

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE XIIe VAKANTIEKAMER

A R R E S T

**nr. 260.435 van 15 juli 2024
in de zaak A. 242.065/X-18.690**

In zake: XXXX
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Alexander De Becker
kantoor houdend te 9051 Sint-Denijs-Westrem
Drie Koningenstraat 3
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

de STAD GENT
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Sofie Logie en Thomas Fiers
kantoor houdend te 8500 Kortrijk
Beneluxpark 27B
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van de vordering

1. De vordering, ingesteld op 2 juni 2024, strekt tot de schorsing van de tenuitvoerlegging bij uiterst dringende noodzakelijkheid van “[d]e beslissing van de Stad Gent van 21 mei 2024 waarbij werd beslist tot het opleggen van [een] zgn. ‘aangepast takenpakket’ in hoofde van Verzoekende Partij, naar aanleiding van [...] redelijke aanpassingen omwille van een arbeidsbeperking”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een nota en een administratief dossier ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzittingen, die hebben plaatsgevonden op 7 juni 2024 en in voortzetting op 11 juli 2024.

Kamervoorzitter Johan Lust heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Isabo Heirbaut, die *loco* advocaat Alexander De Becker verschijnt voor verzoekster, en advocaat Sofie Logie, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Iris Verheven heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

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

III. Feiten

3.1. Verzoekster is statutair in dienst van de verwerende partij, bij wie zij tewerkgesteld is als deskundig medewerkster in de postkamer, dienst Bestuursondersteuning. Zij lijdt aan een autisme spectrum stoornis en aan een obsessief-compulsieve persoonlijkheidsstoornis.

3.2. Nadat zij sedert 23 augustus 2021 ziek was, vraagt zij op 3 juli 2023 een re-integratietraject aan. Het re-integratieplan van 5 oktober 2023 gaat op 7 november 2023 van start, maar wordt al na een *feedback*moment van 7 december 2023 formeel beëindigd op 21 december 2023. De afspraken in het re-integratieplan heten “niet consequent genoeg nageleefd [te] zijn”.

3.3. Met een brief van 16 januari 2024 klaagt verzoeksters raadvrouw aan dat het re-integratieplan “totaal onrechtmatig” is stopgezet en dat de verwerende partij “geen enkele, andere redelijke aanpassing heeft gedaan

ondanks de gezondheidsproblematiek van [verzoekster]”. Gevraagd wordt overleg te plegen met verzoekster en na eventueel advies van de arbeidsarts een plan van aanpak met betrekking tot verzoeksters opleiding en begeleiding op te stellen, en de nodige redelijke aanpassingen te doen.

In haar antwoord van 22 januari 2024 kondigt de verwerende partij een nieuw integratieplan aan.

3.4. Door de VDAB worden op aanvraag van verzoekster tewerkstellingsondersteunende maatregelen voor een persoon met een arbeidsbeperking goedgekeurd. De verwerende partij ontvangt ter ondersteuning een loonpremie (in het begin van 55 %) om de bijkomende kosten wegens de redelijke aanpassingen te compenseren, evenals een begeleidingspremie (begeleidingsgraad hoog) voor de begeleiding van verzoekster op de werkvloer. In een e-mail van 13 februari 2024 verduidelijkt de verwerende partij in verband hiermee dat concrete afspraken rond redelijke aanpassingen zullen worden opgenomen in een integratieplan en dat de erkende externe dienstverlener Compaan de begeleiding op de werkvloer zal opnemen.

3.5. Op 25 april 2024 heeft tussen verzoekster en directeur S.R. van de verwerende partij een “samenwerkingsgesprek” plaats over “redelijke aanpassingen omwille van je arbeidsbeperking”.

In de e-mail van dezelfde dag waarin de directeur het gesprek samenvat, wordt gesteld dat redelijke aanpassingen binnen de postkamer onmogelijk zijn gebleken. Inschakeling van Mensura (externe dienst voor preventie en bescherming op het werk) om de arbeidssituatie in de postkamer te analyseren en psychosociale risico's te detecteren, leidde tot een advies “dat er sprake is van een ernstig psychosociaal risico waaraan het team en de teamleden worden blootgesteld waardoor dringend maatregelen noodzakelijk zijn om het gevaar af te wenden”. Daarom, aldus nog de e-mail, is gezocht naar “een alternatief takenpakket buiten de Postkamer dat rekening houdt met redelijke aanpassingen

die wij maximaal kunnen aanbieden”. Opgemerkt wordt ook dat het takenpakket “niet onderhandelbaar” is, maar dat verzoekster “in het kader van de uitoefening van [haar] hoorrecht” wel haar eventuele opmerkingen mag bezorgen. Voorts wordt in de e-mail “de ondersteuning door Compaan met als doel tot een ondersteuningsplan te komen” in het vooruitzicht gesteld.

In een aanvullende e-mail van 26 april 2024 deelt de verwerende partij mee dat het takenpakket tijdelijk van aard is “omdat op basis van het advies van Mensura [...] op korte termijn een oplossing noodzakelijk was”. Het gaat niet “om een structurele oplossing op lange termijn”.

3.6. Tijdens de hoorzitting van 13 mei 2024 geeft verzoeksters raadvrouw uiting aan de vragen die het onderzoek door Mensura doen rijzen. Tevens bekritiseert zij dat het takenpakket van “een manifeste onderprikkeling” getuigt terwijl het blijkt het medisch verslag van haar arts juist zaak is de “balans [te] vinden tussen onder- en overprikkeling”. Ook klaagt de raadvrouw erover dat er na alle verstreken tijd nog geen zicht is “op meer definitieve taken” en vraagt zij zich af wat, gelet op dit takenpakket, de begeleiding door Compaan nog zal inhouden.

3.7. Op 21 mei 2024 valt de thans bestreden beslissing. Besloten wordt om verzoekster het voorgestelde takenpakket, zoals al toegelicht op 25 april 2024, toe te wijzen. Toegevoegd wordt onder andere dat als de “opgesomde haalbaar geachte aanpassingen onvoldoende zijn of blijken”, “de afwijkingen op het beleidskader dermate excessief [worden] dat de nood aan ondersteuning niet meer in balans is met de geleverde prestaties”.

IV. Ontvankelijkheid

Exceptie

4. Volgens de verwerende partij is de vordering onontvankelijk omdat de bestreden beslissing “een interne dienstaanwijzing (aangepast takenpakket)” betreft en dergelijke beslissingen niet aanvechtbaar zijn bij de Raad van State.

Beoordeling

5. Het is niet betwist dat, gelet op artikel 22^{ter} van de Grondwet en de artikelen 3 en 14 van de wet van 10 mei 2007 ‘ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie’, de verwerende partij ertoe gehouden is om wegens de erkende arbeidsbeperking van verzoekster te voorzien in redelijke aanpassingen op het werk. De verwerende partij beoogt daaraan tegemoet te komen met de bestreden beslissing, waarmee zij verzoekster een “alternatief takenpakket” geeft, buiten de postkamer waarin verzoekster tot dan werkte. Een doorslaggevend motief voor de bestreden beslissing luidt dat verzoekster de voornaamste bron van stress is in de postkamer.

6. Hieruit lijkt geconcludeerd te mogen worden dat de bestreden beslissing een substantiële wijziging van verzoeksters arbeidsomstandigheden inhoudt én op haar gedrag gebaseerd is. Zo een beslissing kan ontvankelijk bij de Raad van State bestreden worden.

De exceptie kan niet overtuigen.

V. Schorsingsvoorwaarden

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

VI. Voorwaarde van een ernstig middel

Standpunt van de partijen

8. Verzoekster voert in een tweede middel de schending aan van het zorgvuldigheidsbeginsel, het evenredigheidsbeginsel, de hoorplicht en de materiële motiveringsplicht.

Wat het zorgvuldigheidsbeginsel betreft, bekritiseert verzoekster in de eerste plaats dat de verwerende partij het re-integratietraject na amper tien werkdagen stopzette. Er is nadien geruime tijd getalmd, totdat verzoekster op 24 april 2024 een uitnodiging kreeg voor een gesprek over redelijke aanpassingen dat al daags nadien zou plaatsvinden. Naar bleek zou zij een nieuwe functie(inhoud) krijgen, maar zonder dat er voordien in ondersteuning of begeleiding zou worden voorzien. Bovendien was noch verzoekster, noch de arbeidsarts, noch de externe jobcoach (Compaan) bij het voorstel betrokken. Hoewel er tijdens de hoorzitting werd gewaarschuwd voor desastreuze gevolgen, blijkt niet uit de bestreden beslissing dat daar rekening mee is gehouden. Het is aan de werkgever om aan te tonen “dat alle werkhervattingsopties werden onderzocht rekening houdende met de reële, resterende arbeidscapaciteiten van de werknemer”. Er ligt geen enkele reden voor waarom Compaan niet kon worden

betrokken bij de zoektocht naar oplossingen en waarom de finaal gevonden oplossing niet bij Compaan werd afgetoetst.

Met betrekking tot de hoorplicht doet verzoekster “[e]erst en vooral” gelden dat de hoorzitting van 13 mei 2024 eigenlijk een schertsvertoning was aangezien reeds van bij de aanvang gecommuniceerd werd dat het voorgestelde takenpakket niet onderhandelbaar was. Daarnaast weet verzoekster nog steeds niet wat voor onderzoek door de externe preventiedienst werd verricht, in welk kader het gebeurde en welke informatie het onderzoek opleverde. Zelfs als er sprake was van een specifieke risicoanalyse op vraag van de werkgever, “had de Stad Gent perfect meer informatie kunnen verstrekken aan [verzoekster]”. Het is “hallucinant” dat zij niet “zelfs geen enige duiding heeft mogen ontvangen, laat staan het verslag of advies van de preventiedienst”.

In verband met het redelijkheidsbeginsel merkt verzoekster op dat de voorliggende redelijke aanpassingen een nefaste impact op haar welzijn hebben. Er is in hoofde van de verwerende partij een vooringenomenheid om haar van de werkvloer in de postkamer te verwijderen. Door de “bijzonder enge benadering” van het takenpakket en verzoeksters isolatie kunnen de “redelijke aanpassingen” niet als redelijk worden aangemerkt. Het contrast tussen de inhoud van verzoeksters functie in de postkamer en die in het kader van de redelijke aanpassingen kan niet groter zijn. Bovendien rijzen ernstige vragen bij het toekomstperspectief dat er nog is. Verzoeksters vrees is “dat er van tijdelijkheid geen sprake is” en dat een terugkeer naar de postkamer of een functie waarin samenwerken wel vereist is, steeds moeilijker zal zijn.

Aangezien uit wat voorafgaat, volgt dat de bestreden beslissing berust op feiten en elementen die niet met de nodige zorgvuldigheid zijn vastgesteld, “kan de beslissing dan ook niet deugdelijk geschraagd zijn door deze elementen en is er een schending van het materiële motiveringsbeginsel”.

9. De verwerende partij repliceert in de nota, samengevat, wat volgt:

“De vier middelonderdelen zijn elk op zich niet ernstig. Verwerende partij stelde op zorgvuldige en gedegen wijze de bestreden beslissing op. Die bestreden beslissing is bijgevolg redelijk, gelet op de beperkte wijziging van het takenpakket van verzoekende partij. De bestreden beslissing [...] zet bovendien bijzonder grondig de motieven voor die beslissing uiteen. In ieder geval werd verzoekende partij vóór het nemen van deze beslissing ook gehoord, in zover [de] Raad al van mening is dat de hoorplicht *in casu* ook effectief van toepassing is. Het zorgvuldigheids- en redelijkheidsbeginsel, de hoorplicht en de materiële motiveringsplicht zijn niet geschonden.”

Beoordeling

10. Zoals *sub* randnummer 5 gezien, strekt de bestreden beslissing ertoe te voorzien in redelijke aanpassingen op het werk voor verzoekster.

11. Wat verzoeksters betwisting met betrekking tot de voortijdige stopzetting van het re-integratietraject aangaat, neemt de Raad van State vooralsnog aan, in lijn met zijn arrest nr. 255.302 van 20 december 2022, dat hij ter zake zonder rechtsmacht is en dat de beslechting ervan tot de bevoegdheid van de arbeidsrechtbank behoort.

12. Ook de kritiek dat de verwerende partij (te) veel tijd verloren liet gaan en eerder in actie moest zijn gekomen, lijkt geen schorsing te kunnen verantwoorden. Een schorsing zou geen remedie zijn voor de opgelopen vertraging; ze kan die alleen nog langer maken.

13. Wel relevant is de grief dat noch verzoekster, noch de arbeidsarts, noch de externe jobcoach bij het voorgestelde en toegewezen takenpakket betrokken waren.

14. *Idealiter* is het zoeken naar de noodzakelijke redelijke aanpassingen een kwestie van samenspraak, een interactief proces, gekenmerkt door openheid. Het is de beste garantie dat tot een bevredigend eindresultaat wordt gekomen.

Minstens lijkt het, gelet op de zorgvuldigheidsplicht, vereist dat de verwerende partij verzoekster hoort, beluistert. Dat was ook haar mening toen zij verzoekster op 25 april 2024 erop wees dat zij haar opmerkingen mocht meedelen in het kader van “de uitoefening van je hoorrecht”.

15. Weliswaar is dit horen over een aangepast takenpakket zinloos wanneer, zoals blijkt uit het geval was, reeds van tevoren vaststaat dat het “niet onderhandelbaar” is – begrijp: er niets meer aan veranderd kan worden.

16. Opdat het hoorrecht naar behoren, met kennis van zaken, kan worden uitgeoefend, dringt het zich op het eerste gezicht ook op dat wie gehoord wordt op voorhand kennis krijgt van alle essentiële gegevens die het bestuur bij de besluitvorming wil betrekken.

Dat lijkt hier niet gebeurd. Vastgesteld wordt immers dat de verwerende partij voor de bestreden beslissing, wat takenpakket en tijdelijkheid ervan aangaat, inzonderheid steun zoekt in een verslag van de preventieadviseur psychosociale aspecten van Mensura, waarvan geen (voldoende) kennis is gegeven aan verzoekster.

Weliswaar claimt de verwerende partij dat het stuk vertrouwelijk is, maar dat is op het eerste gezicht ten onrechte. Het verslag betreft de stress die verzoekster zelf in de postkamer veroorzaakt. Het bevat geen namen en maakt geen identificatie van een andere individuele werknemer mogelijk.

17. Redelijkerwijze lijkt in het voorliggende geval van een zorgvuldig handelende overheid bovendien verwacht te mogen worden dat zij bij het horen met het oog op de vaststelling van de redelijke aanpassingen ook de externe, gekwalificeerde begeleider betreft, en de arbeidsarts consulteert.

Deze externe begeleider, Compaan, is net aangeduid om verzoekster in het kader van individueel maatwerk te begeleiden op de werkvloer. De verwerende partij ontvangt er speciaal een financiële compensatie voor.

In de bestreden beslissing pretendeert de verwerende partij zich te voegen naar de aanbevelingen en voorstellen in verband met de aanpassing van de werkpost van de arbeidsarts van 8 augustus 2023. Wat de arbeidsarts zelf over de aanpassing denkt, is haar echter niet gevraagd.

18. Precies omdat de uitoefening van het hoorrecht niet zou worden gedegradeerd tot een inhoudsloze formaliteit, hangt met het recht van verzoekster om haar zienswijze te doen gelden, de verplichting voor de overheid samen om de nodige aandacht te schenken aan de aangevoerde argumenten en om die argumenten bij haar afweging en beslissing te betrekken.

Te dezen bracht verzoeksters raadvrouw tijdens de hoorzitting een verslag van verzoeksters behandelende dokter bij, waarin werd aangegeven dat het vinden van de balans tussen onder- en overprikkeling een belangrijk aandachtspunt moest zijn. Zij benadrukte dat verzoeksters nieuwe takenpakket in dat licht “problematisch” was, dat er sprake was van “een manifeste onderprikkeling”, dat “[d]wangmatige repetitieve taken moeten vermeden worden”, dat verzoeksters dwangstoornis daardoor verergerd wordt, en dat zij dat al eens heeft meegemaakt en als gevolg daarvan gecrasht is.

Op het eerste gezicht blijkt uit niets dat de verwerende partij hier op enigerlei wijze rekening mee heeft gehouden.

19. In de huidige stand van de procedure wordt uit het voorgaande besloten dat minstens het zorgvuldigheidsbeginsel en de hoorplicht geschonden zijn. Het middel is bijgevolg ernstig.

VII. Voorwaarde van een uiterst dringende noodzakelijkheid

Standpunt van de partijen

20. Verzoekster argumenteert onder andere dat de zogezegde redelijke aanpassingen waartoe wordt besloten, nefast zijn voor haar gezondheidstoestand. Repetitief serieel werk voedt haar dwangstoornis. Haar verplichten om dit soort werk te doen “is zowel onwerkbaar als onmenselijk”. Verzoekster vreest een terugval te zullen krijgen, “waarbij zij opnieuw langdurig arbeidsongeschikt zou worden en desgevallend euthanasie zal plegen”.

Hoewel wordt gesteld dat het takenpakket tijdelijk van aard is, is het verzoekster totaal onduidelijk wat die tijdelijke aard inhoudt en of een terugkeer naar haar oorspronkelijke functie en takenpakket *überhaupt* nog mogelijk is en door de verwerende partij gefaciliteerd zal worden.

21. De verwerende partij reageert dat verzoekster onvoldoende uitwerkt in welke mate de bestreden beslissing haar een onherroepelijk en ernstig nadeel oplevert. De bestreden beslissing is slechts een tijdelijke maatregel die na de interventie van Mensura werd doorgevoerd. Verzoekster slaagt er niet in haar vrees hard te maken dat zij de toegewezen taken tot het einde van haar loopbaan in februari 2027 zal moeten uitoefenen. Zij toont niet de spoedeisendheid van de vordering aan, haar pogingen “om te verwijzen naar de psychische ontreddering en zware fysieke klachten” ten spijt.

Beoordeling

22. De verwerende partij heeft in de aangevochten beslissing mooi zeggen dat het om een takenpakket “van tijdelijke aard” gaat, maar hoe en wanneer die tijdelijkheid verwacht mag worden tot een einde te komen, voegt zij er met geen woord aan toe.

23. Verzoekster heeft een niet geringe psychiatrische voorgeschiedenis, met herhaalde maandenlange opnames. Zij doet er genoegzaam van blijken dat haar gezondheid precair en fragiel is. Het risico dat die gezondheid zeer negatief kan en zal worden beïnvloed door een onvoldoende aangepast takenpakket is reëel. En zoals vooralsnog in het licht van het ernstig bevonden tweede middel wordt aangenomen, voorziet de bestreden beslissing inderdaad niet in een voldoende aangepast takenpakket.

24. In de gegeven omstandigheden acht de Raad van State een uiterste urgentie voorhanden en valt hij bij dat, zoals verzoekster betoogt, een gewone schorsingsprocedure riskeert te laat te komen, niet omdat de bestreden beslissing voordien al uitgewerkt zou zijn maar omdat de negatieve terugslag van de bestreden beslissing op verzoeksters gezondheid intussen een nog moeilijk omkeerbaar feit kan zijn.

25. Uit wat voorafgaat, volgt dat ook aan de tweede en laatste cumulatieve grondvoorwaarde voor een schorsing voldaan is.

26. De hierna uit te spreken schorsing van de tenuitvoerlegging moet als een uitnodiging, een aansporing, worden gezien aan de verwerende partij om de bestreden beslissing te heroverwegen, na én op grond van een overleg met, of raadpleging van, minstens verzoekster, Compaan en de arbeidsarts. Het dringt zich op dat dit overleg of de raadpleging bijzonderlijk gebaat is met openheid en transparantie. Evident moet bij het nemen van de eventuele nieuwe beslissing ook effectief rekening worden gehouden met de ingewonnen zienswijzen. Dat houdt

niet in dat ze dienen te worden gevolgd. Wel moet de beslissing, wanneer ervan wordt afgeweken, afdoende laten verstaan waarom dat het geval is.

BESLISSING

1. De Raad van State beveelt de schorsing van de tenuitvoerlegging bij uiterst dringende noodzakelijkheid van de beslissing van de stad Gent van 21 mei 2024 om aan XXXX een aangepast takenpakket toe te wijzen “zoals reeds toegelicht op 25 april 2024”.

2. Bij de publicatie van dit arrest door de Raad van State wordt de identiteit van verzoekster niet bekendgemaakt.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op vijftien juli tweeduizend vierentwintig, door de Raad van State, XIIe vakantiekamer, samengesteld uit:

Johan Lust, kamervoorzitter,
bijgestaan door

Greta Scheveneels, griffier.

De griffier

De voorzitter

Greta Scheveneels

Johan Lust