

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 262.524 van 28 februari 2025
in de zaak A. 240.913/X-18.551**

In zake : B.V.
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Inez Van Loock
 kantoor houdend te 2610 Wilrijk
 Prins Boudewijnlaan 177-179
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de STAD ANTWERPEN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Thomas De Donder
kantoor houdend te 2018 Antwerpen
De Keyserlei 60A
bij wie woonplaats wordt gekozen
en eveneens bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Claudia Mc Kenzie
kantoor houdend te 1930 Zaventem
Luchthaven Brussel Nationaal
Gateway Building 1 J

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 8 januari 2024, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de bedrijfsdirecteur sociale dienstverlening van de stad Antwerpen van 1 augustus 2023 om verzoekster bij ordemaatregel vanaf 2 augustus 2023 te herplaatsen naar de afdeling SD-MH-Ondersteuning Maatschappelijke Hulp en Doelgroepen – Back Office.

Verzoekster vordert ook een schadevergoeding tot herstel.

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-afdelingshoofd Marijke Sterck heeft een verslag opgesteld.

Verzoekster heeft een laatste memorie ingediend. De verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 31 januari 2025.

Staatsraad David D’Hooghe heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Steven Bivacco, die *loco* advocaat Inez Van Loock verschijnt voor verzoekster, en advocaat Claudia Mc Kenzie, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Marijke Sterck 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. Verzoekster is tot aan de bestreden beslissing werkzaam als statutair hoofdmaatschappelijk werker bij de bedrijfseenheid Sociale Dienstverlening, afdeling SD-MH-Sociaal Centrum Luchtbal-Ekeren-Bezali van de stad Antwerpen. Zij oefent een leidinggevende functie uit.

3.2. In de loop van juni-juli 2023 is binnen de afdeling SD-MH-Sociaal Centrum Luchtbal-Ekeren-Bezali door de gemeenschappelijke interne preventiedienst van de Stad Antwerpen (hierna: GPD) een psychosociale risicoanalyse uitgevoerd.

De vastgestelde psychosociale risico's en bijhorende aanbevelingen worden gebundeld in een vertrouwelijk adviesrapport van de GPD van 24 juli 2023.

3.3. Op 1 augustus 2023 beslist de bedrijfsdirecteur sociale dienstverlening om verzoekster bij ordemaatregel vanaf 2 augustus 2023 te herplaatsen naar de afdeling SD-MH-Ondersteuning Maatschappelijke Hulp en Doelgroepen – Back Office:

Deze – bestreden – beslissing wordt als volgt gemotiveerd:

“Naar aanleiding van de risicoanalyse stelde de Gemeenschappelijke Preventiedienst ernstige psychosociale risico's vast op het vlak van interpersoonlijke relaties en welzijn op de werkvloer. De Gemeenschappelijke Preventiedienst maakte melding van onder meer een sterke, negatieve groepsdruk, mede bepaald door leidinggevende Y. Tevens is er sprake van grensoverschrijdend gedrag, waarbij leidinggevende Y onder meer bepalend is voor de roddelcultuur, zij een grote druk legt om privé-aangelegenheden te delen waarna die informatie verspreid wordt en zich keert tegen de medewerker in kwestie, een medewerker die niet voldoet aan de normen van leidinggevende Y het voorwerp van overmatige controle, kritiek en roddels. Verder is er ook sprake van een sterk superioriteitsgevoel, waarbij onder meer leidinggevende Y andere sociale centra en leidinggevendenden openlijk onderuit haalt. De Gemeenschappelijke Preventiedienst oordeelt dat er sprake is van een angstcultuur en toxische sfeer op de werkvloer.

De Gemeenschappelijke Preventiedienst beveelt op het vlak van interpersoonlijke relaties doortastende maatregelen aan, met name om leidinggevende Y niet langer tewerk te stellen als leidinggevende van sociaal centrum Luchtbal en ernstig te overwegen of de leidinggevende nog kan worden tewerkgesteld in een leidinggevende functie. [...]

Omwille van bovenstaande redenen uitte de bedrijfsdirecteur Sociale Dienstverlening het voornemen om de betrokkene te herplaatsen.

De bevindingen van de Gemeenschappelijke Preventiedienst en het voornemen tot herplaatsing werden op 1 augustus 2023 aan de betrokkene

meegedeeld door haar leidinggevende [K.L.], in het bijzijn van [J.M.], afdelingshoofd Maatschappelijke Hulp.

De betrokkene verzette zich niet tegen dit voornemen.

De bedrijfsdirecteur meent dat een herplaatsing, gegeven de omstandigheden en het specifieke advies van de Gemeenschappelijke Preventiedienst, de meest geschikte ordemaatregel is om de goede werking van Sociaal Centrum Luchtbal te vrijwaren en verdere escalatie op de werkvloer van de risicofactoren uit het analyserapport te vermijden. Deze maatregel heeft het minst schadeverwekkend effect voor alle partijen. De maatregel heeft op geen enkele wijze tot doel om enig schuldig gedrag te bestraffen.

De bedrijfsdirecteur Sociale Dienstverlening beslist dat [verzoekster] vanaf 2 augustus 2023 tewerkgesteld zal worden bij de afdeling SD-MH-Ondersteuning Maatschappelijke Hulp en Doelgroepen – Back Office en niet langer een leidinggevende functie zal uitoefenen.”

3.4. Verzoekster schrijft vervolgens – tevergeefs – zowel de verwerende partij als de toezichthoudende overheid aan met het oog op de intrekking, respectievelijk de vernietiging van de kwestieuze beslissing.

IV. Onderzoek van het tweede middel

Standpunt van de partijen

4.1. In een tweede middel voert verzoekster de schending aan van de hoorplicht en het recht om haar standpunt uiteen te zetten als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur.

4.2. Zij licht toe dat zij met de bestreden beslissing herplaatst werd naar een andere dienst in een ondersteunende en backoffice functie. Na drieëntwintig jaar mag zij geen leidinggevende functie meer uitoefenen.

Die maatregel is duidelijk gesteund op haar gedrag dat haar als een tekortkoming wordt aangerekend.

Gelet op de aard en de draagwijdte van deze maatregel, had aan verzoekster de mogelijkheid moeten worden geboden om vooraf op nuttige wijze haar standpunt kenbaar te maken.

4.3. Het gesprek dat op 1 augustus 2023 heeft plaatsgehad, komt daaraan niet tegemoet.

Verzoekster was vooraf immers niet op de hoogte gebracht van de feiten die haar werden verweten en ook niet van het voornemen om een maatregel van herplaatsing jegens haar te nemen.

Zij wijst erop dat zij geen uitnodiging voor een verhoor ontving, en slechts op 1 augustus 2023 in de voormiddag werd opgebeld om dezelfde dag om 12.00u op gesprek te komen, zonder nadere toelichting. Tot op heden weet verzoekster niet welke concrete feiten de aanleiding zijn geweest tot de bestreden beslissing. Verwerende partij verschuilt zich ter zake – ten onrechte – achter het vertrouwelijk karakter van het adviesrapport van de GPD.

Ook benadrukt verzoekster dat het gesprek amper 15 minuten duurde, hetgeen niet toelaat om iemand te horen over algemene feiten die niet op voorhand zijn meegedeeld en om een voorgenomen maatregel te bespreken.

4.4. Het niet voldoen aan de hoorplicht kan volgens verzoekster niet worden verantwoord op grond van enige urgentie. De problemen op de werkvloer waarnaar wordt verwezen, kwamen immers ook al eerder aan bod.

5.1. De verwerende partij werpt in de memorie van antwoord op dat er geen sprake is van een ernstige aantasting van de belangen van verzoekster. Zij wijst er ook op dat het recht om gehoord te worden, niet absoluut is en dat ervan kan worden afgeweken om redenen van urgentie of efficiëntie. Dit is het geval wanneer de feiten vaststaan en geen verder onderzoek vereisen.

5.2. Bovendien werd verzoekster alsnog gehoord voorafgaand aan het nemen van de herplaatsingsbeslissing en is zij hiertoe uitgenodigd op 1 augustus 2023 voor een gesprek met haar leidinggevende. Tijdens dit gesprek heeft verzoekster geen inhoudelijke elementen aangebracht die de bestreden

beslissing konden afwenden. Ook later heeft verzoekster geen elementen aangereikt die enige impact konden hebben op de bestreden besluitvorming.

De stelling van verzoekster dat ze geen inhoudelijke reactie kon geven daar ze niet op de hoogte was van de omstandigheden die aanleiding hebben gegeven tot de beslissing, is in strijd met het gegeven dat verzoekster erkent dat de problematiek van de verstandhouding tussen de medewerkers op de dienst niet nieuw was. Zij maakte trouwens deel uit van de groep die in de periode juni - juli 2023 werd bevraagd. Zij heeft naderhand ook kennis kunnen nemen van de brief van 4 september 2023 en de nota van de afdeling Binnenlands Bestuur, waarin nog dieper is ingegaan op de situatie, met bijkomende voorbeelden van de gedane vaststellingen.

Bovendien verloopt het onderzoek door de preventieadviseur psychosociale aspecten vertrouwelijk, en kunnen niet alle details en documenten zomaar worden gedeeld. Het deel van het advies dat op haar betrekking heeft, werd schriftelijk geïntegreerd in de bestreden beslissing en werd haar op 1 augustus 2023 ook mondeling meegedeeld.

Beoordeling

6. De bestreden beslissing is een maatregel die gesteund is op het gedrag van verzoekster, met name de wijze waarop zij haar functie uitoefent. Hoewel zij verzoeksters statutaire toestand niet wijzigt en geen financiële implicaties heeft, heeft de bestreden beslissing verregaande gevolgen voor de wijze waarop zij haar functie moet vervullen, aangezien zij is herplaatst naar een ondersteunende functie en zij daardoor niet langer leidinggevende taken uitoefent.

Gelet op de aard en de draagwijdte van de opgelegde maatregel, had verzoekster het recht om vooraf te worden gehoord, hetgeen inhoudt dat haar de gelegenheid diende te worden geboden om haar standpunt voorafgaand aan het nemen van de bestreden beslissing op nuttige wijze te doen kennen.

7. De hoorplicht strekt ertoe de betrokkene in de gelegenheid te stellen de eigen zienswijze te geven over zowel het bestaan en de juiste toedracht van de feiten die ten grondslag liggen aan de voorgenomen maatregel als over de inhoud of de opportuniteit van de te nemen maatregel.

Dit veronderstelt dat het bestuur aan de betrokkene vooraf niet alleen mededeelt welke feiten en grieven de betrokkene ten laste worden gelegd, maar ook de voorgenomen maatregel die wordt overwogen.

8. Verzoekster houdt voor dat zij op 1 augustus 2023 slechts kort voor de middag werd opgebeld om op 12.00u op gesprek te komen, zonder in kennis te zijn gesteld van de concrete feiten op basis waarvan een maatregel werd overwogen, en zonder toelichting over een eventuele te nemen maatregel.

De verwerende partij toont het tegendeel niet aan.

Dat verzoekster als leidinggevende én in het licht van de verrichte risico-analyse een bepaalde kennis van de problematiek moet hebben gehad, houdt niet in dat verzoekster een afdoende kennis had van de concrete grieven die specifiek op haar betrekking hebben en van het voornemen om haar niet langer als leidinggevende tewerk te stellen. Zelfs indien een dergelijke kennisgeving tijdens het gesprek van 1 augustus 2023 is gebeurd – verzoekster betwist dit – bood het niet de gelegenheid om nog een overwogen standpunt te kunnen voorbereiden.

Met verzoekster moet dan ook worden aangenomen dat zij niet in staat is gesteld om op nuttige wijze, met kennis van zaken, voor haar belangen op te komen.

9. De verwerende partij wijst er nog op dat van de hoorplicht kan worden afgeweken wanneer een dringend optreden is vereist, of wanneer de voorgenomen maatregel wordt overwogen op grond van feiten die voor directe, eenvoudige constataatie vatbaar zijn.

10. De aangehaalde feiten doen er evenwel niet van blijken dat de situatie dermate hoogdringend was dat de hoorplicht niet kon worden geëerbiedigd. De bestreden beslissing maakt trouwens geen melding van enige acute situatie die geen uitstel duldt. Ook het pas in de laatste memorie van de verwerende partij ontwikkelde argument dat een “voorafgaandelijke uitnodiging met details en enige tijd tussen uitnodiging en beslissing, [afbreuk zou doen] aan de effectiviteit en doortastendheid van de maatregel” is niet meer dan een gratuite bewering.

11. Er kan voorts bezwaarlijk worden aangenomen dat de feiten die verzoekster ten laste worden gelegd, zoals onder meer “een sterke negatieve groepsdruk”, “grensoverschrijdend gedrag”, “overmatige controle, kritiek en roddels”, “een sterk superioriteitsgevoel”, en “een angstcultuur en toxische sfeer op de werkvloer”, voor eenvoudige vaststelling vatbaar zijn.

Dat, volgens de verwerende partij, verzoekster “nog altijd niets inhoudelijks heeft geformuleerd ten aanzien van de vastgestelde feiten” toont evenmin aan dat het te dezen om eenvoudig vaststelbare feiten zou gaan.

12. Het tweede middel is gegrond.

V. Schadevergoeding tot herstel

Standpunt van verzoekster

13. Verzoekster betoogt dat de bestreden beslissing haar een ernstige reputatieschade heeft berokkend. Zij stelt de geleden schade vast op een bedrag van 5.000 EUR, “te vermeerderen met de gerechtelijke rente te rekenen vanaf de dag van de indiening van dit verzoekschrift”.

Beoordeling

14. Artikel 11*bis*, eerste lid, RvS-wet bepaalt:

“Elke verzoekende of tussenkomende partij die de nietigverklaring van een akte, een reglement, of een stilzwijgend afwijzende beslissing vordert met toepassing van artikel 14, § 1 of § 3, kan aan de afdeling bestuursrechtspraak vragen om haar bij wijze van arrest een schadevergoeding tot herstel toe te kennen ten laste van de steller van de handeling indien zij een nadeel heeft geleden omwille van de onwettigheid van de akte, het reglement of de stilzwijgend afwijzende beslissing, met inachtneming van alle omstandigheden van openbaar en particulier belang.”

15. Om met toepassing van artikel 11*bis* RvS-wet een schadevergoeding tot herstel te kunnen verkrijgen, moet een onwettigheid van een besluit zijn vastgesteld en dient er een causaal verband te bestaan tussen dit onwettig besluit en de geleden schade. De verzoekende partij moet haar vordering staven met concrete elementen, die de Raad van State toelaten de schade vast te stellen. Het komt de verzoekende partij toe het bewijs te leveren van het vereiste oorzakelijk verband tussen de vastgestelde onwettigheid en het nadeel dat zij aanvoert, waarbij moet blijken dat het nadeel zich niet zou hebben voorgedaan zonder die vastgestelde onwettigheid.

16. Opdat een moreel nadeel aanleiding zou kunnen geven tot het toewijzen van een schadevergoeding tot herstel moet bovendien aan de hand van concrete gegevens worden aangetoond dat dit nadeel niet of niet volledig door de vernietiging van de onwettig bevonden bestuurshandeling is hersteld.

17. Dat een herplaatsing in een andere functie en het ontnemen van haar leidinggevende taken tot reputatieschade leidt, is vanzelfsprekend.

Verzoekster toont evenwel niet aan waarom het tussen te komen vernietigingsarrest geen volledige morele genoegdoening zou kunnen bieden. Door het vernietigingsarrest, dat een absoluut gezag van gewijsde *erga omnes* heeft en waardoor de onwettig bevonden maatregel *ab initio* uit de rechtsordening wordt genomen, komt het immers voor eenieder vast te staan dat de griefhoudende beslissing onwettig was.

De Raad van State ziet geen redenen om te besluiten dat het aangevoerde moreel nadeel niet zou worden hersteld door de kracht zelf van de vernietiging van de onwettig bevonden beslissing.

18. Er kan verder geen rekening worden gehouden met de door verzoekster pas in de memorie van wederantwoord ingeroepen financiële schade, nu zij dit reeds in haar verzoek tot schadevergoeding tot herstel had kunnen doen gelden.

19. Het verzoek tot schadevergoeding tot herstel wordt afgewezen.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt de beslissing van de bedrijfsdirecteur sociale dienstverlening van de stad Antwerpen van 1 augustus 2023 om B.V. (v) (20143731 en 63081945068), hoofdmaatschappelijk werker bij de afdeling SD-MH-SC Luchtbal-Ekeren-Bezali van de bedrijfseenheid Sociale Dienstverlening bij ordemaatregel vanaf 2 augustus 2023 te herplaatsen naar de afdeling SD-MH-Ondersteuning Maatschappelijke Hulp en Doelgroepen – Back Office.

2. De Raad van State verwerpt de vordering tot schadevergoeding tot herstel.

3. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring en de vordering tot schadevergoeding tot herstel, begroot op een rolrecht van 400 euro, een bijdrage van 48 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan verzoekster.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op achtentwintig februari tweeduizend vijftientig, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Jan Clement,	kamervoorzitter,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
David D’Hooghe,	staatsraad,
bijgestaan door	
Silvan De Clercq,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Silvan De Clercq

Jan Clement