

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 249.789 van 9 februari 2021
in de zaak A. 226.634/IX-9448**

In zake: XXXX
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Tom De Sutter
kantoor houdend te 9000 Gent
Koning Albertlaan 128
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

de UNIVERSITEIT GENT
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Sofie Logie
kantoor houdend te 8500 Kortrijk
Beneluxpark 27B
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 12 november 2018, strekt tot de
nietigverklaring van:

“- het besluit van de (decaan van de faculteit Bio-Ingenieurswetenschappen van de) Universiteit Gent van 14 september 2018 [...] waarmee aan [XXXX] volgende ‘maatregelen van inwendige orde’ werden opgelegd:

o ‘1. U wordt op datum van 1 oktober 2018 administratief gemuteerd van de vakgroep Landbouweconomie (BW27) naar het decanaat van de FBW (BW51).Teneinde uw onderzoeksactiviteiten met uw medewerkers (doctorandi, projectmedewerkers) en uw onderwijsengagementen binnen de vakgroep Landbouweconomie te kunnen voor[t]zetten, wordt u het statuut van geassocieerd lid van de vakgroep Landbouweconomie toegekend. Deze administratieve maatregel gaat in op 1 oktober 2018.

o 2. Uw huidige werkplek bevindt zich in lokaal 38.03.110.088 op de eerste verdieping van Blok A, Campus Coupure. Na overleg met de vakgroepvoorzitter van de vakgroep Landbouweconomie [...] wijzig ik

uw werkplek naar haar bureel in lokaal 38.03.120.095, op de tweede verdieping van Blok A, Campus Coupure’.”

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 Iris Verheven 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 25 januari 2021.

Kamervoorzitter Geert Van Haegendoren heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Angelique Van de Meirssche, die *loco* advocaat Tom De Sutter verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Fien Van Daele, die *loco* advocaat Sofie Logie verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Iris Verheven heeft 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 deeltijds hoofddocent aan de faculteit Bio-Ingenieurswetenschappen van de Universiteit Gent, vakgroep Landbouweconomie.

3.2. Op verzoek van de verwerende partij wordt een risicoanalyse psychosociale aspecten uitgevoerd in de vakgroep Landbouweconomie.

Op 4 juli 2018 vindt op uitnodiging van de directeur Bestuurszaken een gesprek plaats met verzoeker om individuele feedback te geven over de resultaten van deze risicoanalyse.

Op uitnodiging van de vakgroepvoorzitter wordt op 5 juli 2018 aan alle leden van de vakgroep Landbouweconomie collectieve feedback gegeven met betrekking tot de uitgevoerde risicoanalyse.

3.3. Verzoeker wordt daarop ook door de decaan uitgenodigd voor een gesprek op 13 juli 2018. Op 10 juli 2018 meldt de raadsman van verzoeker zich, met de vraag duiding te geven over de inhoud van het gesprek en de te volgen procedure.

In daaropvolgende e-mails tussen de verwerende partij en verzoekers raadsman ontspint zich een discussie over het al dan niet meedelen van het verslag van de externe preventieadviseur en de context en inhoud van het voorgenomen gesprek.

Deze communicaties leiden niet tot de gevraagde mededeling van het verslag en het op 13 juli 2018 geplande gesprek vindt niet plaats.

3.4. Op 14 september 2018 wordt verzoeker door de decaan mondeling, per e-mail en per brief het volgende medegedeeld:

“Het is u bekend dat er aan de vakgroep Landbouweconomie, tot dewelke u behoort, een risicoanalyse psychosociaal welzijn werd uitgevoerd door de onafhankelijke organisatie Idewe vzw als bevoegde externe preventieadviseur. Deze analyse kwam er op vraag van de Rector, na herhaaldelijke meldingen bij de Cel Psychosociaal Welzijn van de UGent over uw gedrag en communicatiestijl binnen de vakgroep. Er is sprake van respectloos (ongewenst grensoverschrijdend) gedrag op het werk dat niet getolereerd wordt aan de UGent en dat een ernstige impact heeft op het welbevinden van collega's en medewerkers binnen de vakgroep en op de samenwerking met andere onderzoeksgroepen. U bent hiervan in kennis gesteld via een gesprek met de Directeur Bestuurszaken op 4/7/2018 en via een terugkoppeling van Idewe naar de vakgroep over haar bevindingen op 5/7/2018, een vergadering waarop u aanwezig was. Ik heb u vervolgens uitgenodigd voor een persoonlijk gesprek op 13/7/2018, waarop u niet bent komen opdagen.

Er kan besloten worden dat de interne werking binnen de vakgroep Landbouweconomie verstoord is en dat u hiervan op de hoogte bent.

Teneinde de normale interne werking van de vakgroep Landbouweconomie te herstellen, zie ik mij genoodzaakt om, namens de Rector als vertegenwoordiger van de werkgever en overeenkomstig een vervolgstappenplan opgemaakt door de vertrouwenspersoon, de gevolgen van de vaststellingen van de analyse van Idewe in te perken. Als decaan dien ik immers bekommerd te zijn over het welzijn van het voltallige personeel van de faculteit Bio-ingenieurswetenschappen. Ik vorder daarom twee maatregelen van inwendige orde. Op de faculteitsraad van 13 september 2018 werd mij unaniem een mandaat gegeven om dergelijke maatregelen te nemen in deze specifieke context. Heden heb ik u mondeling in kennis gesteld van deze maatregelen en hun context toegelicht. Dit schrijven formaliseert de inhoud van ons gesprek.

De maatregelen van inwendige orde die u opgelegd worden zijn:

1. U wordt op datum van 1 oktober 2018 administratief gemuteerd van de vakgroep Landbouweconomie (BW27) naar het decanaat van de FBW (BW51). Teneinde uw onderzoeksactiviteiten met uw medewerkers (doctorandi, projectmedewerkers) en uw onderwijsengagements binnen de vakgroep Landbouweconomie te kunnen voortzetten, wordt u het statuut van geassocieerd lid aan de vakgroep Landbouweconomie toegekend. Deze administratieve maatregel gaat in op 1 oktober 2018.

2. Uw huidige werkplek bevindt zich in lokaal 38.03.110.088 op de eerste verdieping van Blok A, Campus Coupure. Na overleg met de vakgroepvoorzitter van de vakgroep Landbouweconomie [...] wijzig ik uw werkplek naar haar bureel in lokaal 38.03.120.095, op de tweede verdieping van Blok A, Campus Coupure. Zij zal dan in omgekeerde richting verhuizen. Deze verhuis dient te zijn afgerond ten laatste op vrijdag 19 oktober 2018, wat me een redelijke termijn lijkt om dit te

kunnen voorbereiden. U kunt hiervoor beroep doen op de verhuisdienst van de UGent (tijdig te boeken via UServe op Apollo – service-aanvragen).

Beide maatregelen beogen de heropbouw van het vertrouwen onder de vakgroepsleden en het herstel van de samenwerkingsmogelijkheden binnen de vakgroep.

Binnen zes maanden na de verhuis zal, in overleg met u en de vakgroep, een evaluatie van de situatie gemaakt worden. Indien gunstig kunnen bovenstaande maatregelen (al dan niet deels) herroepen worden.”

Hierin leest verzoeker de bestreden beslissing.

3.5. In een brief aan verzoekers raadsman preciseert de rector op 5 december 2018:

“Aan uw cliënt is, naast een mutatie naar het decanaat, het statuut van geassocieerd lid aan de vakgroep Landbouweconomie toegekend (met ingang van 1 oktober 2018). Dit betekent dat uw cliënt geen effectief lid van deze vakgroep meer is en dan ook niet kan mee beslissen/stemmen bij besluiten die reglementair enkel door de effectieve leden van een vakgroep kunnen genomen worden (in het bijzonder het aanduiden van een vakgroepvoorzitter). Als ZAP-lid van de vakgroep maakt uw cliënt wel deel uit van de vakgroepraad en bijgevolg kan uw cliënt deelnemen aan de beraadslagingen en beslissingen van deze vakgroepraad zoals elk ander ZAP-lid. Als geassocieerd lid kan uw cliënt verder alle taken die momenteel aan zijn deeltijdse ZAP-functie gekoppeld zijn (onderwijs, onderzoek en dienstverlening) ongewijzigd voortzetten. Zoals ieder ander ZAP-lid van de vakgroep/faculteit kan hij hiervoor beroep doen op de vergaderruimtes van zijn vakgroep en de faculteit, en zoals ieder lid van een vakgroep kan hij, mits naleving van de interne afspraken binnen zijn vakgroep, ondersteuning krijgen door het vakgroepsecretariaat, het assisterend academisch personeel (AAP) en het administratief-technisch personeel (ATP) en beroep doen op de werkingsmiddelen van de vakgroep. Deze maatregel heeft geen gevolgen voor het beheer van de budgetten/projecten die onder de verantwoordelijkheid van uw cliënt vallen, en dus ook niet voor het personeel dat hiermee vergoed wordt. Uw cliënt kan in alle ernst niet ontkennen dat voormelde elementen realiteit zijn of in de praktijk effectief mogelijk blijken (sedert de inwerkingtreding van deze maatregel).

Zodoende is het duidelijk dat zowel de maatregel waarbij uw cliënt (tijdelijk) diende te verhuizen naar een bureau op (slechts) de bovenliggende verdieping, als de maatregel waarbij hij (tijdelijk) gemuteerd wordt naar het decanaat en het statuut van geassocieerd lid aan de vakgroep krijgt, nauwelijks enige (nadelige) impact hebben, laat staan de rechtstoestand van uw cliënt zouden wijzigen.”

3.6. Op 26 april 2019 deelt de decaan aan verzoeker mee dat “wordt besloten om beide maatregelen van inwendige orde op te heffen, t.t.z. aan DPO zal gevraagd worden u ambtshalve terug te muteren van het decanaat (BW51) naar de vakgroep Landbouweconomie (BW27) en het lokaal 38.03.120.095 wordt opnieuw vrijgegeven voor gebruik door de vakgroep Landbouweconomie”.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

Exceptie

4. De verwerende partij werpt op dat de bestreden beslissing twee maatregelen van louter inwendige orde omvat, namelijk een mutatie en een verandering van werkplek. Deze zijn *ratione materiae* niet aanvechtbaar. Ze zijn genomen in het belang van de dienst en wijzigen de rechtstoestand van verzoeker niet, noch verhinderen ze dat een wijziging in de rechtstoestand tot stand komt. In de kennisgeving is ook uitdrukkelijk vermeld dat het om een maatregel van inwendige orde gaat.

De betrokken maatregelen zijn volgens de verwerende partij niet genomen wegens persoonlijk gedrag en houden evenmin een belangrijke wijziging in van de arbeidsvoorwaarden, met een ernstige negatieve weerslag hierop. Volgens de verwerende partij moet aan de beide voorwaarden bovendien cumulatief zijn voldaan, opdat een maatregel van inwendige orde aanvechtbaar zou zijn.

De verwerende partij geeft aan dat de maatregel kadert in de uitgevoerde psychosociale analyse binnen de vakgroep en betrekking heeft op de gehele vakgroep. Dit blijkt uit de opdracht die aan de externe preventieadviseur is gegeven, maar ook uit de motieven van de bestreden beslissing.

De verwerende partij geeft voorts aan dat de arbeidsvoorwaarden niet zijn gewijzigd en de genomen maatregelen er geen

ernstige negatieve invloed op hebben. Verzoeker maakt als geassocieerd lid nog steeds deel uit van de vakgroepraad en hij kan deelnemen aan de vergaderingen en de beslissingen van de vakgroepraad. Het wetenschappelijk personeel van de onderzoeksgroep van verzoeker is dus nog steeds vertegenwoordigd binnen de vakgroep. Het feit dat verzoeker ten tijde van het indienen van zijn verzoekschrift nog geen antwoord ontving op zijn vragen, betekent niet dat hij zonder meer over het vereiste belang beschikt en dat hij een nadeel lijdt door de bestreden beslissing. De tijdelijke mutatie heeft voor hem géén negatieve gevolgen. Verzoeker blijft alle taken die verbonden zijn aan zijn ZAP-functie ongewijzigd uitvoeren. Tevens kan hij blijvend een beroep doen op dezelfde faciliteiten zoals vergaderruimtes, secretariaat, technisch personeel en werkmiddelen zoals elk ander ZAP-lid. Het schrijven van de rector van 5 december 2018 bevestigt dit alles heel uitdrukkelijk.

Ook een tijdelijke wissel van bureau met de vakgroepvoorzitter één verdieping hoger tast de rechtspositie van verzoeker – die slechts een deeltijdse aanstelling heeft – niet op ernstige wijze aan. Het gebeurt frequent dat leidinggevend niet fysiek op exact dezelfde plaats als hun medewerkers een bureau hebben. Het valt ook niet in te zien hoe dit het gezag van verzoeker zou fnuiken, temeer daar de vakgroepvoorzitter er kantoor hield. Het is pas als een personeelslid een geheel andere werkplaats zou krijgen waarbij een aanzienlijk grotere afstand overbrugd moet worden, dat er eventueel sprake kan zijn van ernstig nadelige gevolgen. De personeelsleden hebben ook geen recht op één welbepaald bureau, wel op een bureau zonder meer. De decaan kan op elk moment aan een personeelslid een ander bureau toewijzen. Dit betreft eigenlijk zelfs niet echt een maatregel van inwendige orde.

De verwerende partij herhaalt dat de bestreden beslissing geen enkele impact heeft op de rechtspositie of statutaire positie van verzoeker. Zijn taakomschrijving is ongewijzigd. Meer zelfs, met ingang van 1 oktober 2018 is hij bevorderd tot hoofddocent tweede salarisschaal.

Beoordeling

5. Opdat tegen een bestuurshandeling een beroep tot nietigverklaring mag worden ingesteld, moet het gaan om een beslissing die rechtsgevolgen sorteert, dit wil zeggen een beslissing die de rechtstoestand van iemand wijzigt of verhindert dat een wijziging in die rechtstoestand tot stand komt.

6. Maatregelen van inwendige orde, die worden genomen in het belang van de dienst en die betrekking hebben op de eigen organisatie van een openbare dienst of beogen de goede werking van die dienst te helpen verzekeren, beïnvloeden de rechtstoestand van de betrokkene niet en zijn in principe geen aanvechtbare rechtshandelingen.

Dit geldt ook voor mutaties, die de organisatie van de dienst betreffen en de goede werking van het bestuur beogen – en *a fortiori* voor de verdeling of de toewijzing van bureaus. Zo een maatregel is in de regel geen administratieve rechtshandeling die de rechtstoestand van de ambtenaar wijzigt, maar een handeling van inwendig bestuur waarvan de beoordeling van de opportuniteit en de doelmatigheid tot de vrije appreciatiebevoegdheid van de overheid behoort.

Zulks sluit evenwel niet uit dat dergelijke maatregel van inwendige orde toch griefhoudend wordt geacht en derhalve met een annulatieberoep bestreden kan worden, wanneer hij een ernstig nadelige weerslag heeft op de wijze waarop de betrokken ambtenaar zijn functie moet vervullen.

Ook wanneer de maatregel genomen wordt door een onbevoegde overheid of indien een statuut de procedure ervan regelt, is die maatregel aanvechtbaar in zoverre in het beroep ertegen de onbevoegdheid van de steller van de akte, respectievelijk de miskennen van die statutaire regels wordt aangevoerd.

Een mutatie die voorts ertoe strekt een verstoring van de dienst te verhelpen is geen loutere maatregel van inwendige orde en kan wel degelijk worden bestreden met een beroep tot nietigverklaring, indien ze steunt op het persoonlijk gedrag van de betrokkene en zich aldus voordoet als een ordemaatregel – of eventueel zelfs als een verholen tuchtmaatregel.

7. In het derde onderdeel van het enige middel voert verzoeker aan dat de hem opgelegde maatregelen op een verdoken tuchtsanctie neerkomen. De eventuele gegrondheid van dit middel zou *ipso facto* de weerlegging van de exceptie impliceren, zodat in zoverre de exceptie samenvalt met de grond van de zaak.

8. Los van het al dan niet tuchtrechtelijk karakter van de opgelegde maatregelen, moet evenwel hoe dan ook het volgende worden vastgesteld.

In de motivering van de bestreden beslissing kan worden gelezen dat een risicoanalyse psychosociaal welzijn werd uitgevoerd door een externe preventieadviseur “na herhaaldelijke meldingen bij de Cel Psychosociaal Welzijn van de UGent over [verzoekers] gedrag en communicatiestijl binnen de vakgroep”, dat omschreven wordt als “respectloos (ongewenst grensoverschrijdend) gedrag op het werk dat niet getolereerd wordt aan de UGent en dat een ernstige impact heeft op het welbevinden van collega’s en medewerkers binnen de vakgroep en op de samenwerking met andere onderzoeksgroepen”, waardoor “de interne werking binnen de vakgroep Landbouweconomie verstoord is”. De bestreden maatregelen worden aan verzoeker “opgelegd” om “de normale interne werking van de vakgroep Landbouweconomie te herstellen” en “beogen de heropbouw van het vertrouwen onder de vakgroepsleden en het herstel van de samenwerkingsmogelijkheden binnen de vakgroep”.

9. Hoewel de opgelegde maatregelen de rechtstoestand van verzoeker niet wijzigen en ze weliswaar geen ernstige nadelige weerslag hebben op de rechtspositie van verzoeker of op zijn concrete arbeidsomstandigheden, blijken ze wel de zuiver administratieve (re)organisatie van de diensten te buiten te gaan. Ze zijn immers ingegeven door verzoekers persoonlijk gedrag en beogen een verstoring van de dienst die daarvan het gevolg is, te verhelpen.

Anders dan de verwerende partij het ziet, brengen deze vaststellingen de Raad ertoe de bestreden beslissing aan te merken als een rechtshandeling die het karakter van een maatregel van louter inwendige orde overstijgt en dan ook mag worden aangevochten met een beroep tot nietigverklaring bij de Raad van State.

10. De exceptie is ongegrond.

V. Onderzoek van het derde onderdeel van het enige middel

Uiteenzetting van het middelonderdeel

11. Het enige middel is geput uit de schending van “het recht van verdediging, minstens de hoorplicht”, van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurs-handelingen’ en van “de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, meer bepaald het materieel motiveringsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel”.

In het derde middelonderdeel voert verzoeker aan dat de bestreden beslissing een verdoken tuchtmaatregel is.

Hij geeft eerst een rechtsgeleerde uiteenzetting omtrent het onderscheid tussen een tuchtmaatregel en een ordemaatregel en over de verkapte tuchtmaatregel.

Om vervolgens die inleidende beschouwingen toe te passen op de bestreden beslissing, stelt verzoeker dat “de eenvoudige lezing van de bestreden beslissing” ervan doet blijken dat de verwerende partij “geen enkele twijfel laat bestaan over de schuld van verzoekende partij aan respectloos (ongewenst grensoverschrijdend) gedrag op het werk”:

“Er is geen enkel voorbehoud over eventuele mogelijke tekortkomingen, wel integendeel: de resultaten van het onderzoek zouden klaar en duidelijk zijn en worden reeds voor bewezen gehouden zonder dat verzoekende partij zich hier op enige manier heeft kunnen tegen verdedigen of zijn standpunt hierover heeft naar voor kunnen brengen.”

Verzoeker besluit dat het middelonderdeel “kennelijk gegrond” is.

12. In de memorie van wederantwoord blijft verzoeker erbij dat uit “de feiten” moet worden afgeleid dat de verwerende partij de maatregelen nam om hem te straffen en niet met de bedoeling te zorgen voor de heropbouw van het vertrouwen onder de vakgroepleden. De verwerende partij wil integendeel ervoor zorgen dat hij niet meer wordt betrokken bij de dagelijkse werking van de vakgroep.

Beoordeling

13. Verzoeker erkent te weten, blijkens zijn wat de verwerende partij terecht een “theoretisch betoog” noemt, dat op wie aanvoert dat hem een verkapte tuchtmaatregel treft de bewijslast rust. Het valt inderdaad aan een verzoekende partij toe om het voor de Raad van State geloofwaardig te maken dat aan een maatregel die als een maatregel van inwendige orde of als ordemaatregel wordt gekwalificeerd, een disciplinaire bedoeling ten grondslag ligt zodat, ondanks de schijn van het tegendeel, ze een verdoken tuchtmaatregel is, omdat uit de omstandigheden moet worden afgeleid dat het determinerend, maar niet uitgedrukt motief van de maatregel is haar te bestraffen. Tot het bestaan van een

dergelijke niet-veruitwendigde bedoeling mag niet worden besloten op grond van louter subjectieve gevoelens van de getroffen ambtenaar.

14. Elk argument ontbreekt evenwel. Verzoeker citeert slechts uit de bestreden beslissing de passus die ervan doet blijken dat de maatregel is ingegeven door zijn gedrag – reden precies waarom ze aanvechtbaar is, ook al heeft ze voor verzoeker slechts verwaarloosbare gevolgen en laat ze hem zelfs toe het bureau van de vakgroepvoorzitter te betrekken, wat bezwaarlijk als een degradatie kan worden aangezien. Hij faalt volkomen erin om aan te tonen dat de werkelijke beweegreden erin bestaat hem voor zijn tekortkomingen te straffen. De omstandigheid dat een maatregel rekening houdt met het gedrag van verzoeker en dit als onaanvaardbaar bestempelt, volstaat alleszins op zich niet om aan te nemen dat de intentie om te straffen aan de genomen beslissing ten grondslag ligt. De “feiten” waarop verzoeker in de memorie van wederantwoord alludeert, zijn evenmin concreet uitgewerkt – wat, mocht dat wel het geval zijn, hoe dan ook laattijdig zou zijn.

15. Het middelonderdeel is ongegrond.

VI. Aanvullend onderzoek

16. Het auditoraat heeft enkel de exceptie onderzocht inzake de ontvankelijkheid *ratione materiae* en het derde onderdeel van het enige middel. Dit beperkt onderzoek volstaat niet om de zaak definitief op te lossen, zodat een aanvullend onderzoek geboden is.

BESLISSING

1. De Raad van State heropent het debat.

2. Het door de auditeur-generaal aangewezen lid van het auditoraat wordt met een aanvullend onderzoek belast.

3. Bij de publicatie van dit arrest door de Raad van State wordt de identiteit van de verzoekende partij niet bekendgemaakt.

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

Geert Van Haegendoren,	kamervoorzitter,
Bruno Seutin,	staatsraad,
Patricia De Somere,	staatsraad,
bijgestaan door	
Tiny Temmerman,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Tiny Temmerman

Geert Van Haegendoren