

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 255.807 van 14 februari 2023
in de zaak A. 238.333/X-18.332**

In zake: XXXX
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Gitte Laenen
kantoor houdend te 2800 Mechelen
Antwerpsesteenweg 16-18
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

XXXX
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Inge Derde
kantoor houdend te 1170 Brussel
Terhulpsesteenweg 166
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van de vordering

1. De vordering, ingesteld op 3 februari 2023, strekt tot de schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid van de tenuitvoerlegging van de beslissing van de gemeenteraad van XXXX van 20 januari 2023 tot goedkeuring van maatregelen naar aanleiding van een ingediend formeel verzoek tot psychosociale interventie.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een nota ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 10 februari 2023, om 13.00 uur.

Kamervoorzitter Johan Lust heeft verslag uitgebracht.

Advocaten Wouter Rubens en Jonas De Pauw, die *loco* advocaat Gitte Laenen verschijnen voor verzoeker, en advocaten Inge Derde en Isabo Heirbaut, die verschijnen voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Sofie De Doncker 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. Verzoeker is algemeen directeur van XXXX.

Op 28 maart 2022 besluit de gemeenteraad een tuchtonderzoek tegen hem te starten, onder meer wegens laakbaar gedrag ten aanzien van het personeel. Dit tuchtonderzoek schiet niet bepaald op.

3.2. Op 1 juni 2022 wordt een verzoek tot formele psychosociale interventie met hoofdzakelijk collectief karakter ingediend bij de preventieadviseur psychosociale aspecten (PAPS) van Liantis.

In het kader van dit verzoek stelt de PAPS op 13 juni 2022 voor bewarende maatregelen te nemen. Het college van burgemeester en schepenen keurt de voorgestelde bewarende maatregelen op 15 juni 2022 goed.

Verzoekers vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid tegen de beslissing wordt door de Raad van State verworpen bij arrest nr. 254.446 van 12 september 2022.

3.3. Vooraleer een beslissing te nemen over het gevolg dat aan het verzoek tot formele psychosociale interventie wordt gegeven, heeft de verwerende partij aan de PAPS opgedragen om een specifieke risicoanalyse uit te voeren.

De risicoanalyse is uitgevoerd in de maanden augustus en september 2022. Volgens het verslag ‘Specifieke risicoanalyse psychosociaal welzijn’ is verzoeker de voornaamste oorzaak van de ervaren malaise op het werk. Er is “[v]oor alle betrokkenen [...] een zéér zware impact op het welzijn”. Om de escalatie te beheersen wordt geadviseerd een ingreep te doen op het niveau van het systeem zelf: “Het is dus noodzakelijk dat er in eerste instantie een beslissing wordt genomen over de positie van de directeur.” Tot dan “is een verlenging van de bewarende maatregelen aangewezen, in al dan niet gewijzigde vorm”. Nadat er een oplossing is op het niveau van het systeem/de directeur, is er nazorg nodig voor de afdelingshoofden.

3.4. Op 23 november 2022 neemt het college van burgemeester en schepenen “maatregelen op grond van het verslag van preventieadviseur psychosociale aspecten Liantis n.a.v. ingediend formeel verzoek tot psychosociale interventie”.

De beslissing wordt op vraag van verzoeker geschorst, met ingang van 22 januari 2023, bij arrest nr. 255.356 van 21 december 2022 omdat ze genomen lijkt door een onbevoegde overheid.

3.5. Na verzoeker op 6 januari 2023 te hebben gehoord, beslist de gemeenteraad op 20 januari 2023, op grond van artikel 5 en 32/2 van de welzijnswet en artikelen I.3-17 tot en met I.3-21 van de codex over het welzijn op het werk, tot de volgende preventiemaatregelen naar aanleiding van het verslag van de PAPS:

“Artikel 2

De algemeen directeur neemt niet langer deel aan de vergaderingen van het managementteam.

Tussen de algemeen directeur enerzijds en de financieel directeur en de afdelingshoofden anderzijds vindt er geen individueel overleg meer plaats.

De communicatie tussen de algemeen directeur enerzijds en de financieel directeur en de afdelingshoofden anderzijds verloopt via e-mail. Vragen worden zoveel mogelijk gebundeld.

Tussen de algemeen directeur en de diensten vindt er geen individueel of gezamenlijk overleg meer plaats. De algemeen directeur en de diensten kunnen wel via e-mail met elkaar communiceren, met de financieel directeur of het betrokken afdelingshoofd in CC. Ook de communicatie tussen de algemeen directeur en de preventiedienst verloopt via e-mail. Vragen worden zoveel mogelijk gebundeld.

De gemeenteraad geeft de preventieadviseur psychosociale aspecten van Liantis de opdracht om deze maatregel te evalueren en hier verslag over uit te brengen op de gemeenteraad van 22 mei 2023.

Op 26 juni 2023 zal de gemeenteraad beslissen of de maatregel al dan niet wordt ingetrokken, gewijzigd of behouden blijft.

Artikel 3

De algemeen directeur brengt wekelijks schriftelijk verslag uit aan het college van burgemeester en schepenen van 1) de uitgevoerde taken; 2) de (deel)taken die hij gedelegeerd heeft en 3) waarom hij bepaalde (deel)taken gedelegeerd heeft.

Deze maatregel is voor onbepaalde duur.

Artikel 4

De algemeen directeur brengt wekelijks schriftelijk verslag uit van de beslissingen betreffende het dagelijks personeelsbeheer aan het college van burgemeester en schepenen.

Deze maatregel is voor onbepaalde duur.

Artikel 5

De gemeenteraad geeft de preventieadviseur psychosociale aspecten van Liantis de opdracht om samen met het managementteam en het college van burgemeester en schepenen te komen tot een samenwerkingskader of afsprakennota.

Het college van burgemeester en schepenen brengt het samenwerkingskader ter kennisname op de gemeenteraad van 26 juni 2023.

Artikel 6

De gemeenteraad geeft het managementteam de opdracht om de stafvergadering opnieuw op een structurele én efficiënte wijze in te voeren. Conform artikel 2 is het de algemeen directeur niet toegestaan om aan de stafvergadering deel te nemen.

Het managementteam brengt de data en agenda's van de stafvergaderingen ter kennisname op de agenda van het college van burgemeester en schepenen.

Artikel 7

De gemeenteraad geeft het college van burgemeester en schepenen de opdracht om jaarlijks formele feedbackgesprekken te voeren met de afdelingshoofden en de financieel directeur.

Conform artikel 2 is het de algemeen directeur niet toegestaan om aanwezig te zijn op deze gesprekken.

Artikel 8

De gemeenteraad geeft de preventieadviseur psychosociale aspecten de opdracht om bemiddelende gesprekken te voeren met de leden van het

managementteam, uitgezonderd de algemeen directeur, en afspraken te maken voor de toekomstige samenwerking.”

IV. Schorsingsvoorwaarden

4. Krachtens artikel 17, §§ 1 en 4, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kan slechts tot schorsing van de tenuitvoerlegging bij uiterst dringende noodzakelijkheid worden besloten onder de dubbele voorwaarde dat minstens één ernstig middel wordt aangevoerd dat de nietigverklaring van de akte of het reglement *prima facie* kan verantwoorden en dat een uiterst dringende noodzakelijkheid voorhanden is die onverenigbaar is met de behandelingstermijn van de gewone vordering tot schorsing.

V. Voorwaarde van een ernstig middel

Standpunt van de partijen

5.1. Verzoeker leidt een *eerste middel* af “uit de schending van minstens artt. 57, 170, 171, 176, 179, 180 en 220 Decreet Lokaal Bestuur, de Deontologische code voor personeelsleden van XXXX, de functiekaart van de algemeen directeur, art. 5 Algemene Verordening Gegevensbescherming en het daarin vervatte beginsel van minimale gegevensverwerking, alsook het legaliteits-, het *patere legem quam ipse fecisti*-, het zorgvuldigheids- en het gelijkheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur”.

Onder meer licht hij toe:

“Waar de algemeen directeur dus bij kracht van het Decreet Lokaal Bestuur zelf instaat voor de werking van de diensten, aan het hoofd staat van het gemeente- en OCMW-personeel, deel uitmaakt van het managementteam onder wiens voorzitterschap het ook geregeld vergadert, zorgt voor de afsluiting van een afsprakennota over (o.a.) de omgangsvormen tussen bestuur en administratie, ... blijkt de bestreden beslissing, meer in bijzonder de daarin vervatte (preventie-)maatregelen, het Verzoekende Partij kennelijk onmogelijk te maken om deze decretale taken en verantwoordelijkheden uit te oefenen.

In diezelfde zin installeert de bestreden beslissing ook een wekelijkse motiverings- minstens rapportageplicht voor de algemeen directeur ten overstaan van het college van burgemeester en schepenen, voor wat betreft de door hem gedelegeerde taken en bevoegdheden, niettegenstaande zulks (eerder: zulke beknotting) nergens is voorzien in het Decreet Lokaal Bestuur.”

5.2. In een *derde middel* doet verzoeker gelden “dat de bestreden beslissing een verkapte tuchtmaatregel is, die in hoofde van Verwerende partij machtsafwending uitmaakt, alsook resulteert in een schending van de zorgvuldigheidsplicht, het vermoeden van onschuld en het redelijkheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur”.

Onder andere argumenteert verzoeker dat de bestreden maatregelen hem volledig isoleren binnen de organisatie, hetgeen de vraag doet rijzen wat er geëvalueerd zal worden met het oog op een gebeurlijke stopzetting ervan. Op basis waarvan zal de preventieadviseur een advies kunnen verstrekken om de genomen maatregelen al dan niet stop te zetten? Er is geen sprake van enige coaching, begeleiding of bemiddeling om bijvoorbeeld het vertrouwen tussen de medewerkers te herstellen. Verzoeker wordt juist uitgesloten van de voorziene bemiddelende gesprekken onder leiding van de preventieadviseur. De maatregelen “zijn gewoonweg bestemd om te blijven gelden, ook na verloop van 6 maanden, 12 maanden, 18 maanden, 24 maanden, ... en dit totdat de druk op de schouders en gezondheid van Verzoekende Partij te zwaar wordt om te dragen en hij de eer aan zichzelf zou houden”. In realiteit strekt de bestreden beslissing ertoe verzoeker persoonlijk te treffen en te straffen.

Overigens rijst de vraag in welke mate zulke verregaande preventiemaatregelen überhaupt dienstig zijn voor de werking van de diensten. De algemeen directeur is immers de spilfiguur in het lokaal bestuur, en het verbindend orgaan tussen de administratie en de diensten, enerzijds, en het bestuur, anderzijds. De verwerende partij had de mogelijkheid om na te gaan of er preventiemaatregelen mogelijk waren die een gelijkwaardig beschermingsniveau konden bieden, maar “minder nadelig en functie-uthollend waren in hoofde van Verzoekende Partij”.

6.1. In de nota antwoordt de verwerende partij, in verband met het eerste middel, dat het niet ontkend wordt dat de eerste maatregel (geen deelname aan managementteam, overleg met de diensten per e-mail) “ernstig” is en zorgt voor “een moeilijkere uitoefening van de functie met betrekking tot artikel 179 en 180 van het Decreet Lokaal Bestuur”. De maatregelen kunnen echter onmogelijk los gezien worden van de wettelijke verplichting van de gemeente, op grond van de welzijnswet en de codex over het welzijn op het werk, om haar medewerkers te beschermen. Het verslag van de preventieadviseur wijst uit dat de vaststellingen en conclusies met betrekking tot de gedragingen van verzoeker bijzonder ernstig zijn, de maatregelen staan hiermee in verhouding.

Voorts behoudt verzoeker zijn delegatiebevoegdheden, maar dat mag geen vrijgeleide zijn om teveel, nutteloos of onrechtmatig te delegeren. Vandaar dat het opportuun werd gevonden om ter zake een wekelijkse rapportageverplichting aan het college van burgemeester en schepenen in te voeren. Ook kan verzoeker het dagelijks personeelsbeheer onbeperkt uitoefenen, maar rekening houdend met de eerste maatregel (communicatie per e-mail) en wekelijkse opvolging door het college van burgemeester en schepenen.

Nergens in de beslissing staat dat verzoeker niet zou mogen meewerken aan het opstellen van het samenwerkingskader of de afsprakennota.

6.2. Met betrekking tot het derde middel wijst de verwerende partij erop dat de bestreden beslissing er gekomen is omdat zij “bij wet verplicht is preventiemaatregelen te nemen wanneer uit een risicoanalyse blijkt dat er sprake is van psychosociale risico’s”. Beweren dat het straffen van verzoeker het enige doel van de maatregelen zou zijn, illustreert hoezeer verzoeker de hele situatie en de impact op het welzijn van de personeelsleden minimaliseert. Erkend wordt dat de maatregelen verregaand zijn, maar de vraag is of ze in verhouding staan tot de ernst van de problematiek. Dat is volgens de verwerende partij het geval. Uit de bestreden beslissing blijkt duidelijk waarom “alternatieve opties, waaronder

bemiddeling/coaching/periodiek overleg” niet in aanmerking werden genomen. Verzoeker geeft niet aan waarom ze toch geschikt zouden zijn.

Dat verzoeker twijfelt aan de dienstigheid van de maatregelen gelet op zijn rol als spilfiguur binnen de organisatie, bewijst alleen maar hoezeer hij de voeling met de realiteit verloren heeft, aldus nog de verwerende partij. Verzoeker is er zich niet bewust van dat hij al vóór de maatregelen geen sleutelfiguur meer was in de organisatie door zijn eigen gedragingen.

Beoordeling

7. De bestreden beslissing maakt toepassing van artikel 5 en 32/2 van de welzijnswet en artikel en I.3-17 tot en met I.3-21.

Overeenkomstig die bepalingen moet de werkgever een beslissing nemen over de gevolgen die hij geeft aan het verzoek tot formele psychosociale interventie met een hoofdzakelijk collectief karakter, en moet hij de preventiemaatregelen die hij beslist heeft zo snel mogelijk uitvoeren.

8. In voorliggend geval werd door de PAPS een risicoanalyse van de psychosociale risico's op het werk uitgevoerd op het niveau van de specifieke arbeidssituatie waarin een gevaar werd vastgesteld.

De conclusies in het verslag van de PAPS hierover zijn niet min: de organisatie wordt gegijzeld door een extreme polarisatie rond verzoeker, de escalatie zit in de laatste strijdfase, herstel is onmogelijk geworden.

Concreet wordt geadviseerd eerst en vooral een beslissing te nemen over de positie van verzoeker, alleen dan zullen andere maatregelen effectief en duurzaam zijn. Aangezien het voor bijsturen van het functioneren van verzoeker te laat is en de situatie onhoudbaar en onoplosbaar is, moet gezocht worden naar een manier om hem afstand te laten doen van zijn rol van directeur of hem uit zijn functie te ontheffen.

Zolang er geen beslissing is genomen over de functie van verzoeker is een verlenging van de bewarende maatregelen aangewezen: “De geloofwaardigheid van de directeur is in die mate aangetast dat de opheffing van de bewarende maatregelen zeer veel onveiligheid zou creëren bij de direct betrokkenen en de werking van bepaalde diensten onmogelijk zou kunnen maken.”

Als er een oplossing is wat de directeur betreft, “zal er nazorg nodig zijn voor de afdelingshoofden om het vertrouwen in elkaar te herstellen en doorstart te maken als managementteam”. De nood daartoe is hoog, “maar kan pas slagen in een veilige context en met een duidelijk perspectief waar men naartoe wil en kan met de organisatie”.

9. Met de bestreden beslissing deelt de verwerende partij de gevolgen mee die zij geeft aan het ingediende verzoek tot formele psychosociale interventie.

Zij lijkt zich maar gedeeltelijk bij het advies van de PAPS aan te sluiten. Dat is op zich geen bezwaar.

Meer bepaald kiest de verwerende partij ervoor om verzoeker strenge beperkingen op te leggen en ook om te starten met wat de PAPS de nazorg noemde.

10. Sommige van de opgelegde beperkingen gelden voor onbepaalde duur, andere – zoals de maatregel dat verzoeker niet meer mag deelnemen aan de vergaderingen van het managementteam, ofschoon artikel 180 van het decreet lokaal bestuur er hem het voorzitterschap van opdraagt – zullen op 26 juni 2023 geëvalueerd worden. Het gaat, zoals in de bestreden beslissing wordt verklaard, om een evaluatie die er alleen toe strekt na te gaan of de maatregel “nog steeds het welzijn van direct betrokkenen beschermt en nog steeds de werking van de diensten garandeert”. Intussen wordt bemiddeling of coaching of enige andere

methodiek die een oplossing van het conflict in de hand kan werken, als nutteloos afgewezen.

Aldus lijkt de verwerende partij de betrokken maatregelen als blijvend op te vatten, anders dan de PAPS deed op wiens verslag zij zich voor die maatregelen beroept. Hij zag de maatregelen alleen als bewarend in afwachting van een verwijdering van verzoeker uit de dienst.

Dat de maatregelen als definitief bedoeld zijn, wordt nog kracht bijgezet doordat de verwerende partij tevens beslist om de voornoemde “nazorg” te starten en daarvoor in de bestreden beslissing als uitleg geeft dat als zij ermee zou wachten totdat verzoeker uit de dienst weg is, zij er dan nooit mee kan beginnen:

“Tijdens zijn mondeling verweer geeft [verzoeker] aan te blijven procederen tegen de gemeente als deze beslist tot het nemen van de voorgestelde maatregelen. Het is duidelijk dat de algemeen directeur niet uit eigen beweging zijn verantwoordelijkheid zal nemen. Als de gemeenteraad het advies van de PAPS zou volgen [en wachten tot er een oplossing is op het niveau van de algemeen directeur], kunnen er nooit maatregelen genomen worden om de andere problemen aan te pakken. Deze problemen zijn echter te ernstig om er geen oplossing voor te zoeken.”

11. Het lijkt geen twijfel, en de verwerende partij betwist terecht ook niet, dat de beperkingen die de bestreden beslissing stelt aan de uitoefening door verzoeker van het ambt van algemeen directeur, bijzonder ernstig zijn en het hem ten zeerste moeilijk maken de taken uit zijn functiebeschrijving optimaal uit te voeren.

Voorshands wordt aangenomen dat zéker in zoverre verzoeker er (nagenoeg) permanent aan onderworpen wordt, de opgelegde maatregelen zich niet verdragen met het decreet lokaal bestuur.

12. Mocht de verwerende partij – aangezien de maatregelen niet helemaal overeenstemmen met de zienswijze van de PAPS – hebben beoogd er wezenlijk mee tot uitdrukking te brengen dat wat haar betreft verzoeker níét uit de

organisatie moet worden geweerd en dat het nog niet te laat is voor bijsturing van zijn functionering, en daardoor voor een normalisering van zijn relaties met het personeel, dan is de bestreden beslissing alleszins niet voldoende adequaat en getuigt ze van onzorgvuldigheid.

In dat geval behoorde de bestreden beslissing immers in een traject te hebben voorzien dat de mogelijkheid inhoudt van een verbetering van de relaties tussen verzoeker en de andere personeelsleden en dat het perspectief zou bieden van een beëindiging van de maatregelen.

13. Ten minste in de huidige stand van de procedure komen de maatregelen waartoe de bestreden beslissing besluit onrechtmatig voor in zoverre ze ogenschijnlijk definitief zijn, minstens niet voorzien in een traject dat tot genormaliseerde relaties kan leiden tussen verzoeker en de andere personeelsleden.

Het eerste middel (schending van het decreet lokaal bestuur), respectievelijk het derde middel (schending van het zorgvuldigheidsbeginsel), is in de besproken mate ernstig.

VI. Voorwaarde van een uiterst dringende noodzakelijkheid

Standpunt van de partijen

14. Verzoeker betoogt dat hij als algemeen directeur op de hoogte moet zijn van de innerlijke werking van de diensten en dat de bestreden beslissing dat onmogelijk maakt “minstens nu hem wordt verboden nog deel te nemen aan vergaderingen en (rechtstreeks) te communiceren met afdelingshoofden e.a. personeelsleden”. Door die “beknotting in de volledige waaier van beschikbare contacten” kan hij niet meer op normale wijze zijn functie uitoefenen. Er dreigt ook verwarring en consternatie op de werkvloer te ontstaan, die veelal ten laste van de algemeen directeur zullen worden gelegd. Tevens wordt zijn naam en faam aangetast, komt zijn netwerk in het gedrang, en worden zijn gezondheid en zijn gezag zwaar aangevreten.

15. Volgens de verwerende partij is er geen sprake van een uiterst dringende noodzakelijkheid aangezien de huidige toestand al bestaat sinds de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van 15 juni 2022, omdat verzoeker zelf verantwoordelijk zou zijn voor de schandvlek en de imagoschade, en omdat de genomen maatregelen hem toelaten zijn opdracht correct uit te voeren.

De verwerende partij erkent dat het werken voor verzoeker bemoeilijkt wordt, maar dit weegt niet op tegen de verplichting voor de gemeenteraad om, gelet op de vaststellingen van de PAPS, maatregelen te nemen ten behoeve van het welzijn van de betrokkenen en de werking van de diensten.

Beoordeling

16. Zoals ook al in het schorsingsarrest nr. 255.356 van 21 december 2022 is geoordeeld, kan worden aangenomen dat naarmate “de huidige toestand” – die verzoeker al sinds de collegebeslissing van 15 juni 2022 ondergaat – langer blijft duren, hij een toenemende spoedeisendheid vermag te staven.

17. Wat er ook zij van een eventuele schandvlek en imagoschade, in elk geval wijst de beoordeling van verzoekers middelen op het eerste gezicht uit dat de beperkingen die hem in de uitoefening van zijn ambt van algemeen directeur worden opgelegd bijzonder ernstig zijn en ten eerste hinderen.

Dit volstaat in principe om, na eerder in de schorsingszaak tegen de maatregelen die het college van burgemeester en schepenen verzoeker op 23 november 2022 oplegde, ook te dezen aan te nemen dat verzoeker in een situatie verkeert die zich niet laat verenigen met een uitspraak volgens de gewone schorsingsprocedure of in een beroep tot nietigverklaring.

18. Het kan de Raad van State er evenwel niet toe brengen om zonder meer voorbij te gaan aan het verweer van de verwerende partij in zoverre zij zich daarin beroept op het verslag ‘Specifieke risicoanalyse psychosociaal welzijn’

van de PAPS en op haar verplichting om ervoor te zorgen dat het welzijn van de direct betrokkenen wordt beschermd en dat er bij hen geen onveiligheid ontstaat.

In de specifieke omstandigheden van de zaak, om de verwerende partij toe te laten alsnog regelmatig aan die verplichting tegemoet te komen, is het gepast om de te bevelen schorsing slechts te doen ingaan op 13 maart 2023.

BESLISSING

1. De Raad van State schorst met ingang van 13 maart 2023 de tenuitvoerlegging van de beslissing van de gemeenteraad van XXXX van 20 januari 2023 tot goedkeuring van maatregelen naar aanleiding van een ingediend formeel verzoek tot psychosociale interventie.

2. Bij de publicatie van dit arrest door de Raad van State wordt noch de identiteit van de verzoekende partij, noch die van de verwerende partij bekendgemaakt.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van veertien februari tweeduizend drieëntwintig, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
bijgestaan door	

Frank Bontinck,	griffier.
-----------------	-----------

De griffier

De voorzitter

Frank Bontinck

Johan Lust