

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 265.796 van 23 februari 2026
in de zaak A. 241.788/IX-10.460**

In zake: J.J.
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Kristien Vanderheiden
kantoor houdend te 3000 Leuven
Diestsevest 47
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

de GEMEENTE OUD-HEVERLEE
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Sven Boullart en Jelle Snauwaert
kantoor houdend te 9000 Gent
Voskenslaan 419
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 26 april 2024, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Oud-Heverlee van 16 april 2024 waarbij aan verzoeker de ordemaatregel “het uitvoeren van taken in functie van de Academie voor Muziek en Woord De Vonk, zoals bijvoorbeeld in verband met overheidsopdrachten, archief, andere administratieve taken onder leiding van de algemeen directeur” wordt opgelegd, voor de periode van 2 mei tot 2 november 2024.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 259.701 van 7 mei 2024 is de vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing verworpen.

De verzoekende partij heeft een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur Wendy Depester heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij en de verwerende partij hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 17 november 2025.

Staatsraad Jurgen Neuts heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Kristien Vanderheiden, die verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Wouter De Rycke, die *loco* advocaten Sven Boullart en Jelle Snauwaert verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Daniël Plas heeft een andersluidend advies gegeven.

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

III. Feiten

3.1. Verzoeker is vast benoemd directeur van de gemeentelijke academie voor muziek en woord ‘De Vonk’ te Oud-Heverlee, waarvan de verwerende partij het schoolbestuur is.

3.2. Hij is van 1 oktober 2021 tot 15 juni 2023 afwezig wegens ziekte – uitgezonderd een periode van net geen twee maanden vanaf midden augustus 2022.

3.3. Met het oog op zijn (halftijdse) werkhervatting vanaf 15 juni 2023, vindt op 6 juni 2023 een gesprek plaats tussen verzoeker en de verwerende partij over zijn re-integratie. Daarbij komt onder de noemer “belemmeringen/moeilijkheden” “[v]anuit het schoolbestuur” ter sprake:

“Begeleiding hervatten op werkvloer – capteren verwachtingen leraren, eventueel de bekommernissen”.

Als maatregel wordt genoteerd:

“Idewe traject hervatten laten begeleiden.”

3.4. Op de personeelsvergadering van de academie van 30 augustus 2023 wordt een “traject rond welzijn op het werk, begeleid door Idewe, externe dienst voor bescherming en preventie op het werk” aangekondigd.

Dat traject resulteert in een ‘adviesrapport van een risicoanalyse van een specifieke arbeidssituatie waarin een gevaar werd vastgesteld’ (“adviesrapport”) van de vzw Externe Dienst voor Preventie en Bescherming op het werk (“Idewe”) van 8 december 2023.

3.5. Op 19 december 2023 vindt over dat adviesrapport een gesprek plaats tussen verzoeker en de verwerende partij, in aanwezigheid van de

preventieadviseur psychosociale aspecten (“PAPS”). Om verzoeker “de tijd [te] gunnen [hierover] te reflecteren”, wordt hem vervolgens dienstvrijstelling verleend.

3.6. Verzoeker en de verwerende partij zitten op 23 januari 2024 opnieuw samen om de “verdere taakinvulling” van verzoeker te bespreken. Het gesprek leidt ertoe dat opdracht wordt gegeven tot het opstellen van een dading over de tewerkstelling van verzoeker.

3.7. Op 26 maart 2024 beslist het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Oud-Heverlee om verzoeker uit te nodigen om te worden gehoord over het voornemen om een ordemaatregel op te leggen. Als ordemaatregel wordt overwogen om verzoeker “administratieve taken te laten uitvoeren op het gemeentehuis als arbeidsplaats en dit vanaf 22 april 2024”.

Bij de oproepingsbrief die aan verzoeker wordt gestuurd, zijn het besluit en het advies van het adviesrapport van Idewe gevoegd.

3.8. Verzoeker gehoord, beslist het college van burgemeester en schepenen op 16 april 2024 om aan verzoeker de ordemaatregel op te leggen tot het “uitvoeren van taken in functie van de Academie voor Muziek en Woord De Vonk, zoals bijvoorbeeld in verband met overheidsopdrachten, archief, andere administratieve taken onder leiding van de algemeen directeur” (artikel 1) in het gemeentehuis (artikel 4), voor de periode van 2 mei tot 2 november 2024, waarbij de maatregel kan worden geëvalueerd en desgevallend verlengd (artikel 3).

Dat is de bestreden beslissing. Ze is – letterlijk – als volgt gemotiveerd:

“Het besluit en de aanbevelingen van Idewe kunnen als volgt worden samengevat:

- De risicofactoren met een negatieve invloed op het welzijn die tijdens de gesprekken het meest genoemd worden liggen op het niveau van de leiderschapstijl, die een grote impact had en heeft op de arbeidsrelaties.

- De PAPS is geneigd te stellen dat er sprake is (geweest) van toxisch leiderschap.
- De PAPS stelt dat er duidelijk sprake lijkt van psychosociaal lijden, zowel voor de bevroagde medewerkers, als voor [verzoeker] en zijn echtgenote als voor de interimdirecteur. Het lijkt onontbeerlijk het lijden te stoppen en de doelstellingen van de organisatie en het collectief welzijn voorop te stellen.
- De PAPS stelt als maatregel voor om in te zetten op de participatieve leiderschapsstijl van de interimdirecteur. De leiderschapsstijl van de vastbenoemde directeur lijkt niet langer te passen bij de noden van de muziekschool.
- Het lijkt de PAPS aangewezen de vastbenoemde directeur een takenpakket toe te wijzen waarin hij niet langer leiding geeft.
- De PAPS acht het niet aangewezen in te zetten op herstel in de relatie tussen de vastbenoemde directeur en verschillende medewerkers met wie hij – al dan niet openlijk – een conflict had. De impact en negatieve beleving van de leiderschapsstijl Het ongenoegen over zijn houding en de positie die hij innam is veel breder gedragen dan de vastbenoemde directeur inschat.
- De PAPS merkt weinig openheid voor zelfreflectie bij de vastbenoemde directeur. Er wordt adviseert om bij voorkeur een kader uit te werken waarbij de vastbenoemde directeur geen contact meer heeft met de medewerkers van de muziekschool. Men geeft hem een zinvol takenpakket waarbij hij de ad interim directeur op haar vraag ondersteunt, maar niet langer rechtstreeks in contact kan treden met de medewerkers van de muziekschool.

Hierna wordt ingegaan op de verweernota die de raadsman van betrokkene indiende:

2.1. Eerste middel: schending Codex over het welzijn op het werk.

De manier waarop een re-integratietraject wordt gevoerd staat los van de finaliteit van een ordemaatregel. Re-integratie is er op gericht om het werk te hervatten na een periode van afwezigheid. Een ordemaatregel wordt genomen in het belang van de goede werking van de dienst.

Ten overvloede, kan aangehaald worden dat er in het kader van de werkhervatting van [verzoeker], twee gesprekken zijn gevoerd waarbij afspraken werden gemaakt omtrent flankerende maatregelen die zijn werkhervatting zo comfortabel mogelijk zouden maken. Deze maatregelen werden in onderling overleg tussen [verzoeker] en de algemeen directeur afgesproken en in een verslag vastgelegd. Daarbij werd niet verwezen naar bepaalde wetgeving.

Het inschakelen van Idewe werd in de flankerende maatregelen opgenomen, zo blijkt uit het verslag van het overleg van 6 juni 2023. Daarnaast werd een werk-GSM ter beschikking gesteld evenals de mogelijkheid om thuis te werken, werd afgesproken dat hij geen contact hoefde te hebben met een leerkracht waarmee hij in conflict lag, dat de beide directeurs duidelijke werkverdelingen zouden opstellen, dat [verzoeker] pas zou hervatten bij de aanvang van het nieuwe schooljaar en dat de directeur ad interim 80% zou werken ipv 50% terwijl [verzoeker] 50% zou hervatten (30% kwam daardoor ten laste van de gemeente).

[...]

Deze maatregelen werden geëvalueerd in het gesprek tussen de algemeen directeur en [verzoeker] op 21 augustus 2023, een eerdere afspraak die midden juli gepland was, werd door [verzoeker] geannuleerd.

Tweede middel: schending Decreet rechtspositie personeelsleden gesubsidieerd onderwijs

2.2.1 Ontbreken formele rechtsgrond

Als formele rechtsgrond kan verwezen worden naar de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, meer in het bijzonder naar het continuïteits- en veranderlijkheidsbeginsel. Het gemeentebestuur moet de continuïteit van de goede werking van de openbare dienst voorop stellen. Daarnaast moet het gemeentebestuur de organisatie en de werking van de openbare dienst kunnen aanpassen aan de wisselende eisen van het openbaar belang. In dat kader van deze twee beginselen van behoorlijk bestuur past het om een ordemaatregel te nemen.

In de verweernota wordt verder zeer in het algemeen de werking van Idewe in twijfel getrokken, er wordt geen concrete gegevens of bewijzen aangehaald die van aard zijn om het gemeentebestuur te doen afstappen van het besluit of de aanbevelingen van Idewe. Nochtans heeft [verzoeker] en zijn raadsman de pagina's met het en de aanbevelingen ruim 2 weken voor de hoorzitting ontvangen. Gezien Codex Welzijn een bepaalde confidentialiteit voorziet, wil het gemeentebestuur deze dan ook respecteren. Dit neemt niet weg dat het deel dat wel werd overgemaakt, niet aan duidelijkheid te wensen overlaat en de context en redenen voor het nemen van de ordemaatregel zeer duidelijk weergeeft.

2.2.2. Verdoken tuchtstraf.

Een ordemaatregel doet geen uitspraak over schuld en is enkel gericht op goede werking van de dienst. De verweernota is op dit punt vrij theoretisch, nergens wordt aangetoond dat het gaat om een verdoken tuchtstraf. Het gemeentebestuur wenst te verwijzen naar het professionalisme van Idewe. Het traject en het verslag werd vanuit Idewe begeleid door twee arbeidspsychologen met veel ervaring.

2.3. Derde middel: schending algemene beginselen van behoorlijk bestuur

2.3.1. Schending geïnformeerde hoorrecht.

Aan [verzoeker] en zijn raadsman werd twee weken voor de hoorzitting het besluit en de aanbevelingen van het verslag van Idewe overgemaakt. De voorgenomen ordemaatregel is gebaseerd op deze aanbevelingen en besluit. Tevens werd het verslag besproken gedurende een gesprek dat bijna 2 uur heeft geduurd op dinsdag 19 december 2023, waarbij ook één van de PAPSen van Idewe aanwezig was. Daarbij werd [verzoeker] ook de gelegenheid gegeven het gesprek met de PAPS aansluitend of nadien verder te zetten. [Verzoeker] is niet ingegaan op dat aanbod. Hij heeft niet de kans genomen om van Idewe meer uitleg te krijgen of vragen te stellen. Nochtans is het hem zeer uitdrukkelijk meegedeeld op 19 december zelf tijdens het overleg en ook per mail dezelfde dag. Er kan moeilijk volgehouden worden dat [verzoeker] niet voldoende geïnformeerd was over de (uitgebreide) conclusies en aanbevelingen die de basis zijn van het nemen van de ordemaatregel. Indien hij stelt niet voldoende geïnformeerd te zijn, dan ligt

dat in elk geval niet aan een tekort aan aanbod vanuit de kant van het gemeentebestuur.

Het ontbreken van functionerings- en evaluatiedocumenten heeft niets te zien met de finaliteit van een ordemaatregel. Verslagen in het kader van een evaluatiecyclus zijn formeel gericht op het functioneren zelf van een ambtenaar, daar waar de ordemaatregel puur inhoudelijk gaat over de goede werking van de dienst, de school: is de aanwezigheid van [verzoeker] aangewezen voor de goede werking van de dienst? Het gemeentebestuur meent dat het besluit en aanbevelingen van het verslag van Idewe aantonen dat de aanwezigheid van [verzoeker] niet aangewezen is voor de goede werking van de school. De sereniteit binnen de school moet behouden blijven, zonder dat nieuwe spanningen door een terugkeer gecreëerd worden die de goede werking van de school m.i.v. die sereniteit teniet doet. De verweernota toont niet aan dat deze conclusie verkeerd is.

2.3.2. Schending zorgvuldigheids- proportionaliteits- en evenredigheidsbeginsel

Hier is het belangrijk te onderstrepen dat [verzoeker] wist dat Idewe zou betrokken worden en gesprekken zou voeren met medewerkers van de school. Welke medewerkers precies welke probleem hebben aangekaart, behoort tot de vertrouwelijkheid van het verslag. De wetgever wil net vermijden dat deze medewerkers herkenbaar zouden worden bij het volledig overmaken van het verslag.

Bij het nemen van de ordemaatregel baseert het gemeentebestuur zich op de professionele mening van Idewe. Hetgeen aangevoerd wordt in dit middel is niet van aard om het besluit en de aanbevelingen te weerleggen. Ook de bijlage bij het verweer doet geen afbreuk aan de bevindingen van Idewe en is overigens fragmentair.

Er zal gezorgd worden voor een taakinvulling voor [verzoeker] die ten dienste staat van de goede werking van de Academie De Vonk. Deze worden dan uitgevoerd op het adres van het gemeentehuis zodat dit voor [verzoeker] geen al te grote ongemakken met zich meebrengt. De afstand tot de plaats van tewerkstelling in de school is maximaal 2 kilometer. In die zin zijn het algemeen rechtsbeginsel van de redelijkheid en evenredigheid niet geschonden. Er moet ook opgemerkt worden dat het gemeentebestuur onder 'administratieve taken' niet, zoals de raadsman van [verzoeker] het stelt, louter kopieerwerk verstaat. Er zal gezorgd worden voor een zinvolle invulling via de algemeen directeur. Het gemeentebestuur van Oud-Heverlee betreft een relatief kleine entiteit, wat maakt dat er geen geknpte functie vacant is die onmiddellijk kan ingevuld worden.

De eindconclusie van het gemeentebestuur is dat de argumenten in de verweernota niet van aard zijn om het besluit en de aanbevelingen van Idewe te weerleggen. Het gemeentebestuur houdt zich aan het besluit en aanbevelingen uit het verslag van Idewe. Het gemeentebestuur is ervan overtuigd dat de elementen uit het besluit en aanbevelingen van die aard zijn dat het voor de goede werking van de dienst nodig is dat de voorgenomen ordemaatregel genomen wordt en dit voor een periode van 6 maanden teneinde de rust en sereniteit binnen de Academie De Vonk te handhaven."

IV. Onderzoek van de middelen

4. De middelen worden hierna onderzocht in een volgorde die oog heeft voor wat de ruimste vernietiging kan opleveren.

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

5. In een eerste middel voert verzoeker aan: “[o]ntbreken rechtsgrond, schending artikel 4, § 5 Decreet rechtspositie personeelsleden gesubsidieerd onderwijs van 27 maart 1991 en artikelen 41 en 56 Decreet over het Lokaal Bestuur van 22 december 2017 – machtsoverschrijding, schending artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de formele motivering van bestuurshandelingen”.

Verzoeker betoogt vooreerst dat het decreet van 27 maart 1991 ‘betreffende de rechtspositie van sommige personeelsleden van het gesubsidieerd onderwijs en de gesubsidieerde centra voor leerlingenbegeleiding’ (“rechtspositiedecreet”) niet voorziet in de hem opgelegde ordemaatregel en dat het om die reden voor hem onduidelijk is op welke rechtsgrond de verwerende partij steunt om hem de bestreden ordemaatregel op te leggen. In de bestreden beslissing brengt de verwerende partij het continuïteits- en veranderlijkheidsbeginsel ter sprake, maar zij laat volgens verzoeker na om “op duidelijke wijze te specificeren wat deze beginselen precies inhouden en hoe men daar als schoolbestuur aan kan voldoen”.

Verzoeker doet voorts gelden dat noch het rechtspositiedecreet, noch het decreet van 22 december 2017 ‘over het lokaal bestuur’ (“decreet lokaal bestuur”) enige bepaling bevat die aan het college van burgemeester en schepenen de bevoegdheid verleent om aan hem een ordemaatregel op te leggen. Hij bekleedt

een directiefunctie en dus, zo meent verzoeker, is de gemeenteraad het enige bevoegde orgaan om zo een ordemaatregel jegens hem te treffen.

Bovendien, zo besluit verzoeker, wordt de formelemotiveringsplicht miskend omdat de verwerende partij slechts verwijst naar twee decreten, “zonder specifiek te benoemen op basis van welke artikels zij acht bevoegd te zijn”.

6. In de memorie van wederantwoord doet verzoeker nog gelden dat in de regelgeving voor het Gemeenschapsonderwijs wél in de mogelijkheid is voorzien om een ordemaatregel te nemen. Dat dit voor de personeelsleden van het gesubsidieerd onderwijs niet het geval is, is volgens hem “doelbewust”.

In ieder geval wordt niet afdoende gemotiveerd waarom de ordemaatregel noodzakelijk is voor de goede werking van de dienst, zo gaat verzoeker voort.

Verzoeker handhaaft tot slot zijn standpunt dat de bestreden beslissing een verkapte tuchtmaatregel is en dat “[b]ijgevolg” de gemeenteraad bevoegd was om deze te nemen.

7. In zijn laatste memorie zet verzoeker nog uiteen waarom het veranderlijkheidsbeginsel niet als rechtsgrond voor de bestreden beslissing kan worden beschouwd.

Wat het continuïteitsbeginsel betreft, wijst verzoeker erop dat dit “niet [prevaleert] op de statutaire wettelijke teksten”. Geen enkele overheid zal nog de statutair voorziene weg – tucht of ontslagprocedure – bewandelen als deze “creatieve oplossing [...] om iemand opzij te schuiven” doorgang kan vinden.

Beoordeling

8. In zijn eerste middel gooit verzoeker een aantal wettigheidskritieken op een hoopje: voor de bestreden beslissing is er geen duidelijke rechtsgrond aangegeven, hij bespeurt er evenmin één in de toepasselijke regelgeving en hij meent dat niet het college van burgemeester en schepenen maar wel de gemeenteraad bevoegd is om een dergelijke maatregel te nemen.

9. Aan verzoeker is een maatregel opgelegd waarbij de bevoegdheden die verbonden zijn aan zijn ambt van directeur voor een zekere periode worden herleid tot “het uitvoeren van taken in functie van de Academie voor Muziek en Woord De Vonk, zoals bijvoorbeeld in verband met overheidsopdrachten, archief, andere administratieve taken onder leiding van de algemeen directeur”.

10.1. Met verzoeker moet worden vastgesteld dat een dergelijke maatregel niet uitdrukkelijk in de op hem toepasselijke rechtspositieregeling bekend is.

Evenwel neemt de Raad van State aan dat het bestuur, ook buiten elke regelgevende tekst om, tegen zijn ambtenaren in het belang van de dienst maatregelen mag treffen. Anders dan het geval is voor tuchtstraffen, is daartoe bijgevolg niet vereist dat dergelijke maatregelen zijn gecodificeerd. Zelfs als een rechtspositieregeling één of meerdere ordemaatregelen vermeldt of de mogelijkheid daartoe uitdrukkelijk openlaat, dan nog kan het ontbreken van de vermelding van een welbepaalde ordemaatregel geen beletsel vormen voor het opleggen ervan.

Evenmin doet anders besluiten dat in de regelgeving voor personeelsleden van een ander onderwijsnet, wél ordemaatregelen zijn opgenomen. Waaruit verzoeker afleidt dat het ontbreken van een uitdrukkelijke

tekst voor de personeelsleden van het gesubsidieerd onderwijs “doelbewust” is gebeurd, licht hij niet nader toe en is voor de Raad van State niet evident zichtbaar.

10.2. Verzoeker geeft voorts aan zeer wel ervan op de hoogte te zijn dat de bestreden beslissing onder meer steunt op het continuïteitsbeginsel; het is met zoveel woorden in de bestreden beslissing te lezen. Van verzoeker mag dan weer worden verwacht dat hij weet dat onder meer de ordemaatregelen zijn bedoeld om de continuïteit van de dienst en een goede werking ervan te waarborgen.

Overigens vergist verzoeker zich wanneer hij meent dat de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ (“formelemotiveringswet”) het bestuur ertoe verplicht de betekenis van de beginselen van de openbare dienst uit te leggen.

10.3. Verzoekers uitgangspunt dat het *sub* 10.2 aangenomen standpunt zou betekenen dat het continuïteitsbeginsel “prevaleert” op de wetteksten, verdient geen bijval. Dit veronderstelt immers dat de regelgeving waarbij het statuut van de personeelsleden van het gesubsidieerd onderwijs wordt vastgesteld, het nemen van een ordemaatregel ten aanzien van een personeelslid uitdrukkelijk zou verbieden. Dat laatste beweert verzoeker – terecht – niet.

10.4. In de mate dat verzoeker betoogt dat het de bestreden beslissing aan een “formele rechtsgrond” en een formele motivering daarover ontbreekt, faalt het middel.

11.1. Wat de bevoegdheidsproblematiek betreft, refereert verzoeker zelf – terecht – aan het rechtspositiedecreet, dat naar luid van artikel 4, § 1, eerste lid, a), ook van toepassing is op de gesubsidieerde leden van het bestuurspersoneel tewerkgesteld in de academies voor deeltijds kunstonderwijs.

De bepalingen van artikel 4, § 5, eerste lid, van het rechtspositiedecreet, waarnaar verzoeker eveneens verwijst, zijn bijgevolg ook

relevant voor de directiefunctie die verzoeker bekleedt. Die bepalingen luiden als volgt:

“In het gesubsidieerd officieel onderwijs ingericht door de gemeenten gelegen in het Vlaamse Gewest is het college van burgemeester en schepenen bevoegd voor de aanstelling, vaste benoeming, ontslag en afzetting van personeelsleden evenals voor het toekennen van een afwezigheid, een verlof, een terbeschikkingstelling, een affectatie, een zorgkrediet en een loopbaanonderbreking. In afwijking van artikel 57 en 170 van het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur kunnen die bevoegdheden niet uitgeoefend worden door de algemeen directeur.”

11.2. In de hypothese dat de bestreden beslissing een (verdoken) tuchtstraf zou zijn – wat verzoeker in zijn tweede middel beweert – is het college van burgemeester en schepenen bevoegd. Immers, artikel 68, § 1, van het rechtspositiedecreet bepaalt dat – behoudens de thans niet toepasselijke paragrafen 2 en *2bis* – de tuchtmacht wordt uitgeoefend door de tot benoemen bevoegde overheid.

Maar ook als de maatregel níét als een tuchtstraf, maar als een ordemaatregel wordt beschouwd, is het college van burgemeester en schepenen het bevoegde overheidsorgaan. Dat deze bepaling niet zelf het treffen van ordemaatregelen ter sprake brengt, impliceert niet dat die bevoegdheid niet aan het college van burgemeester en schepenen zou toekomen. Zoals hiervóór gezien, kan het bestuur buiten iedere regelgevende tekst om een ordemaatregel aan een personeelslid opleggen. De Raad van State neemt bovendien aan dat het overheidsorgaan dat uitdrukkelijk de bevoegdheid tot benoemen en tot ontslag heeft toegewezen gekregen, ook de bevoegdheid heeft om een ordemaatregel te nemen.

11.3. Verzoekers verwijzing naar artikel 41, tweede lid, 6°, van het decreet lokaal bestuur gaat niet op. Deze bepaling handelt over de door de gemeenteraad niet aan het college van burgemeester en schepenen overdraagbare bevoegdheid om de algemeen directeur, de adjunct-algemeendirecteur, de

financieel directeur en de ombudsman aan te stellen, alsmede de sanctie- en tuchtbevoegdheid ten aanzien van deze personeelsleden.

Verzoeker is directeur van een gemeentelijke academie voor deeltijds kunstonderwijs en oefent geen van de voormelde ambten uit.

11.4. Door zelf te verwijzen naar artikel 4, § 5, eerste lid, van het rechtspositiedecreet, geeft verzoeker duidelijk aan te weten op welke bepalingen van het rechtspositiedecreet de bestreden beslissing steunt.

Van een schending van (het normdoel van) de formelemotiveringswet is bijgevolg geen sprake.

12. Door in de memorie van wederantwoord te argumenteren dat de formelemotiveringswet is geschonden omdat “niet afdoende [wordt] gemotiveerd waarom de genomen maatregel noodzakelijk zou zijn voor de goede werking van de dienst”, geeft verzoeker een nieuwe wending aan het middel. Die kritiek had verzoeker al in zijn verzoekschrift kunnen aanvoeren. In die mate moet het middel als laattijdig en onontvankelijk worden beschouwd.

13. Het eerste middel is, voor zover ontvankelijk, niet gegrond.

B. Vierde middel

Uiteenzetting van het middel

14. Een vierde middel is geput uit de schending van de artikelen I.4-72 tot I.4-82 van de codex over het welzijn op het werk.

Verzoeker citeert de voormelde bepalingen van de codex over het welzijn op het werk en voert dan aan wat volgt:

“26. Er is in verschillende documenten van de verwerende partij sprake van een re-integratietraject.

Dit traject werd niet gevoerd volgens de voorschriften van de Codex Welzijn. Het werd ook niet afgerond.

Er is nooit een beslissing genomen in de zin van artikel I.4-73, § 4 van de Codex en er werd evenmin een re-integratieplan opgesteld in de zin van artikel I.4-74.

Hoewel de voorwaarden voor het voeren van een re-integratietraject eigenlijk wel vervuld waren, werd het om onbekende reden niet werkelijk gevolgd.

De termijn zoals vermeld in artikel I.4-73, § 5 van de Codex [werd] niet gerespecteerd; de verzoekende partij werd pas op 29 maart 2024 in kennis gesteld van (weliswaar een deel van) de redenen waarop het college zich baseerde om tot de voorgenomen ordemaatregel te komen, terwijl het zogenoemde re-integratietraject werd opgestart met vergaderingen op 6 juni 2023 en 21 augustus 2023.

27. Het college van burgemeester en schepenen bepaalt in haar beslissing van 16 april 2024 [...] dat IDEWE werd ingeschakeld als maatregel om de werkhervatting van de verzoekende partij comfortabel te maken. In het geval dit al de reden was, betekent dit nog niet dat de verwerende partij elke wettelijke norm aan de kant mag schuiven en de geijkte procedure niet hoeft te volgen.

De voorgenomen ordemaatregel werd genomen op basis van een re-integratietraject doch dit re-integratietraject voldoet niet aan de vormvereisten zoals vermeld in artikelen I.4-72 t.e.m. I.4-82 van de Codex.”

15. In de memorie van wederantwoord blijft verzoeker erbij dat de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van 26 maart 2024 verwijst naar het re-integratietraject dat onder begeleiding van Idewe werd opgestart en in het kader waarvan een risicoanalyse werd uitgevoerd. Ook in vele andere documenten is sprake van een re-integratietraject. Zoals in het verzoekschrift is aangegeven, zo besluit verzoeker, is dat traject niet in overeenstemming met de voormelde bepalingen van de codex over het welzijn op het werk.

16. In zijn laatste memorie herhaalt verzoeker dat Idewe werd ingeschakeld voor zijn werkhervatting. Het re-integratietraject moest worden gevolgd. Er werd hem niet meegedeeld dat Idewe een ‘risicoanalyse specifieke arbeidssituatie’ werd uitgevoerd, noch vernam hij de bevindingen van een

‘specifieke arbeidssituatie waarin een gevaar werd vastgesteld’. Daaruit leidt verzoeker af dat de bestreden beslissing steunt op het re-integratietraject.

Beoordeling

17. Aan verzoeker is een ordemaatregel opgelegd die, zoals de bestreden beslissing aangeeft, steunt – zoals ook hierna, bij de bespreking van het derde middel, zal blijken – op “het verslag van Idewe”. Met dat ‘verslag’ wordt bedoeld het *sub* 3.4 vermelde adviesrapport van 8 december 2023.

Deze ‘risicoanalyse van een specifieke arbeidssituatie waarin een gevaar werd vastgesteld’ vindt haar juridische grondslag in artikel I.3-4 van de codex voor welzijn op het werk en níét in de bepalingen van artikel I.4-72 tot I.4-82 van diezelfde codex.

In die omstandigheid moet worden geoordeeld dat de bestreden beslissing geen uitloper is van of steun vindt in het re-integratietraject dat voor verzoeker werd opgestart. Bijgevolg valt niet in te zien hoe eventuele onregelmatigheden in de uitvoering van dat re-integratietraject de bestreden beslissing kunnen vitiëren. Verzoeker licht zulks evenmin toe. Hij bepaalt zich ertoe vol te houden dat de bestreden beslissing is genomen “op basis van een re-integratietraject”.

Vermits verzoeker uitgaat van een verkeerde vooronderstelling, kan het middel onmogelijk slagen.

18. Daarbij komt nog dat verzoeker ten onrechte beweert dat hem “niet [werd] meegedeeld dat Idewe overging tot een ‘risicoanalyse specifieke arbeidssituatie [...]’”.

Immers, op 29 maart 2024 is aan verzoeker een beslissing van het college van burgemeester en schepenen van 26 maart 2024 ter kennis gebracht,

waarbij wordt beslist om verzoeker uit te nodigen om te worden gehoord. In die beslissing is te lezen dat Idewe “[t]ijdens de loop van [het] traject startte [...] met een risicoanalyse van een specifieke arbeidssituatie waarin een gevaar werd vastgesteld” en dat het “[g]elet op het besluit en de voorgestelde maatregelen van de PAPS, [...] aangewezen [lijkt] een ordemaatregel te nemen”.

Voor verzoeker kon derhalve geen twijfel erover bestaan dat het voornemen om een ordemaatregel te treffen – en bijgevolg de bestreden ordemaatregel zelf – steunt op een ‘risicoanalyse van een specifieke arbeidssituatie waarin een gevaar wordt vastgesteld’ en niet op vaststellingen die in het kader van het re-integratietraject zijn gedaan.

C. Derde middel, wat de schending van de hoorplicht betreft

Standpunt van de partijen

19. In een derde middel voert verzoeker onder meer de schending aan van de hoorplicht.

Verzoeker doet gelden dat hij op 16 april 2024 de kans heeft gekregen om zijn standpunt kenbaar te maken over de voorgenomen ordemaatregel. Bij de uitnodiging daartoe zaten volgens verzoeker “vier pagina’s tekst”, terwijl het adviesrapport van Idewe éénenveertig bladzijden telt. Verzoeker wijst erop dat zijn hoorrecht “geïnformeerd” moet zijn, wat volgens hem betekent dat hij op de hoogte moet zijn van “alle/voldoende feitelijkheden en elementen” waarop het bestuur zijn voornemen steunt.

Verzoeker stelt dat hij op 19 december 2023 “kortstondig” en “mondeling” in kennis is gesteld van de “algemene lijnen” van de resultaten van het onderzoek van Idewe. Het adviesrapport zelf werd niet besproken, zo betoogt verzoeker; alleen “enkele vage beweringen” kwamen aan bod. Verzoeker meent

daarom dat hem “niet duidelijk, uitvoerig, volledig en op papier [werd] meegedeeld wat hem precies verweten wordt”.

Verzoeker doet gelden dat hij nog vóór de hoorzitting de algemeen directeur van de verwerende partij heeft verzocht om hem het integrale dossier van Idewe over te maken, in het bijzonder “de onderzoeksvraag waarmee de risicoanalyse is opgestart” en zijn persoonlijk dossier “met inbegrip van alle functionerings- en evaluatiegesprekken”. Op die vraag heeft hij geen, minstens geen afdoend antwoord gekregen.

In de bestreden beslissing wordt voorgehouden, zo gaat verzoeker voort, dat het “beperkte deel” van het rapport van Idewe dat aan hem ter kennis werd gebracht de context en de redenen voor de getroffen maatregel voldoende duidelijk zou weergeven. Voor zover de verwerende partij verwijst naar de vertrouwelijkheid van het rapport, verwijt verzoeker de bestreden beslissing dat voor hem onduidelijk blijft op welke bepalingen van de codex over het welzijn op het werk wordt gesteund en wiens privacy men tracht te beschermen. Verzoeker meent dat zijn recht “om de volledige redenering en motivering te kennen van waarom hij op dermate drastische wijze en zo plotseling aan de kant wordt geschoven” opweegt tegen de “principes van confidentialiteit”.

20. Met betrekking tot de aangevoerde schending van de hoorplicht doet de verwerende partij in de memorie van antwoord opmerken dat het “vreemd” is dat verzoeker enerzijds voorhoudt dat het adviesrapport van Idewe op 19 december 2023 niet met hem werd besproken en hij slechts kennis kreeg van “enkele vage beweringen”, maar anderzijds beweert tijdens die bespreking te zijn “overvallen en overbeladen met informatie”. De verwerende partij wijst erop dat het gesprek van 19 december 2023 met verzoeker bijna twee uur heeft geduurd en dat verzoeker alsdan de kans had om vragen te stellen aan de PAPS. Hij heeft dat niet gedaan, wat in e-mailberichten wordt bevestigd.

Voorts doet de verwerende partij gelden dat een ordemaatregel ook kan worden genomen zonder functionerings- en evaluatiegesprekken. Een ordemaatregel beoogt slechts de goede werking van de dienst veilig te stellen, zonder dat een oordeel wordt gevormd over de schuld van het personeelslid.

De verwerende partij wijst vervolgens erop dat de bestreden beslissing “veelvuldig [motiveert]” dat het verslag van Idewe en de aanbevelingen die erin zijn geformuleerd, voldoende aanleiding waren voor de ordemaatregel. Door het vertrouwelijk karakter van dit verslag kon de verwerende partij “slechts een beperkt afschrift” aan verzoeker voorleggen, waarbij de verwerende partij nog benadrukt dat zij erover heeft gewaakt dat “die uittreksels de context en de reden van de bestreden beslissing voldoende duidelijk weergeven”. Volgens de verwerende partij klopt de bewering van verzoeker dat de feiten hem slechts op een “vage en indirecte wijze” ter kennis zouden zijn gebracht, niet. Door in te gaan op de eis van verzoeker om van het volledige verslag te mogen kennisnemen, zo voert de verwerende partij aan, zou zij “de wet” schenden. In dat verband verwijst de verwerende partij naar de artikelen 32*quinqüesdecies*, eerste lid, en 32*septiesdecies*, 3°, van de wet van 4 augustus 1996 ‘betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk’ en de artikelen I.3-4 en I.3-5 van de codex over het welzijn op het werk. Daaruit leidt de verwerende partij af dat “er een zekere terughoudendheid verwacht wordt bij het delen van het rapport van een risicoanalyse op het niveau van een specifieke arbeidssituatie” en dat er een wettelijke verplichting bestaat om de anonimiteit van getuigenissen te waarborgen. De verwerende partij herhaalt dat de meegedeelde uittreksels uit het rapport voldoende waren om verzoeker in staat te stellen zijn hoorrecht uit te oefenen. Alleszins heeft verzoeker het, volgens de verwerende partij, verkeerd voor wanneer hij stelt dat de hoorplicht zwaarder zou wegen dan de principes van de vertrouwelijkheid. Verzoeker staft die bewering niet en gaat daarmee voorbij aan de voormelde wettelijke verplichtingen, zo laat de verwerende partij verstaan.

21. In haar laatste memorie merkt de verwerende partij met betrekking tot de hoorplicht op dat de bestreden beslissing “uitsluitend” steunt op

“het besluit en de aanbevelingen van het Idewe-verslag”. Deze werden “juist en tijdig” aan verzoeker meegedeeld. De onderdelen van het verslag die niet aan verzoeker werden bezorgd, bevatten “confidentiële informatie die geen meerwaarde biedt ten aanzien van de besluiten en de aanbevelingen”.

De verwerende partij betoogt voorts dat verzoeker al “in een vroeg stadium” de kans heeft gekregen om het verslag te bespreken. Hij heeft die mogelijkheid pas benut in het gesprek van 19 december 2023, waarbij hem het verslag uitgebreid werd toegelicht. Dit gesprek is uitvoeriger verlopen dan verzoeker beweert. Hij spreekt zich op dit vlak ook tegen door tegelijkertijd van “enkele vage beweringen” te gewagen en te stellen dat hij werd “overladen met informatie”, zo herhaalt de verwerende partij.

Beoordeling

22. Wanneer het bestuur voornemens is om ten aanzien van een bestuursde een maatregel te nemen die hem op meer dan geringe wijze nadelig in zijn belangen raakt en onder andere wanneer die maatregel steunt op zijn gedrag dat hem als een tekortkoming wordt aangerekend, is het bestuur ertoe gehouden – vooraleer de kwestieuze maatregel te nemen – de bestuursde de mogelijkheid te geven om zijn standpunt daarover te doen kennen.

Opdat dit horen zin heeft, is vereist dat de bestuursde met kennis van zaken voor zijn standpunt kan opkomen. Dit veronderstelt in beginsel dat hij een voldoende kennis heeft van de essentiële gegevens waarop het bestuur zich voorneemt te steunen en dat hij in de gelegenheid is gesteld om inzage te nemen van het volledige dossier dat met het oog op het eventueel nemen van de beslissing werd samengesteld.

23. Uit niets blijkt dat de bestreden beslissing grond zoekt in functionerings- of evaluatiegesprekken tussen verzoeker en de verwerende partij. Bijgevolg kan verzoeker zich niet met goed gevolg beroepen op een schending van

de hoorplicht omdat die stukken, ondanks zijn vraag daartoe, niet aan hem zijn bezorgd.

Als verzoeker van mening is dat de verslagen van die gesprekken een ander licht op zijn functioneren – en dus meteen ook op deze zaak – kunnen werpen, dan begrijpt de Raad van State niet wat hem heeft belet die stukken zelf aan het dossier toe te voegen. Bezwaarlijk kan worden aangenomen dat hij niet in het bezit zou zijn van de schriftelijke neerslag van de gesprekken over zijn functioneren of zijn evaluaties.

In de kritiek van verzoeker kan ook worden gelezen dat dergelijke gesprekken nooit hebben plaatsgevonden en dat er bijgevolg ook geen verslagen over die gesprekken voorhanden zijn – “[i]n het geval deze stukken al zouden bestaan”. Dan ziet de Raad van State al helemaal niet in hoe het niet-bezorgen van niet-bestaande stukken tot een schending van de hoorplicht zou moeten doen besluiten.

In die mate is het middel niet gegrond.

24.1. De bestreden beslissing steunt essentieel, zo niet uitsluitend, op het adviesrapport van 8 december 2023.

Zo ziet ook de verwerende partij het, althans in haar memorie van antwoord, waarin zij stelt dat “[d]e bestreden beslissing [...] veelvuldig [motiveert] dat het verslag van Idewe, evenals de aanbevelingen daarin vervat, voldoende aanleiding waren voor de ordemaatregel”.

De bocht die de verwerende partij in haar laatste memorie neemt door te stellen dat “[d]e bestreden beslissing is genomen op grond van het besluit en de aanbevelingen van het Idewe-verslag”, kan niet op begrip van de Raad van State rekenen. Immers, het besluit maakt onlosmakelijk deel uit van het adviesrapport en het is betekenisloos zonder de daaraan voorafgaande analyse.

Wat voorafgaat, leidt tot de conclusie dat het adviesrapport in beginsel aan verzoeker te nuttiger tijd – vóór de hoorzitting – moest worden meegedeeld.

24.2. Voorts wordt niet betwist dat aan verzoeker met de oproeping van 26 maart 2024 voor de hoorzitting slechts de onderdelen ‘Besluit’ en ‘Advies’ werden bezorgd, dit zijn de bladzijden 26 (deels) en 27 tot 29 van het éénenveertig bladzijden tellend adviesrapport van 8 december 2023.

25.1. Vooreerst is de verwerende partij van mening dat zij het bedoelde adviesrapport niet *in extenso* met verzoeker mócht – en dus zeker niet moest – delen omdat volgens haar uit die bepalingen een “wettelijke verplichting [voortvloeit] om de anonimiteit van getuigenissen te garanderen”. Zij verwijst daarbij naar twee bepalingen van de wet van 4 augustus 1996 ‘betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk’ (“welzijnswet”) (artikelen 32*quinqüesdecies*, eerste lid, en 32*septiesdecies*, 3°) en twee bepalingen van de codex over het welzijn op het werk (artikelen I.3-4, vijfde lid, en I.3-5) om van dat standpunt te overtuigen.

25.2. Artikel 32*quinqüesdecies*, eerste lid, van de welzijnswet bepaalt:

“De preventieadviseur bedoeld in artikel 32*sexies*, § 1, en de vertrouwenspersonen zijn gehouden door het beroepsgeheim bedoeld in artikel 458 van het Strafwetboek.”

Op grond van artikel 458 van het Strafwetboek kunnen “[g]eneesheren, heilkundigen, officieren van gezondheid, apothekers, vroedvrouwen en alle andere personen die uit hoofde van hun staat of beroep kennis dragen van geheimen die hun zijn toevertrouwd” die deze geheimen bekendmaken “buiten het geval dat zij geroepen worden om in rechte [...]”

getuigenis af te leggen en buiten het geval dat de wet, het decreet of de ordonnantie hen verplicht of toelaat die geheimen bekend te maken”, worden gestraft.

Deze bepaling geeft zelf de relativiteit van het erin opgenomen beroepsgeheim aan. Het is voor de genoemde personen níét strafbaar een geheim dat hen beroepshalve is toevertrouwd, bekend te maken wanneer de wet “hen [...] toelaat” zulks te doen.

25.3. In dat verband is artikel 32*sexiesdecies*, eerste lid, 1°, van de welzijnswet verhelderend. Daarin is bepaald:

“De werkgever bezorgt uitsluitend aan de volgende personen een afschrift van het advies van de preventieadviseur bedoeld in artikel 32*quinquiesdecies*, tweede lid, 2°, c):

1° de werknemer ten aanzien van wie de werkgever in toepassing van dit hoofdstuk overweegt maatregelen te nemen die de arbeidsvoorwaarden van de werknemer kunnen wijzigen.”

Daargelaten of deze bepalingen voor de huidige zaak van toepassing zijn, moet worden besloten dat de verwerende partij niet aantoont dat het haar op grond van artikel 32*quinquiesdecies*, eerste lid, van de welzijnswet verboden is om het adviesrapport aan verzoeker mee te delen. Integendeel, zo deze bepalingen ook voor de voorliggende zaak zouden gelden, moet worden aangenomen dat verzoeker te vereenzelvigen is met de in 1° genoemde werknemer aan wie het adviesrapport precies wél moet worden bezorgd.

Artikel I.3-5, vierde lid, van de codex over het welzijn op het werk, dat thans zonder twijfel van toepassing is, staat de werkgever zelfs toe om “de resultaten [...] van de analyse bedoeld in artikel I.3-4” mee te delen aan “alle andere personen die hij nuttig acht” – andere personen dan diegene die om de risicoanalyse heeft verzocht en de bij de maatregelen betrokken preventieadviseurs.

25.4. De andere bepalingen waaraan de verwerende partij refereert, doen niet anders besluiten.

Artikel 32*septiesdecies* bepaalt dat “de betrokken persoon geen toegang [heeft] tot de persoonsgegevens en de oorsprong van de gegevens die opgenomen zijn in de volgende documenten”, waarna onder meer worden vermeld: “de documenten die de verklaringen bevatten van de personen die, tijdens het onderzoek van het verzoek tot formele psychosociale interventie, werden gehoord door de preventieadviseur bedoeld in artikel 32*sexies*, § 1, onder voorbehoud van de toepassing van artikel 32*quaterdecies*, tweede lid” (3°) en “het advies van de preventieadviseur bedoeld in artikel 32*sexies*, § 1, onder voorbehoud van de toepassing van artikel 32*quinqüesdecies*, tweede lid, 2°, c), d), e), en artikel 32*sexiesdecies*” (4°).

Andermaal daargelaten of deze bepaling voor de voorliggende zaak geldt, is daarin hoogstens te lezen dat “persoonsgegevens en de oorsprong van de gegevens” in de vermelde documenten niet toegankelijk zijn, maar níét dat van die documenten zélf geen kennis mag worden genomen. Wat het advies van de preventieadviseur betreft, is nog een voorbehoud gemaakt voor de toepassing van artikel 32*sexiesdecies* van de welzijnswet, waarvan hiervóór al is geoordeeld dat – mocht de bepaling toepasselijk zijn – verzoeker de ‘werknemer’ is aan wie het adviesrapport moet worden bezorgd.

Artikel I.3-4, vijfde lid, van deze codex, dat handelt over de “risicoanalyse en preventiemaatregelen” die in deze zaak aan de orde zijn, luidt:

“In de hypothese dat de preventieadviseur psychosociale aspecten niet bij de analyse wordt betrokken, moeten de werknemers de mogelijkheid hebben informatie op een anonieme wijze mee te delen. In de hypothese dat de preventieadviseur psychosociale aspecten bij de analyse wordt betrokken, deelt hij aan de werkgever slechts de anonieme gegevens mee die voortvloeien uit de gesprekken met de werknemers.”

Het adviesrapport vermeldt uitdrukkelijk dat de analyse werd uitgevoerd door preventieadviseurs psychosociale aspecten. Alsdan is de tweede hypothese aan de orde, zodat wat aan de werkgever wordt meegedeeld – het adviesrapport – “slechts de anonieme gegevens [...] die voortvloeien uit de gesprekken met de werknemers” mogen bevatten.

Zulks wordt nog bevestigd in artikel I.3-5, vierde lid, van de codex over het welzijn op het werk, waarin erop wordt gewezen dat “[d]e resultaten van de risicoanalyse [...] uitsluitend anonieme gegevens [bevatten]”.

Aldus komt de vrees van de verwerende partij dat zij door de mededeling van het adviesrapport aan verzoeker haar wettelijke verplichting om de anonimiteit van de getuigenverklaringen te garanderen, zou schenden, als ongegrond voor.

25.5. Slotsom is, dat de verwerende partij niet aantoont dat de door haar aangevoerde bepalingen van de welzijnswet en de codex over het welzijn op het werk verhinderen dat zij het adviesrapport aan verzoeker mocht bezorgen.

26.1. De verwerende partij meent voorts dat aan de hoorplicht is tegemoetgekomen door een gesprek dat verzoeker op 19 december 2023 had met de verwerende partij in aanwezigheid van de preventieadviseur psychosociale aspecten.

26.2. Partijen redetwisten over de duur en de inhoud van dat gesprek.

De Raad van State kan alleen maar vaststellen dat de verwerende partij hierover geen verslag neerlegt in het administratief dossier en dat zij, bijgevolg, niet erin slaagt de onjuistheid van verzoekers beweringen daaromtrent te ontkrachten.

De stukken waaraan de verwerende partij in dat verband in het bijzonder refereert, tonen slechts aan dat verzoeker met een e-mailbericht van 15 december 2023 werd uitgenodigd “om verslag te geven over het onderzoek dat Idewe heeft gedaan over de werking van de Academie”, dat hij met een navolgend e-mailbericht van dezelfde dag te kennen heeft gegeven aanwezig te zullen zijn en dat de verwerende partij dit naderhand – in een e-mailbericht van 19 december 2023 – een “moeilijk gesprek” heeft genoemd. Ze spreken niet tegen dat verzoeker slechts de “algemene lijnen” en dus niet de volledige inhoud van het onderzoek heeft meegekregen. Dit laatste wordt trouwens bevestigd in de bestreden beslissing:

“De algemene lijnen van het verslag werd met betrokkene besproken, daarbij was ook de PAPS van Idewe aanwezig, ook om na het gesprek de nodige opvang te kunnen doen.”

26.3. Anders dan de verwerende partij het ziet, hoeft het feit dat verzoeker enerzijds betoogt dat hij “enkel in kennis [werd] gesteld van enkele vage beweringen”, maar anderzijds beweert dat hij werd “overvallen en overbeladen met informatie”, geen tegenspraak in te houden. Met de “enkele vage beweringen” bedoelt verzoeker onmiskenbaar dat de feiten die hem worden verweten voor hem vaag blijven en zonder bewijs worden voorgesteld. Van wat aan bijkomende “informatie” is aangeleverd tijdens het gesprek, zegt verzoeker zich “logischerwijze” niet veel meer te herinneren. Als gevolg van het ontbreken van een verslag over dat gesprek, kan de Raad van State dit evenmin achterhalen. Niet uitgesloten is dat daarbij ook werd ingegaan op praktische afspraken, aangezien verzoeker onmiddellijk daarop van de dienst werd vrijgesteld.

Dat het adviesrapport wél in zijn geheel werd besproken, is dan weer niet geloofwaardig. Daarmee is immers niet te rijmen het feit dat de verwerende partij zich vervolgens uitput in het zoeken naar argumenten om het betrokken rapport niet *in extenso* aan verzoeker mee te delen.

27.1. Tot slot betoogt de verwerende partij nog dat verzoeker genoeg had aan de meegedeelde uittreksels van het adviesrapport om zich te kunnen verweren. Daarin zijn, volgens haar, “zowel de feiten als het voorgenomen besluit [...] geconcretiseerd”.

Ook op dat vlak overtuigt de verwerende partij niet.

27.2. Het besluit van het adviesrapport mag dan wel aangeven welke elementen de preventieadviseur aangrijpt om vervolgens tot zijn adviezen te komen. Daarmee heeft verzoeker, bijvoorbeeld, evenwel geen enkel zicht op de methode die de preventieadviseur heeft gebruikt om de vaststellingen te doen en of deze vaststellingen wel voldoende duidelijk en correct zijn af te leiden uit wat aan de preventieadviseur aan feitenmateriaal is aangeleverd. Dat de kennisname van het volledige adviesrapport aan verzoeker “geen meerwaarde biedt ten aanzien van de besluiten en de aanbevelingen”, kan derhalve niet worden bijgevalen.

28. In die mate is de hoorplicht miskend en is het middel bijgevolg gegrond.

D. Tweede middel en derde middel, wat de schending van het zorgvuldigheidsbeginsel en het proportionaliteitsbeginsel betreft

29. Een tweede middel is geput uit de schending van de artikelen 64 en volgende van het rechtspositiedecreet. Volgens verzoeker is de bestreden beslissing te beschouwen als een verdoken tuchtstraf.

In zijn derde middel voert verzoeker ook de schending aan van het zorgvuldigheidsbeginsel en van het proportionaliteitsbeginsel. Wat de schending van het zorgvuldigheidsbeginsel betreft, komt de kritiek van verzoeker, sterk samengevat, erop neer dat hij “op geen enkel moment [werd] geconfronteerd met voorbeelden waaruit zou blijken dat hij ‘toxisch leiding gaf’”.

30. Het gegrond bevinden van het derde middel, in de mate dat een schending van de hoorplicht is vastgesteld, betekent dat de besluitvormingsprocedure in de zaak van verzoeker zal moeten worden overgedaan vanaf de uitnodiging voor een hoorzitting.

Bijgevolg kunnen het tweede middel en het derde middel, althans met betrekking tot de aangevoerde schending van het zorgvuldigheidsbeginsel en het proportionaliteitsbeginsel, niet tot een ruimere vernietiging leiden en behoeven zij thans geen nader onderzoek.

V. Regelmatigheid van de rechtspleging – vertrouwelijke stukken

31. De verwerende partij heeft een deel van het administratief dossier neergelegd als vertrouwelijke stukken. Verzoeker betwist de daartoe ingeroepen motieven en vraagt om de vertrouwelijkheid te lichten. Meer bepaald betoogt hij in zijn laatste memorie dat “het gehele dossier steunt op de vertrouwelijke stukken uit het administratief dossier, zodat het wel degelijk noodzakelijk is dat de verzoekende partij hier kennis van heeft zodat [zij] zich op een nuttige wijze kan verdedigen”.

32. Voor het hiervóór besproken eerste en vierde middel heeft de Raad van State geen steun gezocht in de door de verwerende partij als vertrouwelijk neergelegde stukken.

Hetzelfde geldt trouwens voor het eveneens besproken derde middel, wat de schending van de hoorplicht betreft. Ook daarvoor is de inhoud van die vertrouwelijke stukken niet betrokken in de beoordeling. Immers, het verwijt aan de verwerende partij luidt precies dat zij verzoeker niet de kans heeft gegeven daarvan te nuttiger tijd kennis te nemen, wat een vormelijk aspect van de procedure uitmaakt. Voor zijn “nuttige” verdediging in de voorliggende annulatieprocedure is de kennisname van de vertrouwelijke stukken niet “noodzakelijk” gebleken.

Bijgevolg bestaat er op dit ogenblik geen reden om de vertrouwelijkheid te lichten. Het is, in het licht van het gegrond bevonden middel, thans aan de verwerende partij om na te gaan in welke mate het adviesrapport – dat eveneens als vertrouwelijk stuk is neergelegd – niet voldoet aan de hiervóór gesignaleerde verplichting om alleen anonieme gegevens erin op te nemen en daaraan, desgevallend, te verhelpen.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Oud-Heverlee van 16 april 2024 waarbij aan J.J. de ordemaatregel “het uitvoeren van taken in functie van de Academie voor Muziek en Woord De Vonk, zoals bijvoorbeeld in verband met overheidsopdrachten, archief, andere administratieve taken onder leiding van de algemeen directeur” wordt opgelegd, voor de periode van 2 mei tot 2 november 2024.

2. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid en het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 400 euro, een bijdrage van 48 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verzoekende partij.

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

Geert Van Haegendoren,	kamervoorzitter,
Jurgen Neuts,	staatsraad,
Jim Deridder,	staatsraad,
bijgestaan door	
Frank Bontinck,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Frank Bontinck

Geert Van Haegendoren