

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 244.568 van 21 mei 2019
in de zaak A. 213.112/X-15.993.**

In zake : Eva TAHON
 woonplaats kiezend te 8000 Brugge
 Leopold I-laan 68

tegen :

1. de STAD BRUGGE
2. het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door de
gouverneur van de provincie West-Vlaanderen
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Bart Staelens
kantoor houdend te 8000 Brugge
Gerard Davidstraat 46/1
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 17 juli 2014, strekt tot de nietigverklaring van “de beslissing van het College van Burgemeester en schepenen van de stad Brugge van 10 maart 2014, waarbij beslist wordt verzoekster, Eva Tahon, te verschuiven van haar functie [van] adjunct-conservator van het Bruggemuseum, naar de functie adjunct-conservator van de museumbibliotheek, alsook het schrijven van de gouverneur van West-Vlaanderen van 23 mei 2014 waarbij deze beslist dat er geen voldoende redenen aanwezig zijn om op te treden tegen de interne verschuiving”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partijen hebben een memorie van antwoord ingediend en verzoekster heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur Iris Verheven heeft een verslag opgesteld.

Verzoekster en de verwerende partijen hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 5 april 2019, zitting waarop de zaak is uitgesteld naar de zitting die heeft plaatsgevonden op 26 april 2021.

Kamervoorzitter Johan Lust heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Elke Goossens, die *loco* advocaat Pascal Lahouse verschijnt voor verzoekster, en advocaat Bart Staelens, die verschijnt voor de verwerende partijen, zijn gehoord.

Eerste auditeur Iris Verheven heeft een met dit arrest 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. Verzoekster is adjunct-conservator bij de stad Brugge, en ten tijde van de bestreden beslissingen verbonden aan het Bruggemuseum.

Vanaf september 2013 lopen de spanningen met de leidinggevende van het Bruggemuseum, A. H., op.

Op 11 januari 2014 vertrekt W. L., verantwoordelijk voor onder meer de museumbibliotheek, met pensioen. In een nota voor het college van burgemeester en schepenen stelt de adviseur Personeel voor om de werking van

de museumbibliotheek te laten invullen door een adjunct-conservator via interne verschuivingen. Concreet wordt voorgesteld verzoekster te verschuiven van het Bruggemuseum naar de museumbibliotheek.

Op 10 maart 2014 beslist het college van burgemeester en schepenen in die zin. Dit is de eerste bestreden beslissing.

4. Verzoekster dient op 4 april 2014 tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen bezwaar in bij de gouverneur van de provincie West-Vlaanderen.

Met een brief van 23 mei 2014 deelt de gouverneur mee niet tegen de collegebeslissing te zullen optreden. Dat is de tweede bestreden beslissing.

IV. Ontvankelijkheid wat de eerste bestreden beslissing betreft

Excepties

5. Volgens de memorie van antwoord van de eerste verwerende partij is de interne verschuiving van verzoekster naar de functie van adjunct-conservator van de museumbibliotheek, geen voor vernietiging vatbare handeling. Het gaat om een maatregel van inwendige orde, genomen in het belang van de dienst, die de eigen organisatie van een openbare dienst betreft of de goede werking ervan moet helpen verzekeren, zonder de rechtstoestand van verzoekster nadelig te raken.

6. In de laatste memorie betwist de eerste verwerende partij bovendien verzoeksters belang. Toegelicht wordt dat het voortschrijden van de tijd een gemis aan actueel belang heeft meegebracht, en dat verzoekster, die niet in de bibliotheek tewerkgesteld wilde worden die taak ook nooit heeft uitgevoerd en in de realiteit een volstrekt andere taak uitoefent:

“Van 23 juni 2014 tot begin 2015 was [verzoekster] dus effectief in ziekteverlof. En aldus heeft zij met het ziekteverlof bekomen wat ze eigenlijk gevraagd had aan [de] Raad, namelijk dat zij een bepaalde taak niet moest uitvoeren, het onder de hoede nemen van de museumbibliotheek.

Na haar ziekteverlof heeft zij een aantal maanden gewerkt om de digitale strategie uit te werken. Vanaf de zomer 2015 was zij betrokken bij de triënnale. Haar takenpakket was ondersteuning en redactie van de catalogus, publicatie en communicatie. Vanaf 2017 was zij verbonden aan het team van de triënnale en stond zij in voor de communicatie die verband hield met de website, de perswerking.

Vanaf eind 2018 is verzoekster met een klein team belast met de opbouw van de website musea Brugge, de bepaling van de structuur ervan, de content.”

Beoordeling

7.1. In zoverre de beslissing tot verschuiving van verzoekster effectief als een loutere maatregel van inwendige orde te beschouwen is, kan ze niet ontvankelijk met een annulatieberoep bestreden worden.

Anders is het bijvoorbeeld wanneer mocht blijken dat ze in wezen als een ordemaatregel of zelfs een verkapte tuchtmaatregel te beschouwen zou zijn, zoals verzoekster in het eerste middel betoogt.

7.2. Hieruit volgt dat de beoordeling van de exceptie *ratione materiae* verbonden is met de beoordeling van de grond van het beroep.

8.1. Met de eerste bestreden beslissing heeft het college van burgemeester en schepenen verzoekster verschoven van het Bruggemuseum naar de museumbibliotheek. Heeft verzoekster uiteindelijk nooit taken in de museumbibliotheek uitgeoefend en heeft zij integendeel taken van museale communicatie en digitale strategie vervuld, het blijkt niet dat op de bestreden verschuiving op enig moment een andere (college)beslissing is gevolgd waarmee verzoekster van het Bruggemuseum is losgehaakt en tot voorwerp is gemaakt van een nieuwe verschuiving.

Welke gevolgen een eventuele vernietiging van de bestreden verschuiving voor verzoeksters concrete takenpakket kan en zal hebben, is voor de Raad van State onduidelijk en onbekend. Het komt hem niet toe daarover te speculeren, en dus ook niet om verzoekster op grond van zulke speculaties het vereiste belang te ontzeggen bij haar beroep tegen de verschuiving van het Bruggemuseum naar de museumbibliotheek.

8.2. De exceptie van gebrek aan (actueel) belang wordt verworpen.

V. Ontvankelijkheid wat de tweede bestreden beslissing betreft

9. De tweede bestreden beslissing laat zich essentieel kwalificeren als een onthouding van de toezichthoudende overheid om in het kader van het facultatief algemeen bestuurlijk toezicht op te treden. Een dergelijke onthouding is niet voor vernietiging vatbaar.

Overigens kan uit de laatste memorie van verzoekster en haar verklaringen ter terechtzitting van 5 april 2019 worden opgemaakt dat zij zich daarbij neerlegt.

10. Het beroep is onontvankelijk wat de tweede bestreden beslissing betreft.

VI. Onderzoek van het eerste middel

Standpunt van de partijen

11. Verzoekster voert in een eerste middel aan dat de bestreden verschuiving een verdoken tuchtmaatregel is en dat de hoorplicht werd geschonden.

Onder meer licht verzoekster toe dat haar overplaatsing “is gebaseerd op een bepaald gedrag dat haar wordt verweten”. Alhoewel de eerste

verwerende partij al bijna één jaar ervan op de hoogte is dat W. L. met ingang van 11 januari 2014 op pensioen gaat, onderneemt zij niets, totdat verzoekster in aanvaring komt met leidinggevende A. H. Dat gebeurt een eerste keer in september 2013; in een e-mail van 21 december 2013 uit verzoekster nogmaals haar ongenoegen over A. H. Directeur M. S. vraag haar geen verdere e-mails te verzenden en zegt dat gesprekken nodig zullen zijn, maar er komt geen enkel initiatief van de directie, A. H. wordt opnieuw verkozen als waarnemend conservator en verzoekster wordt overgeplaatst naar de museumbibliotheek. Het is volgens verzoekster duidelijk dat de eerste verwerende partij haar “heeft willen straffen voor de aanvaring en haar kritiek op het beleid van [A. H.]. En het is buiten betwisting dat de bestreden maatregel verband houdt met het persoonlijk functioneren van verzoekster”.

Bovendien, argumenteert verzoekster nog, is zij niet gehoord:

“Het gaat hier om een ernstige maatregel tegen verzoekster, waarbij haar belangen ernstig worden geschaad, nl. haar wordt een functie toebedeeld die niet gelijkwaardig is. En het gaat om een maatregel die tevens gegrond is op haar persoonlijk gedrag, nl. ze wordt overgeplaatst na incident met [A. H.]. Bijgevolg diende verzoekster te worden gehoord.

Dit is niet gebeurd, en is zodoende de hoorplicht geschonden.”

12. In de memorie van antwoord noemt de eerste verwerende partij het een raadsel hoe de interne verschuiving, “noodzakelijk in het belang van de eigen dienst en dus een goede eigen organisatie verzekerd”, als een verdoken tuchtmaatregel zou kunnen worden aanzien. Verzoekster verwijst, aldus de eerste verwerende partij, zelf naar incidenten met A. H., waarnemend conservator, maar dit blijkt niet de bekommernis die tot de interne verschuiving heeft geleid:

“Er kan niet worden gesteld dat het ‘gedrag’ van de verzoekende partij aan de basis zou liggen van de thans bestreden beslissing, te meer nu moet worden opgemerkt dat in de Collegenota van 10 maart 2014 niet wordt verwezen naar dit ‘gedrag’.

Het gedrag van de verzoekende partij vormde ter zake geen *issue*, en werd door het bestuur dan ook bewust niet mee opgenomen. Dit speelde in de overweging immers geen enkele rol.

De interne verschuiving van de verzoekende partij mag enkel tegen de achtergrond [...] worden geplaatst van de (besparings)beslissing om pensioneringen op te vangen door interne verschuivingen, de anciënniteit

van de verzoekende partij en de ruimte die in het Bruggemuseum aanwezig was om daar iemand weg te trekken.”

Noch de directie, noch het college van burgemeester en schepenen hebben bestraffing van verzoekster op het oog gehad. Er is geen maatregel opgelegd om verzoekster te “straffen” en haar te doen “boeten”, integendeel is die vraag “net opzij geschoven”. De verschuiving is, volgens de eerste verwerende partij, geen – verkapte – tuchtmaatregel.

Ze is een maatregel van inwendige orde. Ze is gesteund op de noodzaak om een opengevallen functie in te vullen, houdt geen ernstige aantasting van verzoeksters belangen in, is niet gebaseerd op een gegeven dat haar als een tekortkoming wordt aangerekend. Een schending van de hoorplicht kan bijgevolg, naar de mening van de eerste verwerende partij, niet worden aangenomen.

13. In de laatste memorie benadrukt de eerste verwerende partij:

“dat uit niets maar werkelijk niets blijkt dat het gedrag van verzoekster tuchtrechtelijk op een of andere pseudowijze bestraft zou geweest zijn. Daar is niets van aan. Dat blijkt ook niet uit het betwiste besluit zelf en daarover gaat het eigenlijk. Dit is duidelijk geen motief geweest, het gaat erom dat na de duidelijke algemene optie gepensioneerd[n] niet te vervangen (die wel lang is genomen na de mededeling van pensionering door [W. L.]), er evidentelijk intern moest verschoven worden. Er wordt iemand gepensioneerd, er komt niemand in de plaats, ja, dan is het de evidentie zelve en er bestaat zelfs geen andere mogelijkheid dan dat er intern moet geschoven worden en dat taken her moeten verkaveld worden.

Dit heeft niets met tucht of met beoordeling van persoonlijke gedragingen te maken. Het eerste middel is dus effectief niet meer dan een maatregel van inwendige orde en deze maatregel van inwendige orde is niet op een of andere wijze gebruikt om pseudo tuchtrechtelijk op te treden.”

Beoordeling

14. In de nota van de adviseur Personeel, die aan de grondslag ligt van de eerste bestreden beslissing, wordt uiteengezet:

- dat W. L. met ingang van 11 januari 2014 met pensioen is en dat de museumdirectie voorstelt zijn taken met betrekking tot de werking van de

museumbibliotheek te laten invullen door een adjunct-conservator via interne verschuivingen;

- dat vanwege het belang van de museumbibliotheek, de directie Musea de functie beslist wil invullen, wat zonder meeruitgave kan, “m.n. door interne verschuivingen”;
- dat concreet wordt voorgesteld verzoekster naar de functie te verschuiven : “Naast het belang van de continuïteit van deze functie en van de werking van de bibliotheek is er, volgens [M. S., directeur Musea], een directe aanleiding om mevrouw Eva Tahon met deze (wetenschappelijke) taak te belasten”.

Dit voorstel bijvallend, beslist het college van burgemeester en schepenen op 10 maart 2014 in de vervanging van W. L. te voorzien onder meer door verzoekster te verschuiven van het Bruggemuseum naar de museumbibliotheek.

15. Anders dan de eerste verwerende partij wil doen geloven, bevatten de nota en de bestreden verschuiving wel degelijk een verwijzing naar verzoeksters gedrag, en namelijk door te refereren aan de “directe aanleiding” die er volgens de directeur Musea is om verzoekster naar de museumbibliotheek te verplaatsen. Die directe aanleiding wordt weliswaar niet in de collegebeslissing of de nota zelf omschreven, maar de brief die bij de nota is gevoegd en waarnaar de nota expliciet verwijst, liegt er niet om:

“[...] Anderzijds accepteert Eva Tahon op haar huidige werkplek consequent niet het hiërarchische gezag van haar leidinggevende – en dat werd al snel en steeds nadrukkelijker voelbaar vanaf het begin van de aanstelling van waarnemend conservator [A. H.] in het najaar van 2012. Het gaat hierbij om een pertinent gebrek aan samenwerking en communicatie (t.o.v. de leidinggevende) en het ondermijnen van het beleid van het museum. Zie onder meer een brief van [A. H.] aan de personeelsdienst van 30 november 2012 en de evaluatie van Eva Tahon op 22 februari 2013.

Niet onbelangrijk is dat Eva Tahon een geschiedenis heeft in Musea Brugge, waar ook in andere functies bleek dat zij een probleem heeft met het aanvaarden van gezag en dat zij geen sterke teamspeler is. Op verschillende momenten heeft zij in het afgelopen decennium ook om die reden andere taken gekregen en is zij in andere teams geplaatst. Ondanks

verschillende gesprekken, ook met directie en externe mediator, is de situatie niet verbeterd – integendeel, in de periode voor kerst is de situatie acuut verslechterd. De werking van het team [lijdt] hier in hoge mate onder en zorgt voor een polarisatie binnen het team. Dit legt een hypotheek op belangrijke dossiers die op stapel staan, zoals de tentoonstelling WOI, de herinrichting van het Gruuthusemuseum en het werken aan de erkenning op landelijk niveau van het Bruggemuseum.

Door Eva Tahon verantwoordelijk te maken voor de museumbibliotheek kunnen twee problemen worden opgelost. Ten eerste het garanderen van de continuïteit van de werking van de bibliotheek zonder externe aanwerving. Ten tweede, de mogelijkheid scheppen om – met begeleiding van de directie – opnieuw rust te brengen in het team van het Bruggemuseum en zo de werking en de toekomst van dit museum garanderen. Door deze interne verschuiving [zal] het Bruggemuseum haar taken met een adjunct-conservator minder [...] moeten uitvoeren. Dit wordt intern opgevangen.”

Samengevat, is voor het verzekeren van de continuïteit van de werking van de museumbibliotheek, de keuze op – welbepaald – verzoekster gevallen vanwege de problemen die zij heeft met het aanvaarden van hiërarchisch gezag en de verstoring van de rust hierdoor in het team.

16. In dit licht is de verschuiving van 10 maart 2014 méér dan louter een maatregel van inwendige orde, en is ze voor vernietiging vatbaar.

17. Of de eerste verwerende partij bij het nemen van haar beslissing nu geacht moet worden verzoeksters gedragingen louter te hebben beschouwd als een element dat de goede orde verstoort dan wel of zij ze als tekortkomingen in haar functioneren heeft opgevat en benaderd, het vertoont voor de (gedeeltelijke) gegrondheid van het middel geen belang. Zowel ingeval de verschuiving van verzoekster als een ordemaatregel te beschouwen is als ingeval ze een tuchtmaatregel uitmaakt, behoorde verzoekster voorafgaandelijk te zijn gehoord.

Dat is niet gebeurd.

Het middel is alleszins gegrond in de mate waarin het bekritiseert dat verzoekster niet gehoord is. Het verantwoordt de vernietiging van de bestreden verschuiving.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de stad Brugge van 10 maart 2014 tot verschuiving van Eva Tahon van het Bruggemuseum naar de museumbibliotheek.

2. De Raad van State verwerpt het beroep voor het overige.

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

Verzoekster wordt veroordeeld tot de betaling van een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro aan de tweede verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van eenentwintig mei 2019, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Jan Clement,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
bijgestaan door	
Frank Bontinck,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Frank Bontinck

Johan Lust