

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 257.698 van 20 oktober 2023
in de zaak A. 234.462/X-17.991**

In zake : Ellen DE CLERCK
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Stijn Butenaerts en Andy Hoedenaeken
kantoor houdend te 1080 Brussel
Leopold II-laan 180
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de GEMEENTE MEISE
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Stijn Verbist en Joris Claes
kantoor houdend te 2000 Antwerpen
Graaf Van Hoornestraat 51
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 3 september 2021, strekt tot de nietigverklaring van “de beslissing d.d. 5 juli 2021 van het College van Burgemeester en Schepenen van de gemeente Meise houdende de aanpassing van de inhoud van de functie van mevrouw Ellen De Clerck, de functiebenaming en de plaats in het organogram”.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Eerste auditeur Iris Verheven heeft een verslag opgesteld.

Verzoekster en de verwerende partij hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 23 juni 2023.

Kamervoorzitter Johan Lust heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Andy Hoedenaeken, die verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Ann Coolsaet, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Iris Verheven 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

3.1. Naar aanleiding van de inwerkingtreding van het decreet van 22 december 2017 ‘over het lokaal bestuur’ (hierna: decreet lokaal bestuur), wordt verzoekster, gemeentesecretaris van de gemeente Meise, met ingang van 1 augustus 2018 aangesteld in de functie van coördinator Grondgebiedszaken-juridische zaken.

3.2. Op 19 oktober 2020 beslist de gemeenteraad om de personeelsformatie te wijzigen. Onder meer wordt beslist om in de cluster Grondgebiedszaken de opdeling te maken tussen de diensten Omgeving en Uitvoerende diensten. Bij de dienst Omgeving zullen de functies van milieuambtenaar, duurzaamheidsambtenaar en administratief medewerker Leefmilieu worden ondergebracht. Ook de diensten Ruimtelijke ordening en Mobiliteit zullen er onder ressorteren. De technische dienst en de groendienst

worden onder Uitvoerende diensten geplaatst. Nieuwe functies van statutair diensthoofd Omgeving en van statutair diensthoofd Uitvoerende diensten zullen worden toegevoegd; de betrokkenen zullen deel uitmaken van het managementteam. De functie van verzoekster wordt uitdovend gemaakt.

Met een beslissing van dezelfde dag wordt het organogram dienovereenkomstig aangepast.

3.3. In een 29 januari 2021 gedateerde analyse van de dienst Grondgebiedszaken, schrijft Mondea, een externe consultant, dat verzoekster “een goede inzage in juridische aspecten en werking van de gemeente” bezit, maar ook dat zij te weinig praktische kennis heeft voor de functie van manager Grondgebiedszaken, zeer weinig communiceert, weinig vertrouwen geniet bij de medewerkers, en als manager niet gedragen wordt door de volledige achterban. Haar aanwezigheid is niet bevorderlijk voor de sfeer in de dienst.

3.4. Bij beslissing van 19 april 2021 maakt de gemeenteraad het college van burgemeester en schepenen bevoegd voor het organogram en voor de personeelsformatie.

3.5. Volgens het college van burgemeester en schepenen, op 17 mei 2021, vergt de reorganisatie *sub* randnummer 3.2 een aanpassing van de inhoud van de functie van coördinator Grondgebiedszaken. Immers sturen de nieuwe functies van diensthoofd Omgeving en diensthoofd Uitvoerende diensten de onderliggende diensten en medewerkers aan. “Daarbij komt”, aldus nog het college, dat het “aangewezen” is om, gelet op het rapport van Mondea, verzoekster bij wijze van ordemaatregel elke leidinggevende taak te onttrekken en haar een takenpakket toe te wijzen dat aansluit bij haar pluspunten en competenties, zoals haar juridische kennis en inzage in juridische aspecten en in de werking van de gemeente. Besloten wordt om verzoekster uit te nodigen “om haar standpunt naar voor te brengen over de voorgenomen aanpassing van de inhoud van haar functie, functiebenaming en plaats in het organogram”. Kennis wordt genomen van de ontwerpen van functiebeschrijving die de algemeen directeur opstelde voor de

functie van coördinator Patrimonium en juridische zaken, van diensthoofd Omgeving en van diensthoofd Uitvoerende diensten.

Met een brief van 20 mei 2021 wordt verzoekster uitgenodigd om schriftelijk haar standpunt naar voor te brengen. Zij doet dat met een nota van 10 juni 2021.

Op 5 juli 2021 beslist het college van burgemeester en schepenen de inhoud van verzoeksters functie, de functiebenaming en de plaats in het organogram aan te passen op grond van de beschrijving van de functie van coördinator Patrimonium en juridische zaken waarvan eerder kennis is genomen. Uit het organogram blijkt dat de functie geen leidinggevende functie is. Deze beslissing van 5 juli 2021 is het voorwerp van het voorliggende beroep.

3.6. Op 16 augustus 2021 schrapt het college van burgemeester en schepenen in de personeelsformatie de functie van coördinator Grondgebiedszaken en voegt het de functie van coördinator Patrimonium en juridische zaken toe, waaraan geen lidmaatschap van het managementteam verbonden is. Tevens wordt het organogram aangepast aan “de nieuwe hiërarchische lijnen”. Die beslissingen worden bestreden in het beroep gekend onder nummer A. 234.797/X-18.011.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

4. In de memorie van wederantwoord deelt verzoekster mee niet meer in het eerste middel te volharden.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

5. Verzoekster leidt een tweede middel af uit de schending van artikel 56, § 1, tweede lid, van het decreet lokaal bestuur, de artikelen 2 en 3 van de

wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’, het materiële motiveringsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel. Zij betwist erin dat het college van burgemeester en schepenen in de bestreden beslissing naar behoren uitvoering heeft gegeven aan de gemeenteraadsbeslissingen van 19 oktober 2020.

In een *eerste middelonderdeel* betoogt verzoekster dat de motieven van de bestreden beslissing niet deugdelijk zijn en dat de beslissing “in toepassing van artikel 56, §1, al. 2 van het Decreet Lokaal Bestuur zelfs onwettig” is. Verzoekster argumenteert dat de gemeenteraad op 19 oktober 2020 uitsluitend heeft beslist dat er twee nieuwe functies aan de cluster Grondgebiedszaken worden toegevoegd, niet dat ze dienen ter vervanging van de coördinerende rol die de coördinator Grondgebiedszaken heeft. De toevoeging impliceert geen aanpassing van de functiebeschrijving van de coördinator Grondgebiedszaken. Het is volstrekt onwaar dat het goedgekeurde organogram de leidinggevende taken van de coördinator Grondgebiedszaken heeft afgenomen. Integendeel blijkt uit het nieuwe organogram dat de coördinator Grondgebiedszaken “hiërarchisch gesitueerd is boven de nieuwe afdelingshoofden”. De toevoeging van twee nieuwe functies vergroot de behoefte aan een sturende of coördinerende functie erboven. In de nieuwe organisatiestructuur kunnen de coördinator Grondgebiedszaken en de nieuwe diensthoofden perfect naast mekaar functioneren. Daarenboven beslist het college van burgemeester en schepenen “volstrekt onwettelijk” dat verzoekster in haar nieuwe rol geen deel meer uitmaakt van het managementteam.

In een *tweede middelonderdeel* levert verzoekster kritiek op de analyse van de dienst Grondgebiedszaken door Mondea, waarop de bestreden beslissing steunt:

- Verzoekster is nooit door Mondea gehoord, zodat haar rechten van verdediging, minstens de hoorplicht, geschonden zijn.
- Voorts mag het evalueren van personeelsleden “niet zomaar worden uitbesteed aan externen”. Verzoekster “dient uitsluitend via de geëigende wegen geëvalueerd te worden”.
- Ook is de analyse uitgevoerd door W. P., extern consultant bij Mondea en plaatsvervanger van verzoekster als coördinator Grondgebiedszaken tijdens haar

afwezigheid. Minstens moet vastgesteld worden dat hij “individuele belangen nastreeft om verzoekster in een slecht daglicht te plaatsen”.

- Dat verzoekster te weinig praktische kennis zou hebben, kan niet dienen als motief voor de bestreden beslissing: vanuit het management wordt het signaal gegeven dat die praktische kennis niet hoeft, en van verzoekster, jurist zijnde, mag die praktische, technische kennis niet worden verwacht.

- Verzoekster aanrekenen dat de structuur niet werkt is niet ernstig. Niettegenstaande verzoeksters opmerkingen hierover, bleef de algemeen directeur rechtstreeks met de diensthoofden communiceren “zonder verzoekster zelfs in kennis te stellen”.

- Er is geen bevraging gebeurd “bij de volledige achterban”. Het merendeel van de personeelsleden heeft geen enkel probleem met de invulling van de functie van coördinator Grondgebiedszaken. Het is bovendien onaanvaardbaar dat een paar personeelsleden *de facto* een veto kunnen stellen tegen verzoekster. Waar er volgens Audit Vlaanderen beweerdelijk twee kampen zijn, is het onbegrijpelijk waarom alleen verzoekster gevisieerd wordt. Beweren dat er tijdens verzoeksters afwezigheid rust en een positieve sfeer was, doet de waarheid geweld aan, en er is niet alleen in de dienst Grondgebiedszaken een slechte sfeer.

Beoordeling

6. Naar blijkt, wat het eerste middelonderdeel betreft, heeft de gemeenteraad van de verwerende partij op 19 april 2021 de bevoegdheden om het organogram en de personeelsformatie vast te stellen, met ingang van 20 april 2021 toevertrouwd aan het college van burgemeester en schepenen. De bevoegdheid om het organogram vast te stellen impliceert, gelet op artikel 161 van het decreet lokaal bestuur, de bevoegdheid om de functies aan te duiden waaraan het lidmaatschap van het managementteam verbonden is.

Op 5 juli 2021, datum van de bestreden beslissing, was dus de bevoegdheid van het college van burgemeester en schepenen inzake het organogram en de personeelsformatie niet, zoals verzoekster in het eerste middelonderdeel meent, louter beperkt tot het uitvoeren van de besluiten van de

gemeenteraad overeenkomstig artikel 56, § 1, tweede lid, van het decreet lokaal bestuur.

7. Voorts ligt, naar het oordeel van de Raad van State, de aanpassing van de functie-inhoud van de coördinator Grondgebiedszaken, waartoe in de bestreden beslissing besloten wordt, wel degelijk in de lijn van de gemeenteraadsbeslissingen van 19 oktober 2020 om de personeelsformatie te wijzigen en een nieuw organogram vast te stellen.

In deze gemeenteraadsbeslissingen van 19 oktober 2020 wordt een nieuwe organisatiestructuur uitgetekend met twee grote clusters, Omgeving en Uitvoerende diensten, onder Grondgebiedszaken. Voor elk van die clusters wordt in de toevoeging van een (nieuw) statutair diensthoofd voorzien, terwijl verzoeksters functie van coördinator Grondgebiedszaken uitdovend wordt gemaakt met – zoals uit het verslag van Mondea kan worden begrepen – onder meer de bedoeling om tot kortere en directere communicatielijnen te komen.

Waar, gelet op die reorganisatie, verzoekster geen rechtstreekse leiding meer geeft aan de personeelsleden van de dienst Grondgebiedszaken, maar twee nieuwe functies van diensthoofd die leiding overnemen en de onderliggende diensten en medewerkers aansturen, is het niet onlogisch dat, onder meer om een overlapping in de onderlinge taken te vermijden, wordt overgegaan tot een aanpassing van verzoeksters functie-inhoud.

8. Daarbij komt dat de bestreden beslissing niet louter gestalte bedoelt te geven aan wat natuurlijkerwijze voortvloeit uit de gemeenteraadsbeslissingen van 19 oktober 2020. Ook strekt ze ertoe om verzoekster bij ordemaatregel elke leidinggevende taak te onttrekken en haar een takenpakket toe te wijzen dat aansluit bij haar pluspunten en competenties. Die situeren zich volgens het verslag van Mondea niet op het niveau van manager van grondgebonden zaken.

9. In een tweede middelonderdeel betwist verzoekster de deugdelijkheid van de analyse van de dienst Grondgebiedszaken in het verslag van

Mondea van 29 januari 2021. Zij herhaalt daartoe zo goed als letterlijk het verweer dat zij hieromtrent ten overstaan van de verwerende partij naar voor bracht in haar nota van 10 juni 2021.

10. Dat verweer is door de verwerende partij niet over het hoofd gezien. Zij heeft er in de bestreden beslissing als volgt op geantwoord:

“Verder betwist mevrouw De Clerck de rechtsgeldigheid van het rapport van Mondea. Zij werpt allereerst op dat zij niet werd gehoord en dat haar rechten van verdediging werden geschonden.

Behoudens andersluidend voorschrift is het echter vaste rechtspraak van de Raad van State dat de rechten van verdediging enkel gelden in tuchtzaken en strafzaken. Deze beslissing is noch een tuchtmaatregel, noch een strafmaatregel. Daarenboven kreeg mevrouw De Clerck de mogelijkheid om haar standpunt naar voor te brengen op basis van het voornemen tot deze beslissing. Geen enkele rechtsregel schrijft voor dat zij zou moeten worden gehoord door een externe consultant die een opdracht vervult voor het bestuur.

Ten tweede werpt zij op dat het evalueren strikt geregeld is en niet kan worden uitbesteed aan externen. Hierop kan worden geantwoord dat deze beslissing met een evaluatieprocedure niets vandoen heeft. Het college van burgemeester en schepenen is overigens niet de evaluator van mevrouw De Clerck.

Ten derde voert mevrouw De Clerck aan dat de heer Werner Panis, externe consultant bij Mondea, niet objectief zou zijn tegenover mevrouw De Clerck. Zij steunt zich hiervoor op het feit dat de heer Panis tijdens het langdurig ziekteverlof van mevrouw De Clerck een bijkomende opdracht kreeg bovenop zijn reeds bestaande opdracht binnen de gemeente om in de vervanging van mevrouw De Clerck te voorzien.

Dit argument lijkt zeer ver gezocht. Het is niet omdat de heer Panis tijdens het ziekteverlof van mevrouw De Clerck haar gedurende één dag per week verving, dat hij niet objectief zou zijn of uit zou zijn op haar functie. Het feit dat de heer Panis erg goed vertrouwd was met de werking van de dienst, pleit eerder voor de geloofwaardigheid van het rapport.

Verder voert mevrouw De Clerck aan dat de functie van coördinator Grondgebiedzaken niet aan haar had moeten aangeboden zijn, indien een praktische technische kennis werd vereist. Er valt niet in zien hoe dit argument een beletsel zou zijn voor deze beslissing die één en ander met het oog op de goede werking van de dienst juist tracht te verhelpen. De argumenten dat er in het verleden communicatieproblemen waren, dat niet de volledige achterban werd bevraagd en dat personeelsleden geen veto's mogen stellen tegenover haar, doet evenmin enige afbreuk aan de hierboven weergegeven motieven voor deze beslissing.

Mevrouw De Clerck haalt nog aan dat er tijdens haar afwezigheid veel personeelsleden vertrokken zijn door de sfeer, dat er diverse incidenten waren, dat er ook in andere diensten een slechte sfeer is, e.d.m.

Het college van burgemeester en schepenen wenst alvast tegen te spreken dat de mobiliteitsambtenaar tijdens haar afwezigheid zou vertrokken zijn. De stedenbouwkundige heeft per 1 maart 2021 weliswaar haar ontslag ingediend na een lange afwezigheid wegens ziekte sinds 31 augustus 2020. Hoe dit de motieven van deze beslissing zou tegenspreken is het college van burgemeester en schepenen echter een raadsel. In elke organisatie vertrekken er personeelsleden en komen er andere personeelsleden. Dit spreekt de overweging in het rapport van Mondea niet tegen dat er een periode van relatieve rust en positieve sfeer in de organisatie was tijdens de afwezigheid van de coördinator Grondgebiedszaken.”

11. Verzoekster besteedt hieraan geen enkele aandacht.

Terecht merkt de verwerende partij in de memorie van antwoord op dat verzoekster niet op deze motieven ingaat, “laat staan dat zij die weerlegt”.

Het belet verzoekster niet om er zich in de memorie van wederantwoord uitsluitend toe te beperken om exact te herhalen wat zij in het verzoekschrift schreef.

In de gegeven omstandigheden ziet de Raad van State geen reden om de deugdelijkheid van de bevindingen in het verslag van Mondea te betwifelen.

12. Geconcludeerd wordt dat verzoekster de in het besproken middel aangevoerde schendingen niet doet aannemen. Het middel wordt in zijn beide onderdelen verworpen.

C. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

13. Een derde middel wordt afgeleid uit het verbod van machtsafwending.

In een *eerste middelonderdeel* gaat verzoekster nader in op de “lange voorgeschiedenis” tussen partijen “die teruggaat tot de aanstelling van de

huidige algemeen directeur”. Verzoekster heeft tegen die aanstelling, bij gemeenteraadsbeslissing van 19 juni 2018, met succes een beroep ingesteld bij de Raad van State. De verwerende partij kon dat niet appreciëren. Het feit dat verzoekster zich niet bij de aanstellingsbeslissing neerlegde, bracht de verwerende partij ertoe om tegen haar een tuchtprocedure te starten. Ze resulteerde in een tuchtschorsing van drie maanden, die evenwel op 15 juli 2021 door de beroepscommissie voor tuchtzaken vernietigd werd. “[H]et was een kwestie van tijd wanneer verweerster ging afkomen met wederom een administratieve beslissing om verzoekster haar professionele carrière te bemoeilijken”. Het enige doel van de verwerende partij is “het pesten en kwellen van verzoekster zodat zij vrijwillig haar ambt zou neerleggen”.

In een *tweede middelonderdeel* argumenteert verzoekster dat de bestreden beslissing genomen werd “onder het mom van een ordemaatregel”. Met de onderhavige ordemaatregel tracht de verwerende partij hetzelfde resultaat te verkrijgen als dat waarin ze niet geslaagd is met de tuchtprocedure. De bestreden beslissing is een verdoken tuchtmaatregel “omtrent de gerechtelijke procedure die verzoekster (blijkbaar terecht!) heeft aangespannen tegen de algemeen directeur, alsmede de onsuccesvolle tuchtprocedure tegen verzoekster”. De bestreden beslissing neem verzoekster alle leidinggevende bevoegdheden af. De schade die haar hiermee berokkend wordt, kan onmogelijk opwegen tegen de doelstelling die een ordemaatregel beoogt, namelijk het verzekeren van de goede werking van de openbare dienst.

Beoordeling

14. Er is sprake van machtsafwendings wanneer een overheid de bevoegdheid die haar tot het bereiken van een bepaald oogmerk van algemeen belang is gegeven, gebruikt voor het nastreven van een ander doel. Om tot een nietigverklaring te kunnen leiden, moet het ongeoorloofde oogmerk het enige doel van de bestreden handeling zijn.

15. Uit de bespreking van het tweede middel volgt dat niet blijkt dat het college van burgemeester en schepenen voor de bestreden beslissing onterecht

steun zoekt in een door de gemeenteraad beoogde reorganisatie van de dienst Grondgebiedszaken, onder meer om tot kortere en directere communicatielijnen te komen, en in een rapport van Mondea dat uitwijst dat het raadzaam is om verzoekster zonder leidinggevende taken te laten.

16. Die motieven verliezen niet hun overtuigingskracht en worden niet eensklaps gedegradeerd tot wezenlijk drogredenen, alleen maar doordat verzoekster de bestreden beslissing een zoveelste poging noemt om haar professionele carrière te bemoeilijken.

Nadat, in verzoeksters visie, de verwerende partij eerder een tuchtprocedure tegen haar begon omdat zij de aanstelling van C. D. als algemeen directeur van de gemeente bestreed bij de Raad van State, zou nu, nadat de tuchtstraf van drie maanden schorsing waarin die tuchtprocedure uitliep door de beroepscommissie voor tuchtzaken op 15 juli 2021 vernietigd werd, het college van burgemeester en schepenen met de bestreden beslissing eenzelfde resultaat hebben willen bereiken als het resultaat waarin het niet geslaagd is met de tuchtprocedure.

De chronologie van de feiten spreekt die zienswijze tegen. De bestreden beslissing is van 5 juli 2021 en de gemeenteraadsbeslissingen en het rapport van Mondea, waarop ze berust, zijn van respectievelijk 19 oktober 2020 en 29 januari 2021. De vernietiging van de tuchtstraf dateert pas van 15 juli 2021. De verwerende partij wordt dan ook bijgevalen wanneer zij doet gelden dat “de bestreden beslissing onmogelijk een reactie [kan] zijn op de vernietiging door de Beroepscommissie voor Tuchtzaken van de tuchtbeslissing”.

17. Het kan beslist worden aangenomen dat de verstandhouding tussen, enerzijds, verzoekster en, anderzijds, de algemeen directeur en het college van burgemeester en schepenen, niet optimaal is. Maar dit volstaat niet om te concluderen dat de bestreden beslissing, spijs de steun die ze vindt in eerdere beslissingen van de gemeenteraad tot reorganisatie van de dienst Grondgebiedszaken en een rapport van een externe consultant, er exclusief op

gericht zou zijn om verzoekster te “pesten en kwellen” zodat zij vrijwillig ontslag neemt of om haar te bestraffen.

18. Ook in zoverre verzoekster argumenteert dat, door haar alle leidinggevende bevoegdheden en de managementfunctie te ontnemen, de bestreden beslissing haar een schade toebrengt die niet te verantwoorden is in het licht van “de doelstelling die een ordemaatregel beoogt, zijnde het verzekeren van de goede werking van de openbare dienst”, wordt zij niet bijgevalen.

Als reeds gezegd, is verzoeksters verlies van de leidinggevende taken – en daarmee van het lidmaatschap van het managementteam – essentieel het gevolg van de reorganisatie waartoe de gemeenteraad voor de dienst Grondgebiedszaken besliste en van een analyse van die dienst door Mondea. De reorganisatie hield onder meer in dat twee nieuwe functies van diensthoofd in het leven werden geroepen die, in de plaats van voorheen verzoekster, de rechtstreekse leiding over de onderliggende diensten en medewerkers zullen uitoefenen. Uit het rapport van Mondea bleek dat de manier waarop verzoekster aan de dienst Gebiedszaken leiding gaf, niet voldeed. Een en ander heeft de verwerende partij ertoe gebracht om, met de bestreden beslissing, verzoeksters takenpakket aan te passen, zodanig dat het aansluit bij wat in het rapport van Mondea haar “[p]luspunten” worden genoemd, maar zonder dat er leiding geven aan verbonden is.

19. De “context van onderhavig dossier” is niet van die aard dat eruit besloten kan worden dat de verwerende partij met de bestreden beslissing tot enige doel heeft gehad verzoekster het leven zuur te maken of haar een verkapt tuchtstraf op te leggen.

Het derde middel wordt in zijn geheel verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. Verzoekster wordt verwezen in de kosten van het beroep, begroot op het rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 20 euro en op een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro ten behoeve van de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op twintig oktober tweeduizend drieëntwintig, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Jan Clement,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
bijgestaan door	
Frank Bontinck,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Frank Bontinck

Johan Lust