

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 265.797 van 23 februari 2026
in de zaak A. 243.786/IX-10.604**

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 23 december 2024, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Oud-Heverlee van 29 oktober 2024 waarbij de aan verzoeker op 16 april 2024 opgelegde 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 verlengd, voor de periode van 3 november 2024 tot 3 mei 2025.

II. Verloop van de rechtspleging

2. 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).

Van die beslissing vraagt verzoeker bij de Raad van State de schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid en de nietigverklaring (rolnummer A. 241.788/IX-10.460).

Bij arrest nr. 259.701 van 7 mei 2024 verwerpt de Raad de vordering tot schorsing.

3.9. Nadat verzoeker is gehoord, beslist het college van burgemeester en schepenen op 29 oktober 2024 om de aan verzoeker opgelegde ordemaatregel te verlengen voor de periode van 3 november 2024 tot 3 mei 2025.

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

“Gezien de termijn van de ordemaatregel eindigt op 2 november 2024, is het aangewezen te evalueren of deze ordemaatregel dient verdergezet te worden.

Het besluit en de aanbevelingen van Idewe, die aan de basis liggen van de genomen ordemaatregel, 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 leiderschapsstijl, 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 bevraagde medewerkers, als voor de vastbenoemde directeur (dit is de betrokkene) 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.

Daarom werd aldus op 16 april 2024 een ordemaatregel genomen. Nu is het de vraag of deze moet worden verlengd.

Daarbij wordt meteen ook ingegaan op de verweernota die de raadsman van betrokkene indiende:

Eerste middel: schending Decreet rechtspositie personeelsleden gesubsidieerd onderwijs

2.1.1 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 betrokkene en zijn raadsman kennis van de pagina's met het besluit en de aanbevelingen van het rapport. 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.

2.1.2. 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 betreurt dat deze maatregel op de betrokkene blijft overkomen als een tuchtstraf of als een vernedering. Het moet echter worden benadrukt dat het enige oogmerk de goede werking van de dienst is. De problemen aldaar zijn door Idewe grondig in kaart gebracht en het is duidelijk gebleken dat ingrijpen, met oog op het welzijn binnen de dienst, noodzakelijk was. Uit het onderzoek blijkt een problematische dynamiek tussen betrokkene en de medewerkers waar hij directeur van was. Het is daarbij uiteraard niet mogelijk om alle andere personeelsleden uit de dienst te halen, zodat er wordt gekozen om betrokkene uit de dienst te verwijderen. Dat is mede een praktisch gevolg van zijn bijzondere positie als directeur, maar het is daarbij geenszins de bedoeling de betrokkene te straffen of te viseren.

Het gemeentebestuur wenst aanvullend te verwijzen naar het professionalisme van Idewe. Het traject en het verslag werd vanuit Idewe begeleid door twee arbeidspsychologen met veel ervaring. Daarbij werd een ruime bevraging gedaan. De situatie is dus wel degelijk grondig geanalyseerd.

Idewe heeft daarbij overigens aangegeven dat het inzetten op herstel van de situatie niet aangewezen lijkt, onder meer gelet op het gebrek aan inzicht op dit punt bij de betrokkene. Daarbij wijst Idewe er ook op dat de onrust en het psychosociaal lijden veel breder gaat dan de betrokkene zelf inschat. Er zijn geen indicaties dat die analyse niet meer actueel zou zijn. De betrokkene draagt dan ook geen enkel element aan dat anders moet doen besluiten.

Tweede middel: schending algemene beginselen van behoorlijk bestuur

Hier is het belangrijk te onderstrepen dat betrokkene 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, waaraan een grondig onderzoek vooraf is gegaan. In het kader van dat onderzoek werden ook heel wat betrokkenen gehoord. Hetgeen aangevoerd wordt in dit middel is niet van aard om het besluit en de aanbevelingen te weerleggen.

Het eerder aangebrachte stuk met communicatie, waarnaar nu weer wordt verwezen, doen geen afbreuk aan de bevindingen van Idewe en is overigens fragmentair.

Er wordt daarnaast gezorgd voor een taakinvulling voor betrokkene 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 betrokkene 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.

Betrokkene stelt dat hij enkel ingeschakeld wordt voor 'louter administratief werk', maar dit is niet correct. Spijt het feit dat het gemeentebestuur van Oud-Heverlee een relatief kleine entiteit is, wordt er maximaal over gewaakt dat betrokkene zijn competenties, zij het dan niet langer als leidinggevende, ook echt kan inzetten. Zo werd betrokkene bijvoorbeeld gevraagd om een akoestisch onderzoek uit te voeren van de Kerk van Blanden, waar heel wat optredens door gaan en waar er een problematiek van overmatige galm was. Daarnaast werd de betrokkene ook gevraagd om een inhoudelijke beoordeling en analyse te maken van de bibliotheek. Daarbij was het dan bijvoorbeeld de bedoeling om per werk te evalueren voor welke vakken dit geschikt is, voor hoeveel personen dit gebruikt kan worden, voor welk niveau (in functie van de graden in de Academie) dit werk geschikt is, ... Dit zijn taken die inspelen op specifieke competenties die de betrokkene heeft.

Vervolgens is het zo dat betrokkene meent dat de verzoekende partij te veel aandacht zou hebben voor zijn persoonlijk gedrag en dat het daarom zou gaan om een tuchtstraf. Anderzijds stuurt de betrokkene voortdurend aan om hem opnieuw te evalueren, grondiger te evalueren, ... Nogmaals, onderhavige ordemaatregel heeft niet de bedoeling om de betrokkene specifiek te viseren. Deze maatregel is genomen in het belang van de dienst, daarbij in acht genomen de dynamiek die er werd vastgesteld tussen de betrokkene in een leidinggevende positie en het personeel dat hij diende te leiden. Die dynamiek leidde tot een zeer negatieve sfeer en Idewe adviseerde dringend om in te grijpen. Betrokkene voert nu taken uit waarbij hij geen leidende rol vervult ten aanzien van andere personeelsleden. Het contact met de medewerkers waarover hij voorheen leiding had is daarbij ook beperkt. Dat was ook net de bedoeling van de maatregel. Er valt niet in te zien – betrokkene maakt dit ook niet inzichtelijk – hoe een evaluatie van het uitoefenen van zijn huidige functie een impact zou kunnen hebben op de noodzaak aan de (verlenging van de) tuchtmaatregel.

Betrokkene stoort zich aan het feit dat hem geen thuiswerk wordt toegestaan. Hij voert daarbij aan dat, als men zijn communicatie toch zo slecht vond, niet valt in te zien waarom men hem nog op het gemeentehuis wil zien werken. Zoals hoger al uiteengezet, heeft de ordemaatregel tot doel om de dynamiek tussen betrokkene als leidinggevende en de overige betrokkenen te doen ophouden. Het is daarbij geenszins de bedoeling om betrokkene volledig van het gemeentehuis te verbannen. Dat de betrokkene dat blijkbaar logischer zou vinden, lijkt eerder te passen in de idee dat het gemeentebestuur hem zou willen straffen, maar dat is geenszins het geval. In ieder geval gaat de vraag naar al dan niet telewerk niet meer over de ordemaatregel, maar wel over de concrete invulling van de taken, die onder leiding van de Algemeen Directeur gebeurt. Navraag leert dat de huidige taken van betrokkene onder meer het werken met analoge werken uit de bibliotheek inhoudt, zodat telewerk op dat punt sowieso geen logische keuze zou zijn. Betrokkene werkt op dit ogenblik halftijds. Hier is dus niets vreemds aan de hand.

Tot slot is het inderdaad zo dat het gemeentebestuur de situatie dient te herevalueren, wat bij deze gebeurt. De betrokkene lijkt zich in zijn verweernota te storen aan het feit dat dit nog niet zou zijn gebeurd, maar uiteraard is het zo dat de betrokkene éérst dient te worden gehoord alvorens het gemeentebestuur bepaalde conclusies trekt.

Op de hoorzitting stelt de betrokkene opnieuw dat het CBS niet bevoegd zou zijn om deze ordemaatregel te verlengen, maar dat dit een bevoegdheid is van de Gemeenteraad. Daarbij verwijst men naar de procedure voor de Raad van State die werd ingesteld tegen de ordemaatregel van 16 april 2024. In het kader van die procedure werd er al op gewezen dat dit argument berust op een verkeerde lezing van het Decreet over het Lokaal Bestuur, dat enkel in een gedifferentieerde regeling voorziet voor een algemeen directeur, niet voor elke andere vorm van directeur, zoals een directeur van de DKO.

De betrokkene stelt tot slot op de hoorzitting dat het vreemd is dat e-mailverkeer inzake de uitgevoerde taken werd opgenomen in het administratief dossier met betrekking tot de verlenging. Betrokkene lijkt zich hierdoor gecontroleerd te voelen. Nochtans stelt betrokkene zélf de concrete taken die hij krijgt in vraag, zodat het uiteraard relevant is om wat stukken inzake de concreet uitgevoerde taken aan het dossier toe te voegen. 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 en dat deze nog steeds pertinent zijn. Er zijn sedert de vorige beslissing geen elementen, ook niet in het verweer van betrokken, die tot de conclusie zouden moeten leiden dat een terugkeer van de betrokkene als leidinggevende nu plots wél verantwoord zou zijn. Betrokkene blijft verwijzen naar elementen uit het verleden om te volharden in zijn vraag om terug als leidinggevende aan de slag te mogen, maar geeft op geen enkel ogenblik aan wat er op dat punt zou zijn veranderd sedert april 2024. Het besluit en aanbevelingen uit het verslag van Idewe blijven actueel. 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 genomen ordemaatregel wordt verdergezet en dit voor een bijkomende periode van 6 maanden teneinde de rust en sereniteit binnen de Academie De Vonk te handhaven.”

3.10. Bij arrest nr. 265.796 van heden vernietigt de Raad de voormelde beslissing van 16 april 2024.

IV. Onderzoek van het derde middel, wat de schending van de hoorplicht betreft

Standpunt van de partijen

4. Een derde middel is onder meer geput uit de schending van de hoorplicht.

Vooreerst voert verzoeker aan dat de uitnodiging voor de hoorzitting over de verlenging van de ordemaatregel, geen “formele rechtsgrond” vermeldt op grond waarvan de verwerende partij overweegt tot de verlenging te besluiten. Daardoor kon hij, aldus verzoeker, “onmogelijk [...] weten aan welke formaliteiten zijn verweer diende te voldoen”. Hij moest nochtans, ter eerbiediging van de “geïnformeerde hoorplicht”, op de hoogte worden gebracht van “alle/voldoende feitelijkheden en elementen waarop het college [zijn] voornemen [steunt]”. Verzoeker betoogt dat hij zich niet deugdelijk heeft kunnen verweren; de verwerende partij mocht niet “zomaar naar eigen goeddunken maatregelen opleggen dewelke niet wettelijk voorzien zijn en tegelijkertijd immens ingrijpend voor het leven en carrière van [verzoeker]”.

Vervolgens doet verzoeker gelden dat de bestreden beslissing steunt op het adviesrapport van Idewe, maar dat hij daarvan “amper 4 pagina’s mocht ontvangen”. Dit toont volgens hem aan dat hij niet alle nuttige informatie heeft gekregen. De finaliteit van de hoorplicht bestaat erin dat de betrokkene nochtans in de gelegenheid moet worden gesteld om zijn zienswijze te laten kennen over het bestaan en de juiste toedracht van de feiten die ten grondslag liggen aan de verlenging van de maatregel en om zijn standpunt over de inhoud van die

maatregel te laten kennen. 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”. Voor zover de verwerende partij in de bestreden beslissing beweert dat de mededeling van die enkele pagina’s zou volstaan omdat ze alle informatie bevatten, leidt verzoeker daaruit af dat er “geen afdoende onderzoek” is gebeurd.

5. Met betrekking tot de aangevoerde schending van de hoorplicht merkt de verwerende partij in de memorie van antwoord op dat verzoeker wel degelijk vooraf op de hoogte was van de rechtsgrond van de bestreden beslissing, waaronder het continuïteitsbeginsel. Het is immers een verlenging van de ordemaatregel van 16 april 2024. Verzoeker kent die goed, stelt de verwerende partij, want hij heeft daartegen een annulatieberoep bij de Raad van State ingesteld. Volgens de verwerende partij was verzoeker perfect in staat om op nuttige wijze zijn verweer voor te bereiden.

Vervolgens betoogt de verwerende partij dat zowel de uitnodiging voor de hoorzitting als de bestreden beslissing motiveren 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”.

In dat verband refereert de verwerende partij aan de artikelen 32*quinquiesdecies*, 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 vindt 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 staaft die bewering niet en gaat daarmee voorbij aan de voormelde wettelijke verplichtingen, zo laat de verwerende partij verstaan. De preventieadviseur heeft aan de deelnemers aan het onderzoek meegedeeld dat hun antwoorden anoniem blijven, argumenteert de verwerende partij. Dat impliceert dat de uitspraken niet eenvoudig tot een welbepaalde persoon zijn terug te voeren. Wanneer verzoeker toegang krijgt tot het vertrouwelijke gedeelte van het adviesrapport, komt de anonimiteit van de verklaringen ernstig in het gedrang, zo vreest de verwerende partij.

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. Zij verwijst naar de oproepingsbrief waarin de feiten en het voorgenomen besluit zijn opgenomen. Tevens moet volgens haar worden gekeken naar het e-mailbericht van de algemeen directeur van 29 maart 2024, met in bijlage de uitnodiging voor de hoorzitting van 16 april 2024, de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van 26 maart 2024 en de uittreksels van het adviesrapport van Idewe. Aldus beschikte verzoeker over alle nodige gegevens, meent de verwerende partij, “[a]angezien het een loutere verlenging betreft”.

6. 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 doet de verwerende partij nog gelden.

De verwerende partij stelt, tot slot, dat de verlengingsbeslissing steunt op actuele informatie, aangezien er “geen enkele indicatie bestaat dat de bevindingen van het verslag niet langer actueel zouden zijn”.

Beoordeling

7. Wanneer het bestuur voornemens is om ten aanzien van een bestuurde 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 bestuurde de mogelijkheid te geven om zijn standpunt daarover te doen kennen.

Opdat dit horen zin heeft, is vereist dat de bestuurde 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.

8. Reeds in de beslissing van 16 april 2024 waarbij hem voor het eerst de bekritiseerde maatregel werd opgelegd, heeft verzoeker kunnen vernemen dat de verwerende partij daarvoor – onder meer – steunt op het continuïteitsbeginsel.

Bij de bespreking van het eerste middel in arrest nr. 265.796 van heden is gebleken dat verzoeker niet erin slaagt die grondslag aan het wankelen te brengen.

Uit de uitnodiging voor de hoorzitting voorafgaand aan de thans bestreden beslissing, moest verzoeker opmaken dat dezelfde maatregel zou voorliggen – “[h]et is diezelfde ordemaatregel die het college van burgemeester en schep[en] voorneemt te verlengen”. Dat impliceert evident dat hij ook ervan uit moest gaan dat het bestuur op dezelfde rechtsgrond steunt als bij de oorspronkelijke maatregel.

In die mate faalt het middel bijgevolg.

9. Ook in de zaak A. 241.788/IX-10.460 heeft verzoeker zich erover beklagd dat hij niet het volledige adviesrapport heeft meegedeeld gekregen. In arrest nr. 265.796 van heden oordeelt de Raad van State daarover als volgt:

“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 32quinquiesdecies, eerste lid, en 32septiesdecies, 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 32quinquiesdecies, eerste lid, van de welzijnswet bepaalt:

‘De preventieadviseur bedoeld in artikel 32sexies, § 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, heelkundigen, 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 32sexiesdecies, 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 32quinquiesdecies, 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 32quinquiesdecies, 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 32septiesdecies 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 32sexies, § 1, onder voorbehoud van de toepassing van artikel 32quaterdecies, tweede lid’ (3°) en ‘het advies van de preventieadviseur bedoeld in artikel 32sexies, § 1, onder voorbehoud van de toepassing van artikel 32quinquiesdecies, tweede lid, 2°, c), d), e), en artikel 32sexiesdecies’ (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 32sexiesdecies 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) de 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 verwerpen. 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.”

10. Deze overwegingen gelden onverkort voor de voorliggende zaak.

Daarbij bedenkt de Raad van State nog wat volgt, specifiek wat deze zaak betreft.

11.1. Ook de thans bestreden beslissing, die de oorspronkelijke ordemaatregel voor een periode van zes maanden verlengt, steunt onmiskenbaar op het gehele adviesrapport van Idewe. In de bestreden beslissing wordt, bijvoorbeeld, gerefereerd aan het “onderzoek” waaruit een “problematische dynamiek” tussen verzoeker en zijn medewerkers zou blijken. Nog volgens de bestreden beslissing is “[d]e [situatie] wel degelijk grondig geanalyseerd”, wat zij opmaakt uit “het verslag [dat] werd [...] begeleid door twee arbeidspsychologen met veel ervaring” en de “ruime bevraging”. Dergelijke conclusies – zo tonen deze enkele voorbeelden al aan – veronderstellen dat de verwerende partij bij het nemen van de bestreden beslissing het volledige adviesrapport in ogenschouw heeft genomen.

De stelling van de verwerende partij in haar laatste memorie dat de bestreden beslissing “nog steeds gebaseerd [is] op actuele informatie” omdat er “geen enkele indicatie bestaat dat de bevindingen van het verslag niet langer actueel zouden zijn”, bevestigt dit.

Overigens argumenteert de verwerende partij zelf in de memorie van antwoord dat “[z]owel de uitnodiging tot de hoorzitting als de bestreden beslissing motiveren dat het verslag van Idewe, evenals de aanbevelingen daarin vervat, voldoende aanleiding waren voor de ordemaatregel”.

11.2. Dat de preventieadviseur aan de deelnemers aan of getuigen in het onderzoek heeft verzekerd dat hun antwoorden anoniem blijven, doet geen afbreuk aan wat voorafgaat.

De Raad van State brengt in herinnering dat, zoals gezien, artikel I.3-4, vijfde lid, van de codex over het welzijn op het werk bepaalt dat de preventieadviseur psychosociale aspecten aan de werkgever “slechts de anonieme gegevens [...] die voortvloeien uit de gesprekken met de werknemers” mag meedelen. Het aan de verwerende partij meegedeelde adviesrapport moet bijgevolg aan die eis beantwoorden. Hoe *dán* de anonimiteit van de getuigenissen in het gedrang kan komen wanneer verzoeker kennis krijgt van het volledige adviesrapport, laat zich niet verstaan.

11.3. De verwerende partij verwijst wel naar de “oproepingsbrief” voor de hoorzitting, waarin volgens haar “zowel de feiten als het voorgenomen besluit zijn geconcretiseerd”. Deze brief betreft een e-mailbericht van de algemeen directeur van de verwerende partij aan verzoeker van 16 oktober 2024, die *in extenso* als volgt luidt:

“Hierbij nodigt het college van burgemeester en schepenen u uit om gehoord te worden over het voornemen om de ordemaatregel van 16 april 2024 te verlengen.

Uit een verslag van Idewe van eind 2023 bleek er sprake van ernstig van psychosociaal lijden bij leraren, uzelf en uw echtgenote. Het advies van Idewe was om u geen nader contact meer te laten hebben met leraren op de werkvloer en u geen leidinggevende taken meer te laten uitoefenen.

Om u dit alles een plaats te helpen geven werd u een dienstvrijstelling gegeven, die afliep op 31 maart 2024. Op 16 april 2024 besliste het college van burgemeester en schepenen om een ordemaatregel op te leggen.

De ordemaatregel is ingegaan op 2 mei 2024 en loopt tot en met 2 november 2023. Tegen de beslissing werd een beroep tot nietigverklaring ingesteld

bij de Raad van State. Deze procedure is nog hangende.

Deze maatregel houdt in dat u taken uitvoert voor de Academie voor Muziek en Woord De Vonk, zoals bijvoorbeeld in verband met overheidsopdrachten, archief en andere administratieve taken onder leiding van de algemeen directeur. Het is diezelfde ordemaatregel die het college van burgemeester en schepenen voornemt te verlengen.

U hebt het recht hierover vooraf gehoord te worden door het schoolbestuur. Daartoe wordt u uitgenodigd op dinsdag 29 oktober [...] om 13 uur. Indien u dit wenst, kan u ook uitsluitend schriftelijk gehoord worden. U gelieve ons in dat geval uiterlijk op 28 oktober 2024 uw schriftelijk standpunt over te maken.”

Nergens wordt beweerd, laat staan aangetoond dat het volledige adviesrapport op enig moment voorafgaand aan de hoorzitting over de verlenging van de ordemaatregel aan verzoeker is bezorgd. Hoe de hiervóór weergegeven uitnodiging de mededeling van dat volledige adviesrapport kan vervangen, blijft voor de Raad van State volstrekt een raadsel. Daarin bespeurt de Raad zelfs geen “feiten”; er wordt gewag gemaakt van “ernstig [...] psychosociaal lijden bij leraren, [verzoeker] en [zijn] echtgenote” en vervolgens wordt erop gewezen dat “[h]et advies van Idewe was om [verzoeker] geen nader contact meer te laten hebben met leraren op de werkvloer en [hem] geen leidinggevende taken meer te laten uitoefenen”. Wat daaraan ten grondslag ligt, valt niet te vernemen.

Hetzelfde geldt trouwens voor het e-mailbericht van de algemeen directeur van 29 maart 2024, met in bijlage de uitnodiging voor de hoorzitting van 16 april 2024, de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van 26 maart 2024 en de uittreksels van het adviesrapport van Idewe. Daarmee is evenmin het volledige adviesrapport overgemaakt.

Waarom de mededeling van alleen het ‘Besluit’ en het ‘Advies’ van dat adviesrapport niet volstaat, is hiervóór *sub* 9 al aangegeven.

12. Om de voormelde redenen en in die mate is de hoorplicht miskend en is het middel bijgevolg gegrond.

V. Regelmatigheid van de rechtspleging – vertrouwelijke stukken

13. 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”.

14. Voor het hiervóór besproken derde middel, wat de schending van de hoorplicht betreft, heeft de Raad van State geen steun gezocht in de door de verwerende partij als vertrouwelijk neergelegde stukken.

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 29 oktober 2024 waarbij de aan J.J. op 16 april 2024 opgelegde 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 verlengd, voor de periode van 3 november 2024 tot 3 mei 2025.

2. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 24 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