

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 263.804 van 27 juni 2025
in de zaak A. 244.776/X-19.051**

In zake:

XXXX

bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Tom Messiaen en Daphne Segers
kantoor houdend te 9051 Gent
Kortrijksesteenweg 1084/401
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

de ISABELLAPOLDER

bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Sven Boullart, Ibe Delbeke en Wouter De Rycke
kantoor houdend te 9000 Gent
Voskenslaan 419
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenskomende partijen:

1. POLDER VAN MOERVAART EN ZUIDLEDE

2. WATERING DE BURGGRAVENSTROOM

bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Deborah Smets
kantoor houdend te 8500 Kortrijk
Beneluxpark 24/B
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van de vordering

1. De vordering, ingesteld op 2 mei 2025, strekt tot de schorsing van de tenuitvoerlegging van “[d]e beslissing van 2 maart 2025 van het bestuur van de Isabellapolder om enerzijds het kantoor van de ontvanger-griffier van de Isabellapolder te vestigen te Assenede, Kapelledreef 2, en anderzijds om een vast uurrooster van de ontvanger-griffier te bepalen gedurende vijf werkdagen”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij beschikking van 6 mei 2025 werd de procedurekalender vastgesteld en werden de partijen opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 27 juni 2025 om 11u.

De nota met opmerkingen, het administratief dossier en het verzoek tot tussenkomst werden ingediend overeenkomstig de procedurekalender.

Eerste auditeur Iris Verheven heeft een verslag opgesteld.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Daphne Segers, die verschijnt voor verzoeker, advocaat Wouter De Rycke, die verschijnt voor de verwerende partij en advocaat Elliott Missault, die *loco* advocaat Deborah Smets verschijnt voor de tussenkomende partijen, 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. Verzoeker is ontvanger-griffier bij de verwerende partij. Hij is eveneens tewerkgesteld als ontvanger-griffier bij Polder van Moervaart en Zuidlede en Watering de Burggravenstroom.

3.2. Op vraag van de Vlaamse Milieumaatschappij wordt in maart 2022 een interne audit uitgevoerd bij de verwerende partij. Het rapport van

deze audit (hierna: het auditrapport) wijst op pijnpunten op organisatorisch en financieel vlak en somt een reeks aanbevelingen op.

Op 26 februari 2022 verklaart de verwerende partij zich akkoord met deze aanbevelingen.

3.3. Overeenkomstig artikel 24 van de wet van 3 juni 1957 ‘betreffende de polders’ (hierna: de polderwet) stelt de gouverneur van de provincie Oost-Vlaanderen op 22 november 2022 een commissaris aan. Op 30 november 2023 stelt die commissaris over de verwerende partij een rapport op (hierna: het rapport van de commissaris).

In het rapport van de commissaris wordt onder meer gesteld:

“De Isabellapolder dient de aanbevelingen geformuleerd door Securex te evalueren op de bestuursvergaderingen om te beslissen welke meest dringend geïmplementeerd zullen worden. Aangezien dit ook de administraties van de Polder Moervaart en Zuidlede en de Watering de Burggravenstroom aanbelangt dient er een overeenstemming met de respectievelijke besturen gezocht te worden.”

3.4. Op 28 november 2023 beslist de algemene vergadering van de verwerende partij om verzoeker met onmiddellijke ingang te schorsen voor een periode van één maand. Tevens beslist de algemene vergadering om een voorstel aan de deputatie van de provincieraad van de provincie Oost-Vlaanderen (hierna: de deputatie) aan te nemen, met het oog op de afzetting van verzoeker uit zijn functie als ontvanger-griffier.

3.5. Op 20 juni 2024 sluit de gouverneur van de provincie Oost-Vlaanderen zich aan bij het advies van de deputatie om verzoeker af te zetten.

3.6. Op 6 november 2024 beslist de algemene vergadering van de verwerende partij om de tuchtstraf waarbij de schorsing voor een periode van een maand aan verzoeker wordt opgelegd, in te trekken.

3.7. Bij 's Raads arrest nr. 262.377 van 17 februari 2025 wordt de tuchtstraf van de afzetting vernietigd.

3.8. Op 2 maart 2025 beslist het bestuur van de verwerende partij het volgende:

“1.

Het kantoor van de ontvanger-griffier van de Isabellapolder wordt gevestigd te Assenede, Kapelledreef 2, en de ontvanger-griffier wordt gelast om voor zoveel nodig, deze plaats ter kennis te brengen van alle ingelanden.

2.

Het uurrooster van de ontvanger-griffier op basis van zijn prestaties van 70% wordt bepaald als volgt:

Maandag van 9 tot 12 uur en van 13 tot 16.36 uur

Dinsdag van 9 tot 12 uur en van 13 tot 15 uur

Woensdag van 9 tot 12 uur en van 13 tot 15 uur

Donderdag van 9 tot 12 uur en van 13 tot 15 uur

Vrijdag van 9 tot 12 uur en van 13 tot 15 uur.”

Dit is de bestreden beslissing.

IV. Tussenkoms

4. De bestreden beslissing belangt Polder van Moervaart en Watering de Burggravenstroom aan. Er is grond om hun verzoek tot tussenkoms in te willigen.

V. Ontvankelijkheid van de vordering

Uiteenzetting van de exceptie

5. De verwerende partij betwist de ontvankelijkheid van de vordering *ratione materiae*, die volgens haar gericht is tegen een maatregel van inwendige orde, die in beginsel geen aanvechtbare rechtshandeling uitmaakt. De vermoedens van verzoeker dat de maatregel een tuchtmaatregel zou zijn, missen feitelijke grondslag. Het blijkt niet dat de verwerende partij het oogmerk heeft om verzoeker te schaden. Verzoeker maakt niet aannemelijk dat de maatregel

van inwendige orde bedoeld is om zijn rechtstoestand nadelig te beïnvloeden, of hemodeloos te grieven in de uitoefening van zijn functie. Als verzoeker door zijn cumul een totale tewerkstelling bereikt die de normale werkweek van 38 uren ruimschoots overschrijdt, zijn er grenzen aan de flexibiliteit van een bestuur als werkgever. De bestreden beslissing legt geenszins meer lasten op dan nodig voor de goede werking van de dienst. Bovendien heeft de verwerende partij rekening willen houden met de wensen van verzoeker om drie verschillende functies te combineren. Het nieuwe kantoor van de ontvanger-griffier is met de auto op slechts twintig minuten van het oude kantoor verwijderd.

Beoordeling

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.

Maatregelen van inwendige orde zijn echter niet in alle omstandigheden onaanvechtbaar voor de Raad van State. Zo zal een vordering ertegen wel ontvankelijk zijn wanneer de maatregel een grote weerslag heeft op de wijze waarop de betrokkene zijn functie moet vervullen of wanneer de maatregel is genomen door een onbevoegde overheid, in zoverre de betrokkene die onbevoegdheid aanvoert.

7. Hierna zal blijken dat verzoeker de onbevoegdheid van de steller van de bestreden beslissing aanvoert, zodat de exceptie in de huidige stand van het geding moet worden verworpen.

V. Schorsingsvoorwaarden

8. Krachtens artikel 17, § 1, derde lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kan de schorsing van de tenuitvoerlegging slechts worden bevolen onder de dubbele voorwaarde dat de zaak te spoedeisend is voor

een behandeling ervan in een beroep tot nietigverklaring en indien minstens één ernstig middel wordt aangevoerd waarvan het onderzoek zich leent voor een versnelde behandeling en waarmee de nietigverklaring van deze beslissing *prima facie* kan worden verantwoord.

VI. Spoedeisendheid

Standpunt van de partijen

9. Verzoeker voert in het inleidend verzoekschrift aan dat hij niet kan voldoen aan het door de bestreden beslissing vastgestelde uurrooster en de nieuwe plaats van tewerkstelling, gelet op zijn tewerkstelling bij twee andere besturen. Hij wordt door de verwerende partij bewust voor blok gezet, nu hij of zijn verplichtingen ten aanzien van de verwerende partij niet kan nakomen, of zijn verplichtingen ten aanzien van de tussenkomende partijen niet kan nakomen. Die situatie is onhoudbaar, zodat er niet op een uitspraak over het beroep ten gronde kan worden gewacht. Verzoeker stelt momenteel al zijn verlofdagen op te nemen teneinde alles te kunnen blijven combineren, maar betoogt dat dit slechts een tijdelijke oplossing kan zijn. Volgens verzoeker is een en ander ook op psychisch vlak zeer moeilijk te verwerken. De bestreden beslissing heeft als doel om hem naar de uitgang te duwen, en doet na zijn eerder afzetting opnieuw in grote mate afbreuk aan zijn tewerkstelling en jarenlange toewijding.

10. De tussenkomende partijen lichten in hun verzoekschrift toe dat verzoeker steeds open heeft gecommuniceerd dat hij voor drie besturen werkzaam is, dat er daarom door geen van de drie besturen een concreet uurrooster werd bepaald, en dat er in 1998 zelfs een samenwerkingsverband is aangegaan. Ingevolge de bestreden beslissing kunnen de tussenkomende partijen tussen de in het uurrooster bepaalde tijd op verzoeker geen beroep meer doen, terwijl tal van vergaderingen en overlegmomenten dan plaatsvinden. De tussenkomende partijen dienen tegenwoordig overleg- en vergadermomenten zonder verzoeker te laten doorgaan, wat haar door de andere besturen niet in dank wordt afgenomen. De tussenkomende partijen geven een overzicht van de afwezigheid van verzoeker tijdens vergaderingen en van de vergaderingen die om reden van de bestreden

ECLI:BE:RVSCE:2025:ARR.263.804 X-19.051-6/12

beslissing zijn verplaatst. Zonder verzoeker ontbreekt de financiële, bestuurlijke en technische kennis die vereist is voor een goed bestuur.

11. De verwerende partij stelt in haar nota dat verzoekers bewering dat hij ingevolge de bestreden beslissing niet aan zijn verplichtingen ten aanzien van andere werkgevers kan voldoen, geen nadeel vormt dat betrekking heeft op de bestreden beslissing. Verzoeker heeft er zelf voor gekozen om voor drie besturen te werken, en daardoor een totale werklast heeft die de tewerkstelling van een gemiddelde werkweek van 38 uren ruimschoots overstijgt. Verzoeker staat niet dat het onmogelijk zou zijn om de drie functies te cumuleren, maar stelt integendeel zelf dat hij de drie functies al vele jaren met succes combineert. Het valt niet in te zien waarom dat niet meer zou lukken met een vaste uurregeling, die bovendien dusdanig is gespreid dat er wel degelijk tijd overblijft om tijdens de normale kantooruren nog andere activiteiten uit te oefenen. Het psychische nadeel dat verzoeker beweert te lijden, betreft een moreel nadeel dat door een gebeurlijk vernietigingsarrest wordt goedge maakt. De reputatieschade die verzoeker zou hebben geleden, heeft betrekking op de afzettingsbeslissing, waarvoor hij middels een vernietigingsarrest genoegdoening heeft gekregen.

Beoordeling

12. Het komt er voor een verzoekende partij die beweert dat de zaak te spoedeisend is om de uitkomst van het vernietigingsberoep te kunnen afwachten, op aan om van die urgentie te overtuigen aan de hand van de concrete feiten die zij in haar vordering aanvoert. Dit houdt in dat het aan de verzoekende partij toekomt aan de eigen zaak, specifieke gegevens bij te brengen die *in concreto* aantonen dat de zaak spoedeisend is, gelet op de nadelige gevolgen die een tenuitvoerlegging van het bestreden besluit voor haar persoonlijk veroorzaken.

13. Uit de stukken van het dossier blijkt dat verzoeker bij de verwerende partij is aangesteld voor een tewerkstelling van 70%, en dat in de beslissing van de algemene vergadering van de verwerende partij van 25 februari 1987 is vastgelegd dat de ontvanger-griffier drie werkdagen ter beschikking moet zijn van de verwerende partij.

De polderwet en het huishoudelijk reglement van de verwerende partij verbieden niet dat de ontvanger-griffier dit ambt bij meerdere polders of wateringën uitoefent. Uit de stukken van het dossier blijkt voorts dat de verwerende partij van in den beginne op de hoogte is geweest van het feit dat verzoeker ook voor de tussenkommende partijen de taak van ontvanger-griffier opneemt. Daarenboven verwijzen het auditverslag en het verslag van de commissaris uitdrukkelijk naar een afstemming met de tussenkommende partijen wat het personeelsbeleid betreft.

Anders dan de verwerende partij voorhoudt, benadeelt de bestreden beslissing verzoeker wel degelijk. Gezien de verplichting om op alle werkdagen minstens tot 15u bij de verwerende partij te werken, is het voor hem nagenoeg onmogelijk om ook nog voor een ander bestuur deeltijds te werken. Terecht merkt verzoeker op dat eens zijn verlofdagen zijn opgebruikt, hij zijn taken bij de tussenkommende partijen niet meer zal kunnen opnemen, wat deze laatste partijen ook bevestigen.

Verzoeker doet aannemen dat aan de voorwaarde van de spoedeisendheid is voldaan voor wat het door de bestreden beslissing vastgestelde uurrooster betreft.

14. Verzoeker toont evenwel niet aan dat hij in afwachting van een uitspraak over het beroep tot nietigverklaring geen kantoor zou kunnen houden op het door de bestreden beslissing nieuw vastgestelde adres te Assenede, een buurgemeente van Sleidinge, waar het kantoor van verzoeker voorheen gevestigd was en waar hij ook woont. De verwerende partij merkt in dit verband terecht op dat verzoeker niet klaagt over de af te leggen afstand, die een twintigtal minuten met de auto in beslag neemt.

Evenmin valt in te zien op welke wijze een verplaatsing van het kantoor van de verwerende partij verzoeker in een slecht daglicht zou stellen of afbreuk zou doen aan zijn jarenlange inzet.

De spoedeisendheid van de vordering wordt gezien het voormelde niet aannemelijk gemaakt voor wat de beslissing tot verplaatsing van het kantoor van verzoeker betreft.

15. Aan de grondvoorwaarde van de spoedeisendheid is enkel voldaan in zoverre de bestreden beslissing van verzoeker een nieuw uurrooster vaststelt.

VII. Onderzoek van de middelen

A. Algemeen

16. Aangezien enkel de spoedeisendheid van de vordering is aangetoond voor wat het door de bestreden beslissing vastgestelde uurrooster betreft, wordt hierna enkel het op dit uurrooster betrekking hebbende tweede middel onderzocht.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

17. Verzoeker voert in het tweede middel de schending aan van het besluit van de algemene vergadering van de Isabellapolder van 25 februari 1987.

18. Verzoeker verwijst naar het verslag van de algemene vergadering van de verwerende partij van 25 februari 1987 met betrekking tot zijn benoeming. Hij stelt dat uit dit verslag blijkt dat hij drie werkdagen per week ter beschikking van de verwerende partij dient te staan. Het is op die basis dat verzoeker zich kandidaat heeft gesteld. Gedurende 35 jaar heeft hij nooit een vast uurrooster gehad en het principe van thuiswerk is bevestigd tijdens de algemene vergadering van de verwerende partij van 9 mei 2007, waar de flexibiliteit om de werktijd zelf in te richten, werd onderschreven. De bestreden beslissing met het opgegeven uurrooster is hiermee in strijd. De bestreden beslissing, genomen door

het bestuur van de verwerende partij, kan niet ingaan tegen het besluit van de algemene vergadering van de verwerende partij.

19. De tussenkomende partijen wijzen erop dat de polderwet noch het huishoudelijk reglement van de verwerende partij bepalingen over de arbeidstijd bevat. Op 25 februari 1987 heeft de algemene vergadering van de verwerende partij op algemene wijze de arbeidsvoorwaarden voor het ambt van ontvanger-griffier vastgesteld. In het verslag van de algemene vergadering van 25 februari 1987 wordt enkel bepaald dat de arbeidstijd drie werkdagen bedraagt. De precieze invulling daarvan werd niet vastgelegd. De verwerende partij heeft de beslissing van de algemene vergadering van 25 februari 1987 eenzijdig, en zonder hiervoor over enige rechtsgrond te beschikken, miskend.

20. De verwerende partij repliceert dat de bestreden beslissing het gevolg is van het veranderlijkheidsbeginsel, dat impliceert dat het statuut, de organisatie en de werking van de openbare dienst steeds kunnen worden gewijzigd. De overheid mag haar beleid en de uitvoering ervan aanpassen aan de evoluties van de feitelijke omstandigheden en de wisselende eisen van het algemeen belang. Zij kon dan ook in het algemeen belang beslissen om een uurrooster vast te stellen. Dat zij het gedurende 35 jaar niet nodig heeft geacht om een uurrooster te bepalen, is manifest onjuist. Sedert 2022 hamert zij erop dat een arbeidsreglement met uurroosters is vereist. Dit is ook één van de aanbevelingen van de audit. Op de bestuursvergadering van 20 september 2023 werd een laatste keer uitdrukkelijk gevraagd naar het uurrooster van de ontvanger-griffier.

Beoordeling

21. Artikel 50 van de polderwet bepaalt dat de ontvanger-griffier door de algemene vergadering wordt benoemd. Bijgevolg lijkt de algemene vergadering van de verwerende partij bevoegd te zijn om het administratief statuut van de ontvanger-griffier vast te stellen. Dit wordt op het eerste gezicht bevestigd door artikel 32 van het huishoudelijk reglement van de verwerende partij, dat aan de algemene vergadering de bevoegdheid toekent om de voorwaarden vast te stellen waaraan een kandidaat-ontvanger-griffier moet voldoen.

22. De aanwervingsvoorwaarden voor het ambt van ontvanger-griffier werden door de algemene vergadering van de verwerende partij van 25 februari 1987 bepaald. Een van die aanwervingsvoorwaarden is dat de ontvanger-griffier “[d]rie werkdagen per week ter beschikking [moet] zijn van het bestuur”.

23. Met de vaststelling van een uurrooster met welbepaalde werktijden over vijf werkdagen voor de ontvanger-griffier (randnummer 3.8), wijzigt het bestuur van de verwerende partij de statutaire rechtspositie van verzoeker. Het betreft *prima facie* een bevoegdheid die niet aan het bestuur maar aan de algemene vergadering van de verwerende partij toekomt.

24. Het eerst ter terechtzitting gevoerde betoog van de verwerende partij dat haar bestuur te dezen wel degelijk bevoegd was, gezien het bepaalde in artikel 33, tweede lid van haar huishoudelijk reglement, dat stelt dat “[m]et het oog op de toepassing van de wettelijke bepalingen betreffende de maatschappelijke zekerheid [...] het bestuur van de polder de omvang en de spreiding van de dienstprestaties van de ontvanger-griffier [bepaalt]”, wordt vooralsnog niet aangenomen. *Prima facie* maakt deze bepaling het bestuur nog niet bevoegd om de door de algemene vergadering vastgestelde aanwervingsvoorwaarde dat de ontvanger-griffier “[d]rie werkdagen per week ter beschikking [moet] zijn van het bestuur”, te wijzigen.

25. Het tweede middel is in de aangegeven mate ernstig.

BESLISSING

1. Het verzoek tot tussenkomst van Polder van Moervaart en Watering de Burggravenstroom wordt ingewilligd.

2. De Raad van State beveelt de schorsing van de tenuitvoerlegging van de beslissing van het bestuur van de Isabellapolder van 2 maart 2025 om een vast uurrooster voor de ontvanger-griffier vast te stellen.

3. De Raad van State verwerpt de vordering voor het overige.

4. Bij de publicatie van dit arrest door de Raad van State wordt de identiteit van verzoeker niet bekendgemaakt.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op zevenentwintig juni tweeduizend vijftientwintig, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Stephan De Taeye,
bijgestaan door

Silvan De Clercq,

De griffier

Silvan De Clercq

waarnemend voorzitter, staatsraad,

griffier.

De voorzitter

Stephan De Taeye