier, waaronder de presentatie ‘nieuwe legislatuur – nieuwe organisatie’”. Verzoeksters kritiek op de reorganisatie en de daaruit voortvloeiende wijziging

van de samenstelling van het managementteam is “een loutere opportuniteitskritiek”: “het is niet omdat een verticale organisatiestructuur meer voorkomt, of verzoekster beter uitkomt, dat een horizontale onwettig zou zijn”.

Beoordeling

8. Ten onrechte meent verzoekster dat de eerste bestreden beslissing artikel 75, tweede lid, van het gemeentedecreet schendt door over het managementteam te zwijgen en niet de functies aan te duiden waaraan het lidmaatschap van het managementteam verbonden is. De grief mist feitelijke grond.

9. Met die eerste bestreden beslissing wil de verwerende partij overstappen “van een verticale naar een horizontale structuur”. Deze beleidskeuze beantwoordt, volgens de in het administratief dossier opgenomen “blauwdruk ‘nieuwe legislatuur – nieuwe organisatie’”, aan de betrachting om de organisatiestructuur zo eenvoudig en doorzichtig mogelijk te houden, aan de complexiteit van de thema’s die steeds wisselende diensten en partners noodzakelijk maakt, en aan de wil om het dagelijks beheer los te koppelen van de hiërarchie. Concreet houdt de overstap in dat het afdelingsniveau verdwijnt en dat de diensthoofden worden versterkt in hun leidinggevende opdracht.

Deze verantwoording houdt direct verband met een goede werking van de gemeentelijke diensten.

Opdat verzoeksters kritiek als zou de eerste bestreden beslissing door machtsafwending zijn aangetast voor gegrond kan worden gehouden, dient zij aannemelijk te maken dat, het voorgaande ten spijt, het enige doel van de eerste bestreden beslissing erin gelegen is te verhinderen dat zij en een collega nog langer als lid van het managementteam kritische opmerkingen kunnen laten doorstromen naar de openbaarheid.

Zij slaagt daar naar de mening van de Raad van State niet in.

10. Inzonderheid kan zij er niet van overtuigen dat de reorganisatie – exclusief of in essentie – zou zijn ingegeven door de negatieve “evaluatieve feedback” en beoordeling die haarzelf en Wannes Wilms in 2012 te beurt zijn gevallen “omtrent de interactie met het beleid op bepaalde vlakken” en dat ze er om die reden – exclusief of in essentie – op gericht zou zijn de voorwaarden te scheppen om hen hun lidmaatschap van het managementteam te ontnemen.

Niet zonder pertinentie merkt zij in dat verband zelf op “dat het afschaffen van de betrekking van afdelingshoofd niet nodig is om betrokkenen uit het managementteam te weren”.

Het staft het gezegde van de verwerende partij dat als zij problemen met verzoeksters functioneren wou aanpakken, zij dan wel haar toevlucht tot andere, minder ingrijpende en gemakkelijkere, middelen, zoals een ongunstige evaluatie of een tuchtprocedure, kon en zou hebben genomen dan een volledige reorganisatie.

Het meest plausibel dan ook acht de Raad van State de versie van de verwerende partij dat de nieuwe organisatiestructuur losstaat van het functioneren van verzoekster en dat, ofschoon er in 2012 een ongunstige evaluatie klaar lag, ze niet geformaliseerd is, onder andere omdat verzoekster na de reorganisatie toch geen afdelingshoofd meer zou zijn, evenmin als de andere afdelingshoofden.

11. Ook het argument dat verzoekster in de memorie van wederantwoord aandraagt, en dat zij niet eerder kon bijbrengen, bewijst geen machtsafwending. Daarin wijst zij erop dat het nemen van de gemeenteraadsbeslissingen om, na de vaststelling van het organogram, de personeelsformatie te wijzigen niet zoals gepland op 15 december 2015 plaatshad, maar werd uitgesteld naar aanleiding van het starten van een tuchtprocedure tegen Wannes Wilms: “als de invoering van de horizontale structuur de enige doelstelling van verweerster is, dan verhindert het opstarten

van de tuchtprocedure niet dat de voorgenomen gemeenteraadsbeslissingen op 15 december 2015 genomen werden”.

Voor het uitstel van de aanvankelijk op 15 december 2015 geagendeerde beslissing tot wijziging van de personeelsformatie blijkt een uitleg voorhanden die voldoende uitwijst dat het uitstel niet kan gelden als een bewijs dat het oogmerk van de organisatiewijziging er in essentie in zou bestaan twee kritische afdelingshoofden te “eliminieren”.

Naar immers blijkt, waren de inspanningen van de verwerende partij er initieel op gericht om Wannes Wilms in de personeelsformatie, zoals ze ten gevolge van de invoering van een horizontale organisatiestructuur normaal op 15 december 2015 door de gemeenteraad zou worden aangepast, de functie van afdelingshoofd Beleidsadviseur erfgoed Lommel (uitdovend) toe te bedelen. Dit werd doorkruist door de problemen in de samenwerking tussen Wannes Wilms en de vzw Erfgoed Lommel. Die problemen leidden er finaal toe, nadat ze in het kader van een tuchtonderzoek werden uitgeklaard, dat de verwerende partij de voorgenomen wijziging van de personeelsformatie bijstuurde en dat de gewijzigde personeelsformatie waartoe de gemeenteraad op 28 juni 2016 besloot in een functie afdelingshoofd Beleidsadviseur politie (uitdovend) voorzag, in plaats van een functie afdelingshoofd Beleidsadviseur erfgoed Lommel (uitdovend).

12. De slotsom met betrekking tot het besproken middelonderdeel is dat het smoren van de kritische stem van verzoekster en Wannes Wilms wel het gevolg van de reorganisatie kan zijn, maar dat niet is aangetoond dat het ook het wezenlijke doel ervan is.

Het besproken middelonderdeel van het eerste middel wordt verworpen.

Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

13. In een tweede middel voert verzoekster de schending van het zorgvuldigheidsbeginsel aan.

Geargumenteerd wordt dat als de gemeenteraad het organogram aanpast met als gevolg dat de betrekkingen van afdelingshoofd verdwijnen, hij dan ook de personeelsformatie moet aanpassen en een keuze moet maken “tussen de alternatieven die bij ambtsopheffing ten aanzien van de in dienst zijnde afdelingshoofden mogelijk zijn”. Het is de verwerende partij die met een voorstel moet komen “en wel, ofwel het voorstel van behoud van alle betrekking[en] van afdelingshoofd in overgangsregeling, ofwel het in disponibiliteit wegens ambtsopheffing plaatsen van alle vier de afdelingshoofden”. Zij heeft dat voorstel niet gedaan, noch in overweging genomen bij de voorbereiding van de bestreden raadsbeslissingen.

Beoordeling

14. De personeelsformatie is door de verwerende partij ook effectief aangepast geworden, bij gemeenteraadsbeslissing van 28 juni 2016.

Niet gevolgd wordt dat “verweerster de beslissing i.v.m. de personeelsformatie [had] moeten nemen samen met de beslissing i.v.m. de reorganisatie”, op straffe van schending van het zorgvuldigheidsbeginsel.

15. In de memorie van wederantwoord ziet verzoekster kennelijk nog uitsluitend de disponibiliteit wegens ambtsopheffing als “het enige wettelijke gevolg dat mag gegeven worden aan de afschaffing van de graad van afdelingshoofd”. Die beslissing tot indisponibiliteitstelling diende volgens verzoekster samen met de beslissing tot reorganisatie door de gemeenteraad te worden genomen, minstens overwogen.

Deze zienswijze gaat uit van een foutieve premisse. Zoals hierna, *sub* randnummers 40.1 en volgende, nader beargumenteerd in het kader van verzoeksters beroep tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van 28 juni 2016 om haar ambtshalve te herplaatsen in de functie van afdelingshoofd Beleidsadviseur toerisme Lommel (uitdovend), kon de verwerende partij ook wettig toepassing maken van een ambtshalve herplaatsing.

16. Het tweede middel wordt in zijn geheel verworpen.

Derde middel

Uiteenzetting van het middel

17. Volgens een derde middel is het gelijkheidsbeginsel geschonden. Toegelicht wordt dat in de praktijk twee van de vier afdelingshoofden afdelingshoofd blijven, minstens een leidinggevende functie uitoefenen en lid zijn van het officieuze managementteam, terwijl twee anderen gedetacheerd worden naar een vzw en de *facto* gedegradeerd worden tot (beleids)medewerker, zonder leidinggevende opdracht. Verzoekster komt niet in aanmerking als diensthoofd en kan zelfs geen voorlopige ervaring opdoen, terwijl anderen die kans wel kregen en op grond daarvan ook die hoedanigheid mogen blijven behouden.

Beoordeling

18. De eerste bestreden beslissing schrapt alle functies van afdelingshoofd en laat “de invulling van de namen” over aan het college van burgemeester en schepenen.

Niet onterecht doet de verwerende partij dan ook gelden:

“De kritiek over wie welke functie zal krijgen is dan ook voorbarig en kan geenszins tot de nietigverklaring van de bestreden beslissingen leiden daar de bestreden beslissingen volkomen los staan van de nog door het

college van burgemeester en schepenen te nemen beslissingen over de ambtshalve herplaatsingen.”

In de gegeven omstandigheden kan geen schending van het gelijkheidsbeginsel door de eerste bestreden beslissing worden vastgesteld.

Het middel wordt verworpen.

Vierde middel

Uiteenzetting van het middel

19. In een vierde middel, afgeleid uit de schending van de materiële motiveringsplicht, klaagt verzoekster aan dat nergens wordt aangegeven op grond van welke motieven zij en Wannes Wilms niet langer een leidinggevende functie kunnen krijgen of niet langer binnen de stadsorganisatie werkzaam kunnen zijn. In verband met het verdwijnen van de betrekking van afdelingshoofd wordt verwezen naar het vormingstraject voor diensthoofden “Ja, ik wil” van 2011 en 2012, maar nergens wordt een document voorgelegd waaruit blijkt dat dit vormingstraject tot de conclusie kwam dat een horizontale organisatiestructuur beter is dan een verticale, waarom dat zo is en op grond van welke wetenschappelijke inzichten.

Beoordeling

20. Zoals met betrekking tot het derde middel dient ook hier te worden vastgesteld dat in het organogram dat door de eerste bestreden beslissing is vastgesteld, alleen functies worden vermeld en dat de invulling ervan nog moet gebeuren.

21. Dat volgens de eerste bestreden beslissing de overstap van een verticale naar een horizontale structuur gebeurde “in opvolging” van het vormingstraject voor diensthoofden “Ja, ik wil” van 2011 en 2012, wil alleen maar zeggen dat hij erop gevolgd is, een uitloper ervan is. Het impliceert niet dat

er een document voorhanden moet zijn “waaruit blijkt dat het vormingstraject tot de conclusie gekomen is dat een horizontale organisatiestructuur beter is”.

Voorts is reeds bij de beoordeling van het tweede middelonderdeel van het eerste middel aangegeven dat er ter verantwoording van de horizontale organisatiestructuur redenen worden aangevoerd die met de goede werking van de gemeentelijke diensten verband houden (zie *sub* randnummer 9) en dat verzoekster niet doet aannemen dat, zoals zij in de memorie van wederantwoord ook met betrekking tot het besproken middel doet gelden, de reorganisatie essentieel is ingegeven door de wens om verzoekster uit haar positie van leidinggevende te verwijderen.

22. Het middel wordt verworpen.

Vijfde middel

Uiteenzetting van het middel

23. In een vijfde middel wordt betoogd dat het tuchtrecht of de rechtsregels rond de evaluatie geschonden zijn.

Uiteengezet wordt dat het doel van de schrapping van de functie van afdelingshoofd erin bestaat verzoekster en Wannes Wilms uit de stadsdiensten te kunnen verwijderen “zonder dat daartoe de geëigende wegen bewandeld moeten worden” als daar zijn het geven van een ongunstige evaluatie of het opleggen van een orde- of tuchtmaatregel. De eerste bestreden beslissing is een maatregel ingegeven door het gedrag van verzoekster en Wannes Wilms, die in februari 2012 beiden negatieve evaluatieve feedback kregen bij de bespreking van de stadssecretaris van het functioneren van het managementteam in relatie tot het schepencollege: “Het feit dat verzoekster en de heer Wannes Wilms uitgesproken standpunten hebben ingenomen en deze niet hebben willen aanpassen zonder objectieve motivatie is het reële motief om hen hun betrekking

van afdelingshoofd [...] af te nemen en de heren Ronny Vanhoof en Mario Geuens [...] hun leidinggevende taken te laten behouden”.

De bestreden beslissingen houden in wezen een tuchtsanctie in, zonder dat de tuchtprocedure is gevolgd. Waar de schrappingen van de betrekkingen en van het lidmaatschap berusten op een negatieve evaluatieve feedback van de betrokkenen, moest de toepasselijke evaluatieprocedure zijn uitgevoerd.

Beoordeling

24. Hiervóór (*sub* randnummers 9 en volgende) is al aangenomen dat de nieuwe organisatiestructuur losstaat van het functioneren van verzoekster en, zo ze weliswaar niet zonder gevolgen is voor haar, toch niet geacht kan worden wezenlijk tot doel te hebben om haar en Wannes Wilms op oneigenlijke wijze hun leidinggevende functie te ontnemen of uit de stadsdiensten te kunnen verwijderen.

Het middel wordt verworpen.

VI. Onderzoek van de zaak A. 220.041

Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

25. Volgens een eerste middel kan hoofdstuk XIbis “Terbeschikkingstelling” van de rechtspositieregeling alleen op contractuele personeelsleden van toepassing zijn. Het moet voor de rechtszekerheid en de duidelijkheid in het rechtsverkeer vernietigd worden.

Beoordeling

26. Met de vierde bestreden beslissing voegt de gemeenteraad een hoofdstuk X *Ibis* “Terbeschikkingstelling”, bestaande uit vier artikelen (artikelen 303-306), aan de rechtspositieregeling voor het personeel van de stad Lommel toe omdat “het wenselijk is om de mogelijkheid te voorzien voor statutaire personeelsleden om ter beschikking gesteld te worden”.

Artikel 303, § 1, schrijft voor:

“Het vast aangestelde personeelslid kan ter beschikking gesteld worden van een gebruiker onder de voorwaarden bepaald in dit hoofdstuk.”

Artikel 305 bepaalt de voorwaarden waaraan “[d]e terbeschikkingstelling van het vast aangestelde personeelslid is onderworpen”.

27. Anders dus dan verzoekster in het verzoekschrift doet gelden, wijzen de ingevoegde bepalingen allerm minst erop dat het hoofdstuk “uitsluitend op contractuele personeelsleden van toepassing kan zijn”. Integendeel voorzien ze er expliciet in dat een vast aangesteld personeelslid overeenkomstig artikel X *Ibis* ter beschikking kan worden gesteld.

28. Dat, zoals verzoekster in de memorie van wederantwoord betoogt, de term “het vast aangestelde personeelslid” “even goed” kan verwijzen naar een contractueel personeelslid dat een contract voor onbepaalde duur heeft getekend, wordt niet gevolgd.

Zoals artikel 2 van de rechtspositieregeling voor het personeel van de stad Lommel doet kennen, is een contractueel personeelslid in dienst genomen bij arbeidsovereenkomst; het vast aangestelde of “in vast verband benoemde” personeelslid is bij eenzijdige beslissing van de overheid vast aangesteld in statutair dienstverband. “Vast aangesteld” is voorbehouden aan statutaire personeelsleden.

29. Komt verzoekster er in de laatste memorie dan toch toe sommige bepalingen van het nieuw ingevoegde hoofdstuk XIbis “van kracht” te achten op vast benoemde personeelsleden, tegelijk brengt zij nieuwe argumenten aan die moeten staven dat hoofdstuk XIbis niet op haar kan worden toegepast.

Het gaat om een onontvankelijke uitbreiding van het middel. De argumentatie kon ook al eerder, in het verzoekschrift, zijn aangevoerd.

Overigens is ze niet van die aard dat ze aanleiding geeft tot het ambtshalve aanvoeren van een middel.

30. Het middel wordt verworpen.

Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

31. In een tweede middel, gericht tegen de zesde bestreden beslissing, doet verzoekster de onbevoegdheid van het college van burgemeester en schepenen gelden. Zij licht toe dat het nieuwe artikel 306 van de rechtspositieregeling voor het personeel van de stad Lommel niet de rechtsbasis kan bieden die nodig is om het college van burgemeester en schepenen voor het nemen van de beslissing bevoegd te maken, en dat artikel 230 van het gemeentedecreet het optreden van de gemeenteraad vereist.

Beoordeling

32. Het toenmalige artikel 230 van het gemeentedecreet schrijft voor:

“Bij gemeenteraadsbesluit kan de gemeente aan haar gemeentelijke extern verzelfstandigde agentschappen middelen, infrastructuur of, mits de terzake geldende rechtspositieregeling nageleefd wordt, personeel ter beschikking stellen of overdragen.”

33. Kennelijk met toepassing van het toenmalige artikel 43, § 1, 6°, van het gemeentedecreet, keurde de gemeenteraad van de verwerende partij op 15 december 2015 de samenwerkingsovereenkomst met het extern verzelfstandigd agentschap (EVA) vzw Toerisme Lommel goed. Artikel 10 regelt de “Terbeschikkingstelling van personeelsleden door de Stad”. Het vereist dat “de ter zake geldende rechtspositieregeling van het personeel van de Stad deze mogelijkheid niet verbiedt” en dat de terbeschikkingstelling gebeurt in een afzonderlijke beslissing.

34. Zoals gezien, heeft de verwerende partij met de toevoeging, middels de vierde bestreden beslissing, van de artikelen 303 tot en met 306 aan de rechtspositieregeling voor het personeel van de stad Lommel uitdrukkelijk beoogd er in te voorzien dat een vast aangesteld personeelslid ter beschikking kan worden gesteld. Volgens het nieuwe artikel 306, eerste lid, beslist in principe de aanstellende overheid over de terbeschikkingstelling, “[m]et toepassing van artikel 144*bis*, Nieuwe Gemeentewet”.

De omstandigheid dat deze laatste toevoeging in het geval van een vast aangesteld personeelslid dode letter moet blijven omdat artikel 144*bis* van de nieuwe gemeentewet werknemers betreft die met de gemeente met een arbeidsovereenkomst zijn verbonden, staat niet de toepassing van artikel 306 voor het overige in de weg.

35. Op 28 juni 2016 beslist het college van burgemeester en schepenen, middels de zesde bestreden beslissing om verzoekster ter beschikking te stellen aan het EVA vzw Toerisme Lommel.

Niet betwist wordt dat het college van burgemeester en schepenen als verzoeksters aanstellende overheid te beschouwen is.

36. Uit wat voorafgaat, volgt dat het tweede middel verworpen moet worden.

Derde middel

Uiteenzetting van het middel

37. In een derde middel voert verzoekster in een *eerste middelonderdeel* aan dat de ambtshalve herplaatsing artikel 161, § 1, van de rechtspositieregeling voor het personeel van de stad Lommel schendt. De functie waarnaar herplaatst wordt moet “kaderen in de rang die het personeelslid had voor de ambtshalve herplaatsing”. Die rang is deze van afdelingshoofd, met andere woorden van iemand die leiding geeft aan diensthoofden. Evenwel krijgt verzoekster geen taken in die rang: haar takenpakket bevat geen leidinggevende taken.

In een *tweede middelonderdeel* argumenteert verzoekster dat de ambtshalve herplaatsing zich voordoet als een verkapte tuchtmaatregel. Het afschaffen van de rang van afdelingshoofd is bedoeld om verzoekster uit de stadsdiensten te verwijderen om reden van haar vermeend disfunctioneren. Aangezien de vermeende feiten die verzoekster verweten worden het stadsbestuur sedert meer dan zes maanden bekend waren, is gelet op artikel 130, § 1, van het gemeentedecreet een tuchtsanctie niet meer mogelijk.

In een *derde middelonderdeel* wordt betoogd dat artikel 99, § 1, van het besluit van de Vlaamse regering van 7 december 2007 ‘houdende de minimale voorwaarden voor de personeelsformatie, de rechtspositieregeling en het mandaatstelsel van het gemeentepersoneel en het provinciepersoneel en houdende enkele bepalingen betreffende rechtspositie van de secretaris en de ontvanger van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn’ (hierna: het rechtspositieregelingsbesluit) geschonden is. Vermits de disponibiliteit wegens ambtsopheffing in de artikelen 268 en 269 van de rechtspositieregeling van het stadsbestuur werd opgenomen, “kan er van ambtshalve herplaatsing geen sprake zijn als de rang van afdelingshoofd opgeheven wordt, maar moeten de vier afdelingshoofden in disponibiliteit wegens ambtsopheffing worden geplaatst”.

Verzoekster doet in een *vierde middelonderdeel* gelden dat artikel 5 van het rechtspositieregelingsbesluit en artikel 225, § 1, eerste lid, van het gemeentedecreet geschonden zijn. Zij betoogt dat de nieuw gecreëerde functie afdelingshoofd Beleidsadviseur toerisme Lommel (uitdovend) niet bij het stadsbestuur wordt opgericht, maar bij de vzw Toerisme Lommel. Indien de stad nood zou hebben aan die functie, dan zou verzoekster niet ter beschikking hoeven gesteld van het extern verzelfstandigde agentschap.

In een *vijfde middelonderdeel* wordt aangevoerd dat artikel 247, eerste lid, van het gemeentedecreet geschonden is doordat de samenwerkingsovereenkomst tussen de stad Lommel en de vzw Toerisme Lommel enkel van toepassing is op contractuele personeelsleden en doordat niet het bewijs is geleverd dat er met betrekking tot de vzw bedrijfsrevisoren werden aangesteld.

Beoordeling

38.1. Artikel 161, § 1, van de rechtspositieregeling voor het personeel van de stad Lommel schrijft voor:

“De ambtshalve herplaatsing in een functie van dezelfde rang gebeurt op initiatief van het bestuur.

Ze houdt in dat het vast aangestelde statutaire personeelslid herplaatst wordt in een andere, passende functie van dezelfde graad of in een passende functie van een andere graad van dezelfde rang.”

38.2. Met de vijfde bestreden beslissing wordt verzoekster, voorheen afdelingshoofd Vrije Tijd en Welzijn, ambtshalve herplaatst in de functie van afdelingshoofd Beleidsadviseur toerisme Lommel (uitdovend).

Verzoekster betwist niet dat het om een functie van dezelfde graad gaat, wel dat ze passend is. Immers komt de essentie van haar vroegere functie, namelijk het leiding geven aan diensthooften, niet voor bij de functie waarnaar zij herplaatst wordt.

Dat de functie een expertenfunctie is, die inhoudt dat geen leiding wordt gegeven aan diensthoofden, sluit niet *ipso facto* uit dat ze als passend te beschouwen kan zijn.

Evenmin wordt het passend karakter van de expertenfunctie beslissend tegengesproken doordat Ronny Vanhoof en Mario Geuens wel nog leiding mogen blijven geven.

Overigens bracht de omschakeling van een verticale naar een horizontale organisatiestructuur ook voor hen mee dat zij hun vroegere functie van afdelingshoofd verloren en ophielden leiding te geven aan diensthoofden. Als zij, na hun herplaatsing in één van de op 28 juni 2016 nieuw gecreëerde uitdovende functies van afdelingshoofd, toch nog leiding uitoefenen, dan is het in wezen als verantwoordelijke of (feitelijk) diensthoofd van een dienst.

38.3. Het *eerste middelonderdeel* wordt verworpen.

39.1. In zoverre verzoekster in het tweede middelonderdeel betoogt dat de reorganisatie waartoe de gemeenteraad op 28 april 2015 besliste, bedoeld is om haar uit de stadsdiensten te verwijderen, herhaalt zij het tweede middelonderdeel van het eerste middel in de zaak A. 216.915. Het is *sub* randnummers 9 en volgende verworpen.

39.2. Ten gevolge van die reorganisatie, waardoor de afdelingen en de functies van afdelingshoofden verdwenen, diende de verwerende partij de situatie van de betrokken afdelingshoofden nader te regelen.

Wat verzoekster betreft, voorzag de verwerende partij in een functie van afdelingshoofd Beleidsadviseur toerisme Lommel (uitdovend) en herplaatste zij verzoekster met de vijfde bestreden beslissing ambtshalve in die functie. Zij deed dat meer bepaald op grond van een voorstel waarin wordt overwogen dat er bij de invulling van de reorganisatie geen plaats meer is voor verzoekster bij de leidinggevendenden. In de argumentatie worden omstandig

“tekortkomingen in het functioneren op herhaalde tijdstippen met Claudie Van Endert” besproken. Er wordt daarvoor ook geput uit een evaluatieverslag van 30 mei 2012, dat niet aan verzoekster is meegedeeld.

In de vijfde bestreden beslissing wordt als volgt op verzoeksters kritiek ter zake geantwoord:

“Mevrouw Van Endert houdt een uitvoerig betoog om aan te tonen dat de evaluatie van 2012 nietig is. Deze ‘evaluatie’ werd opgesteld door de stadssecretaris maar werd uiteindelijk niet bezorgd aan haar om nog een constructieve dialoog te kunnen voeren. Formeel is er dus geen evaluatie voor de periode 1 juli 2010 – 30 juni 2012, dus ook geen ongunstige evaluatie. Dit belet echter niet dat de feitelijke vaststellingen die aan deze ontwerpevaluatie ten grondslag lagen in overweging kunnen worden genomen in het licht van de ambtshalve herplaatsing, meer bepaald om te beoordelen wat een gepaste functie is in het licht van de competenties van de betrokkene. Hier speelt immers geenszins enige ‘verjaring’ zoals mevrouw Van Endert meent. Het college stelt overigens vast dat de gegevens vermeld in het verslag van de gemeentesecretaris inhoudelijk niet worden tegengesproken; mevrouw Van Endert zwijgt daarover in alle talen.”

39.3. Met de vijfde bestreden beslissing heeft de verwerende partij een nieuwe functie aan verzoekster toebedeeld, nadat haar vorige functie in het kader van een reorganisatie werd afgeschaft.

Dat de verwerende partij zich bij haar afweging naar aanleiding van de herplaatsing heeft bediend van gegevens die mogelijk ook in een formele evaluatie aan bod hadden kunnen worden gebracht, komt niet verboden voor. Voorts blijkt niet, en wordt zelfs niet beweerd, dat de gegevens onjuist of niet relevant zouden zijn.

Als zodanig kunnen die gegevens niet verantwoorden dat de vijfde bestreden beslissing opeens voor iets anders wordt gehouden dan een ambtshalve herplaatsing na een reorganisatie van de gemeentelijke diensten, en dat ze meer bepaald zou worden beschouwd als een verkapte tuchtstraf die schuldig gedrag wil bestraffen.

39.4. Het *tweede middelonderdeel* wordt verworpen.

40.1. Artikel 99, § 1, eerste lid, van het rechtspositieregelingsbesluit luidt:

“De ambtshalve herplaatsing in een functie van dezelfde rang wordt toegepast als de betrekking van een vast aangesteld statutair personeelslid afgeschaft wordt en het personeelslid zijn betrekking niet in overgangsregeling behoudt, en als de raad geen stelsel van disponibiliteit wegens ambtsopheffing, als vermeld in artikel 192, 1°, heeft vastgesteld.”

Artikel 99 somt, aldus het verslag aan de Koning voorafgaand aan het rechtspositieregelingsbesluit (B.S. 24 december 2007, 65.208), “de concrete omstandigheden op waarin toepassing gemaakt wordt van de ambtshalve herplaatsing”.

De concrete omstandigheden die de geciteerde bepaling vermeldt, zijn: de afschaffing van de functie zonder dat ze in overgangsregeling is behouden en de (afschaffing van de functie bij) afwezigheid van een stelsel van disponibiliteit wegens ambtsopheffing.

40.2. Verzoekster verkeert in het eerste geval. Haar functie is afgeschaft en niet in overgangsregeling behouden. Er kan dus toepassing worden gemaakt van de ambtshalve herplaatsing in een functie van dezelfde rang. Dat verzoekster niet ook in het tweede geval verkeert, omdat de verwerende partij over een stelsel van disponibiliteit wegens ambtsopheffing beschikt, doet niet ter zake.

Dat blijkt ook uit de volgende toelichting bij artikel 99, § 1, in voormeld verslag aan de Koning:

“Als een statutaire betrekking op korte termijn wordt geschrapt in de formatie en dus niet in overgang als vermeld in artikel 5, § 2, 2°, behouden blijft, is een snelle herplaatsing van het personeelslid noodzakelijk. Op die manier wordt vermeden dat het personeelslid in een toestand van disponibiliteit wegens ambtsopheffing komt. Ook als de disponibiliteit wegens ambtsopheffing, vermeld in artikel 192, § 1, 1°, bij het bestuur niet bestaat, volgt herplaatsing na schrapping van de betrekking.”

40.3. Verzoeksters interpretatie dat indien er een stelsel van disponibiliteit wegens ambtsopheffing is vastgesteld, het personeelslid niet ambtshalve mag herplaatst worden, is foutief.

Het derde middelonderdeel wordt verworpen.

41.1. Met betrekking tot het vierde middelonderdeel werpt de verwerende partij tegen dat de beslissing of de stad al dan niet behoefte heeft aan een bepaalde functie, tot de discretionaire beoordelingsbevoegdheid van het bestuur behoort en niet ter beoordeling van verzoekster, noch de Raad van State staat.

Dit is al te ongenueanceerd. De discretionaire beoordelingsbevoegdheid die de verwerende partij ter zake bezit, is niet onbegrensd en het komt wel degelijk de Raad van State toe, indien hierom gevraagd, na te gaan of die begrenzing geëerbiedigd is.

41.2. Het in het verzoekschrift aangevoerde artikel 5, § 2, van het rechtspositieregelingsbesluit schrijft voor dat de personeelsformatie in voorkomend geval de betrekkingen bevat die bestemd zijn voor het intern verzelfstandigd agentschap, de districten, de kabinetten van onder meer de burgemeester en de schepenen, evenals de bezette statutaire betrekkingen die overtaallig zijn of die het voorwerp zijn van een andere rangindeling binnen de personeelsformatie.

Het toenmalige artikel 225, § 1, van het gemeentedecreet bepaalt in het eerste lid onder andere dat de gemeentelijke extern verzelfstandigde agentschappen, diensten zijn met een eigen rechtspersoonlijkheid.

Het blijkt niet dat de verwerende partij naliet een betrekking als bedoeld in artikel 5, § 2, van het rechtspositieregelingsbesluit in de

personeelsformatie op te nemen. Ook is er geen betwisting over dat het EVA vzw Toerisme Lommel rechtspersoonlijkheid bezit.

Het creëren van de functie van afdelingshoofd Beleidsadviseur toerisme Lommel (uitdovend) bij de verwerende partij schendt niet de bepalingen die in het verzoekschrift in het vierde middelonderdeel worden aangevoerd.

41.3. Voor het eerst in de memorie van wederantwoord en de laatste memorie beroept verzoekster zich in het middelonderdeel op de schending van het redelijkheidsbeginsel, doordat de functie niet binnen de stad kan worden uitgeoefend maar noodzakelijk een (permanente) ter beschikkingstelling aan de vzw Toerisme Lommel zou vereisen, ofschoon een terbeschikkingstelling slechts tijdelijk mag zijn.

Die onwettigheid kon ook al in het verzoekschrift worden aangevoerd, en is niet van openbare orde. De uitbreiding van het middel is onontvankelijk.

Overigens houdt de zesde bestreden beslissing slechts een tijdelijke terbeschikkingstelling in: “voor de periode van de samenwerkingsovereenkomst tussen [de] stad Lommel en de vzw EVA Toerisme Lommel”. Die, op 15 december 2015 door de verwerende partij goedgekeurde, samenwerkingsovereenkomst eindigt in principe op 31 december 2019, tenzij ze van rechtswege verlengd wordt voor maximaal één jaar.

41.4. Het *vierde middelonderdeel* wordt verworpen.

42.1. Een vijfde middelonderdeel betreft de beweerde schending van het toenmalige artikel 247, eerste lid, van het gemeentedecreet. De bepaling schrijft met betrekking tot het gemeentelijke extern verzelfstandigd agentschap in privaatrechtelijke vorm voor dat tussen de gemeente en de gemeentelijke vennootschap, vereniging of stichting een samenwerkingsovereenkomst wordt gesloten, die onder meer regelt: “1° in voorkomend geval de aanwending van de

aan het agentschap ter beschikking gestelde of overgedragen personeelsleden [...]”.

Tussen de verwerende partij en de vzw Toerisme Lommel blijkt ook effectief een samenwerkingsovereenkomst gesloten. Artikel 10 ervan regelt de terbeschikkingstelling van personeelsleden door de stad.

Dat het artikel alleen de terbeschikkingstelling van contractuele personeelsleden toelaat en die van statutairen uitsluit, beantwoordt de verwerende partij als volgt:

“Deze beperking is niet terug te vinden in de samenwerkingsovereenkomst die spreekt over personeelsleden en personeel zonder beperking. Het feit dat, voor de wijze waarop dit gebeurt, wordt verwezen naar artikel 144*bis* Nieuwe Gemeentewet, houdt niet in dat de terbeschikkingstelling enkel mogelijk zou zijn voor contractanten.”

De Raad van State valt dat standpunt bij. Zoals artikel 1 van de samenwerkingsovereenkomst tussen de verwerende partij en het EVA vzw Toerisme Lommel aangeeft, wordt ze gesloten “binnen het juridisch kader” van onder andere het gemeentedecreet. Het toenmalige artikel 230 van het gemeentedecreet maakt de terbeschikkingstelling aan de gemeentelijke extern verzelfstandigde agentschappen mogelijk van contractueel én statutair personeel.

42.2. Voor het eerst in de memorie van wederantwoord doet verzoekster gelden dat de samenwerkingsovereenkomst “onbestaande” zou zijn “bij gebrek aan rechtsgeldige goedkeuring”. Namelijk heeft de algemene vergadering van het EVA vzw Toerisme Lommel de samenwerkingsovereenkomst op 17 december 2015 goedgekeurd, ofschoon de oproeping voor de vergadering in strijd met artikel 18, § 1, van de statuten niet minstens zestig dagen voordien zou zijn gebeurd. Verzoekster leidt de te late oproeping af uit het feit dat de samenwerkingsovereenkomst slechts twee dagen tevoren door de gemeenteraad is goedgekeurd.

Nog daargelaten dat deze goedkeuring door de gemeenteraad niets zegt over de oproeping naar de algemene vergadering van de vzw Toerisme

Lommel, blijkt niet dat de grief niet ook al in het verzoekschrift kon zijn aangevoerd. Ze is te laat.

42.3. Het toenmalige artikel 247, eerste lid, schrijft in het 4° ook voor dat de samenwerkingsovereenkomst regelt: “de toekenning aan een of meer commissarissen van de controle op de financiële toestand, op de jaarrekening en op de regelmatigheid van de verrichtingen weer te geven in de jaarrekening van de gemeentelijke vennootschap, vereniging of stichting. Die commissarissen zijn erkende bedrijfsrevisoren”. Naar verzoekster in de memorie van wederantwoord betoogt, heeft zij er belang bij dat er een echte externe financiële controle op de vzw Toerisme Lommel gebeurt.

Het is niet duidelijk hoe deze onwettigheid in voorkomend geval de terbeschikkingstelling van verzoekster zou aantasten. Alleszins toont zij dat niet aan door zich in de memorie van wederantwoord alleen maar te beroepen op een belang dat in essentie samenvalt met het belang dat elke burger erbij heeft om de wet correct nageleefd te zien worden.

42.4. Het *vijfde middelonderdeel* wordt in zijn geheel verworpen.

Vierde middel

Uiteenzetting van het middel

43. Een vierde middel wordt afgeleid uit de “Schending van de materiële motiveringsplicht, machtsafwending, schending van het redelijkheidsbeginsel en schending van het proportionaliteitsbeginsel”.

In een *eerste middelonderdeel*, met betrekking tot de eerste bestreden beslissing, licht verzoekster toe dat het organogram in die zin wordt gewijzigd dat er een “dienst beleidsadvies (uitdovend)” wordt opgericht; de afschaffing van de rang van afdelingshoofd wordt bevestigd. De ware reden voor

de afschaffing van de rang van afdelingshoofd zou zijn dat verzoekster en Wannes Wilms “zogenoemd disfunctioneerden”:

“De bedoelde wijziging is dus niet ingegeven door de wens een efficiënte organisatiestructuur uit te bouwen, maar door de wens verzoekster (en haar collega) te elimineren uit de stadsdiensten, waarbij de afschaffing van de rang van afdelingshoofd en de creatie van de nieuwe dienst ‘beleidsadvies uitdovend’ de eerste stap is.”

Het feit dat het stadsbestuur voor de reorganisatie heeft gekozen en niet voor een evaluatieprocedure of een tuchtprocedure bewijst dat het geen grond heeft om verzoekster te ontslaan of te sanctioneren en dus machtsafwendend heeft gepleegd.

In een *tweede middelonderdeel* argumenteert verzoekster dat de creatie van nieuwe “uitdovende” functies in een afgeschafte rang het redelijkheidsbeginsel schendt. Het is ook juridisch niet correct. Het bestuur dat een rang heeft afgeschaft, mag enkel nog beslissen hetzij om over te gaan tot behoud van de functie in overgangsstelsel, hetzij om de titularissen in disponibiliteit wegens ambtsopheffing te plaatsen. Maar blijkbaar wil de verwerende partij niet dat verzoekster haar oude functie in overgangsstelsel behoudt en wenst men haar ook niet in disponibiliteit wegens ambtsopheffing te plaatsen – “iets wat in *casu* wettelijk verplicht wordt door artikel 99, § 1, van het rechtspositieregelingsbesluit”. De wil om een wettelijke verplichting niet na te leven kan bezwaarlijk een wettig motief uitmaken.

De nood aan de ambtshalve herplaatsing volgt, aldus een *derde middelonderdeel*, uit de wens om aan twee van de vier afdelingshoofden hun leidinggevende taken te ontnemen en om hen te elimineren uit de stadsdiensten, in tegenstelling tot de andere afdelingshoofden die te werk worden gesteld binnen de stadsdiensten met leiding over meerdere diensten. “De nood aan de herplaatsing vormt dus een onredelijke en onwettige materiële motivering van de ambtshalve herplaatsing”.

In een *vierde middelonderdeel* wordt verklaard dat het verslag van de stadssecretaris, dat geciteerd wordt in het voorstel tot ambtshalve

herplaatsing, gezien kan worden als motivering voor de terbeschikkingstelling. Dat verslag kan echter niet de terbeschikkingstelling motiveren: verzoekster is pas in 2015 geconfronteerd geworden met het ontwerp van evaluatie van 2012 dat erin ter sprake komt, zodat de “rechten van de verdediging” geschonden worden; daarenboven was het ontwerp gunstig en kreeg verzoekster voor de competentie “leiding geven en motiveren” de beoordeling “voldoende”. De ware reden is niet dat verzoekster onbekwaam is leiding te geven, maar dat haar eliminatie uit de stadsdiensten en uit elke leidinggevende functie voordelig is voor de verwerende partij.

Beoordeling

44. Het eerste middelonderdeel keert zich tegen de eerste bestreden beslissing. Die beslissing is volgens verzoekster niet erop gericht een efficiënte organisatiestructuur uit te bouwen, maar alleen om verzoekster haar functie van afdelingshoofd Vrije Tijd en Welzijn te ontnemen – net als de eerste bestreden beslissing in de zaak A. 216.915.

Het is een zienswijze die de Raad van State niet volgt. Hij heeft hiervóór al meermaals overwogen dat de vervanging door de verwerende partij van de verticale organisatiestructuur door een horizontale, verantwoord wordt door motieven van algemeen belang en niet tot eigenlijke doel heeft om verzoekster en Wannes Wilms uit het managementteam of uit hun functie te “eliminieren”.

Het eerste middelonderdeel wordt verworpen.

45. De verwerende partij werpt met betrekking tot het tweede middelonderdeel, gericht tegen de tweede en de derde bestreden beslissing, tegen dat de creatie van de nieuwe uitdovende functies van afdelingshoofd het best de belangen van de stad diende: eensdeels konden door de nieuwe horizontale organisatiestructuur de vroegere functies van afdelingshoofd niet worden behouden, ook niet uitdovend, omdat er geen afdelingen meer zijn om er het

hoofd van te zijn en leiding aan te geven; anderdeels getuigt het van zorgvuldigheid en redelijkheid om een oplossing te verkiezen waarbij de betrokken personeelsleden zich nog nuttig kunnen maken in een passende functie. Aangezien er geen andere functies in dezelfde graad voorhanden waren, zo argumenteert de verwerende partij, heeft zij dan nieuwe, passende, functies uitdovend opgenomen in de personeelsformatie.

Deze visie gaat naar de mening van de Raad van State niet de grenzen van de redelijkheid te buiten.

Dat ze beweerdelijk in strijd komt met artikel 99 van het rechtspositieregelingsbesluit omdat de vier afdelingshoofden in disponibiliteit wegens ambtsopheffing gesteld dienden te worden, is reeds *sub* randnummers 40.1 en volgende onjuist bevonden.

Het *tweede middelonderdeel* wordt verworpen.

46. Volgens een derde middelonderdeel getuigt de vijfde bestreden beslissing van “een onredelijke en onwettige materiële motivering” doordat er geen echte nood aan de herplaatsing zou zijn.

De herplaatsing wordt verantwoord door de wijziging van het organogram en van de personeelsformatie. Dat die tot gevolg heeft dat twee van de vier afdelingshoofden hun leidinggevende taken kwijtraken, is één zaak. Een andere is dat niet aannemelijk wordt gemaakt dat dit verlies het eigenlijke doel van de wijziging is.

Het blijkt niet dat er sprake zou zijn van een onwettige nood aan herplaatsing. Het *derde middelonderdeel* wordt verworpen.

47. In een vierde middelonderdeel wordt kritiek geuit op de motivering, niet – zoals verzoekster beweert – van de zesde, maar opnieuw van de vijfde bestreden beslissing.

Het voorstel tot ambtshalve herplaatsing van verzoekster, dat door de vijfde bestreden beslissing wordt bijgevalen, wordt gemotiveerd door de “overwegingen betreffende profiel, capaciteiten en functioneren van Claudie Van Endert in het verleden” die voorkomen in een verslag van de stadssecretaris. Dit verslag beslaat meer dan tien bladzijden. Daarin wordt een zeer bescheiden plaats ingenomen door vermeldingen in een ontwerp van periodieke evaluatie, door de stadssecretaris en de financieel beheerder op 30 mei 2012 opgesteld. In dat ontwerp luidt het “besluit van de beschrijvende evaluatie” “voldoende”, en het “resultaat van de evaluatie voor de functionele loopbaan” “ongunstig”.

Dat de gegevens in het voorstel tot ambtshalve herplaatsing gedeeltelijk die in het ontwerp van evaluatie overlappen, is niet op zichzelf van aard de vijfde bestreden beslissing aan te tasten. Terecht doet de verwerende partij in dit verband gelden:

“Zoals reeds bij herhaling aangegeven, is die evaluatie nooit met verzoekster besproken, nooit aan haar betekend en dus nooit in een formele evaluatie omgezet. Dit belet evenwel niet dat de feitelijke gegevens erin aangehaald in overweging kunnen worden genomen bij de beoordeling van de vraag in welke betrekking verzoekster het best ambtshalve wordt herplaatst en in welke betrekkingen niet. Met een schending van de rechten van verdediging heeft dit niets vandoen, want die zijn zelfs bij een evaluatie niet van toepassing, laat staan in het raam van een ambtshalve herplaatsing. Verzoekster heeft trouwens vanaf de oproeping om te worden gehoord door het college van burgemeester en schepenen over de ambtshalve herplaatsing kennis gekregen van de overwegingen waarop het voorstel gebaseerd was en had dus de gelegenheid die te weerleggen. Dit heeft verzoekster nooit gedaan [...].”

Voorts is het juist dat, zoals verzoekster betoogt, zij in het ontwerp van periodieke evaluatie voldoende scoort voor het onderdeel “leiding geven en motiveren”. Het is evenwel niet relevant voor de beoordeling van het middelonderdeel.

Als er immers, blijktens het voorstel tot ambtshalve herplaatsing van verzoekster, bij de invulling van de reorganisatie geen plaats meer is voor haar bij de leidinggevenden, dan is het omdat zij verondersteld wordt geen positieve bijdrage te kunnen leveren aan “de grote uitdagingen” waarvoor het

stadsbestuur staat (sanering gemeentelijke financiën en bijhorende personeelsbesparingen, invoering van de beleids- en beheerscyclus, integratie van stad en OCMW) om reden dat zij tekortschiet, niet (zozeer) inzake leiding geven, maar inzake vertrouwen en samenwerking. Dat wordt gestaafd door onder andere haar herhaalde weigering beslissingen van beleidsorganen, evenals andere verzoeken, uit te voeren, een sterk wantrouwen jegens derden/beleidsmensen, en een gebrek aan respect voor politieke mandatarissen en collega's.

Het vierde middelonderdeel wordt dan ook verworpen.

D. Vijfde middel

Uiteenzetting van het middel

48. In een vijfde middel betoogt verzoekster dat er een afdoende motivering moet bestaan voor het feit dat “twee van de vier afdelingshoofden hun oude leidinggevende functie mogen verder zetten [...], zij het onder een nieuwe functietitel, én twee andere afdelingshoofden dat niet mogen en dus de *facto* gedegradeerd worden”. Vermits alle argumenten die worden aangebracht ter verantwoording van de ongelijke behandeling te maken hebben met een ontwerp van evaluatie waarop verzoekster pas meer dan drie jaar nadien is geconfronteerd, is het gelijkheidsbeginsel geschonden.

Beoordeling

49. Nadat de functies van afdelingshoofd afgeschaft werden, is verzoekster in een andere functie herplaatst. Verzoekster is er niet in geslaagd de deugdelijkheid van de gegevens die de verwerende partij ter verantwoording van die herplaatsing heeft aangevoerd, in het gedrang te brengen.

Voor het overige volstaat het op te merken, zoals reeds *sub* randnummer 38.2 is gebeurd, dat de omschakeling van een verticale naar een horizontale organisatiestructuur ook voor Ronny Vanhoof en Mario Geuens heeft

meegebracht dat zij hun vroegere functie van afdelingshoofd verloren en ophielden leiding te geven aan diensthoofden. Als zij, na hun herplaatsing in één van de nieuw gecreëerde uitdovende functies van afdelingshoofd, toch nog leiding uitoefenen, dan is dat niet als hoofd van een afdeling – de afdelingen zijn afgeschaft – maar, aldus de vijfde bestreden beslissing, “op een lager echelon van de hiërarchie”, als verantwoordelijke van een dienst.

Het vijfde middel wordt verworpen.

Conclusie

50. Het beroep in de zaak A. 220.041 moet worden verworpen, ongeacht de eventuele – door de verwerende partij opgeworpen – gedeeltelijke onontvankelijkheid ervan.

51. Bijgevolg is er ook geen reden om, zoals door verzoekster onder verbeurte van een dwangsom gevraagd, de verwerende partij met toepassing van artikel 36 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State te bevelen haar opnieuw in haar ambt van afdelingshoofd Vrije Tijd en Welzijn op te nemen en om zich te onthouden van verdere pogingen om haar uit de stadsdiensten en leidinggevende functies te weren.

BESLISSING

1. De zaken A. 216.915 en A. 220.041 worden gevoegd.

2. De Raad van State verwerpt de beroepen, evenals de vordering tot het bevelen van maatregelen.

3. In de zaak A. 216.915 wordt de verwerende partij in de kosten verwezen, begroot op het rolrecht van 200 euro en een aan verzoekster verschuldigde rechtsplegingsvergoeding van 700 euro.

De kosten in de zaak A. 220.041 worden ten laste van verzoekster gelegd, en begroot op het rolrecht van 200 euro en een aan de verwerende partij verschuldigde rechtsplegingsvergoeding van 700 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van tien december tweeduizend negentien, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Jan Clement,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
bijgestaan door	
Silvan De Clercq,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Silvan De Clercq

Johan Lust