

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 264.699 van 30 oktober 2025
in de zaak A. 239.645/IX-10.295**

In zake : XXXX
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Koenraad Maenhout
 kantoor houdend te 2600 Antwerpen
 Filip Williotstraat 30 bus 0102
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

 het ALGEMEEN ZIEKENHUIS JAN PALFIJN GENT,
 vereniging van publiek recht
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Tom De Sutter
 kantoor houdend te 9000 Gent
 Koning Albertlaan 128
 bij wie woonplaats wordt gekozen
 eveneens bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Pieter Sichien
 kantoor houdend te 9000 Gent
 Kortrijksesteenweg 1007

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 24 juli 2023, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van de bestuurder-directeur van het Algemeen Ziekenhuis Jan Palfijn Gent van 12 mei 2023 om de nieuwe functie van hoofdapothecker-adviseur in te stellen.

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 8 september 2025.

Staatsraad Jim Deridder heeft verslag uitgebracht.

De verzoekende partij, advocaat Mats Mertens, die *loco* advocaat Koenraad Maenhout verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Tom De Sutter, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Adjunct-auditeur Daniël Plas, gemachtigd om ter terechtzitting advies te verlenen, 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. Op het ogenblik van de bestreden beslissing is verzoekster als statutair hoofdapotheker in dienst van de autonome verzorgingsinstelling Algemeen Ziekenhuis Jan Palfijn Gent (hierna: het AZ Jan Palfijn Gent).

3.2. Op 26 oktober 2022 ontvangen de raad van bestuur en de bestuurder-directeur van het AZ Jan Palfijn Gent een “collectieve brief van het personeel van de ziekenhuisapotheek” waarin aandacht wordt gevraagd voor de “moeilijke werkomstandigheden in de apotheek”:

“Concreet gaat dit over een ondoelmatige en gebrekkige organisatie van de taken door het niet stellen van correcte prioriteiten, de afwezigheid van formeel en informeel overleg en een ongelijke behandeling van werknemers. Daarenboven blijft ondanks eerdere verzoeken de huidige taakverdeling onduidelijk waardoor onvoldoende transparantie bestaat binnen verantwoordelijkheden. Dit alles leidt reeds geruime tijd tot een zeer hoge werkdruk en een aanzienlijk verloop van personeel. Daarbij is er weinig aandacht voor de invulling van openstaande vacatures en opleiding van nieuwe medewerkers.”

De elf personeelsleden die de brief onderschrijven, vragen om “actie te ondernemen om de kwaliteit van [de] dienstverlening in de apotheek te kunnen blijven garanderen, de motivatie van de medewerkers en het geloof in de toekomst van de apotheek te herstellen”.

3.3. Op 27 oktober 2022 heeft de bestuurder-directeur een gesprek met de aanwezige personeelsleden van de ziekenhuisapotheek, die aanvullende schriftelijke verklaringen afleggen. Door sommigen wordt gewag gemaakt van een (collectief) ontslag omwille van de situatie in de ziekenhuisapotheek.

3.4. Op 28 oktober 2022 beslist de bestuurder-directeur om verzoekster bij hoogdringende ordemaatregel met onmiddellijke ingang dienstvrijstelling te verlenen voor een periode van twee maanden.

Na verzoekster daarover te hebben gehoord, beslist de bestuurder-directeur op 23 november 2022 om deze ordemaatregel te bekrachtigen.

Verzoekster komt tegen beide beslissingen op bij de Raad van State met een vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid van de tenuitvoerlegging en een beroep tot nietigverklaring (zaak gekend onder rolnummer A. 237.758/IX-10.162).

De schorsingsvordering wordt verworpen bij arrest nr. 255.184 van 5 december 2022. Het beroep tot nietigverklaring wordt verworpen bij arrest nr. 260.542 van 29 augustus 2024.

3.5. Op 27 december 2022 beslist de bestuurder-directeur om de ordemaatregel van 28 oktober 2022 voor een periode van zes weken – tot 8 februari 2023 – te verlengen.

Deze beslissing bestrijdt verzoekster met een annulatieberoep bij de Raad van State (zaak gekend onder rolnummer A. 238.518/IX-10.211). Dat beroep wordt verworpen bij arrest nr. 260.543 van 29 augustus 2024.

3.6. Op 8 februari 2023 beslist de bestuurder-directeur om de ordemaatregel van 27 december 2022 voor een periode van zes weken – tot 22 maart 2023 – te verlengen.

Ook tegen deze beslissing komt verzoekster bij de Raad van State op met een beroep tot nietigverklaring (zaak gekend onder rolnummer A. 238.819/IX-10.237). Dat beroep wordt verworpen bij arrest nr. 260.544 van 29 augustus 2024.

3.7. Op 22 maart 2023 beslist de bestuurder-directeur andermaal tot verlenging van de betrokken ordemaatregel, ditmaal voor een periode van twee maanden, om te eindigen op 22 mei 2023 (artikel 2). Met dezelfde beslissing stelt de bestuurder-directeur “[h]et definitief en onherroepelijk karakter van de onmogelijkheid van een terugkeer van [verzoekster] naar een functie binnen de ziekenhuisapotheek” vast (artikel 1).

Verzoeksters vordering tot schorsing en beroep tot nietigverklaring gericht tegen die beslissing (zaak gekend onder rolnummer A. 239.097/IX-10.250) worden verworpen bij respectievelijk arrest nr. 257.959 van 21 november 2023 en arrest nr. 263.705 van 23 juni 2025.

3.8. Op 12 mei 2023 beslist de bestuurder-directeur om in het organogram van de betrokken verzorgingsinstelling in een nieuwe functie van ‘hoofdapotheeker-adviseur’ te voorzien. Ook wordt het functie- en

competentieprofiel van de nieuwe functie vastgesteld. Overwogen wordt onder meer:

“Algemeen

AZ Jan Palfijn is een OCMW-vereniging, zijnde een vereniging van publiek recht onderworpen aan deel 3, titel 4, hoofdstuk 3 van het decreet over het lokaal bestuur, autonome verzorgingsinstelling.

De bestuurder-directeur is overeenkomstig artikel 36 van de statuten van AZ Jan Palfijn aanstellende overheid van het personeel, verantwoordelijk voor het dagelijks beheer van het ziekenhuis alsook de opvolging, bewaking en bijsturing waar nodig van de operationele werking in de verschillende departementen van het ziekenhuis.

Op basis van het beginsel van de veranderlijkheid van de openbare dienst heeft de inrichter van de openbare dienst het recht om eenzijdig op elk ogenblik de organisatie- en werkingsregels van de openbare dienst te wijzigen. Het beginsel van de continuïteit impliceert dat de openbare dienst verder moet blijven bestaan en functioneren.

Reorganisatie – nieuwe functie van hoofdapotheker-adviseur

Op grond van het Adviesverslag aan de werkgever – Risicoanalyse van de psychosociale risico's op het werk van een specifieke arbeidssituatie van de externe preventiedienst Mensura van 01 maart 2023 is het aangewezen om een tweede functie van hoofdapotheker te creëren.

Er bestaat geen wettelijk beletsel tegen het voorzien van meerdere hoofdapothekers.

De functie van hoofdapotheker-titularis wordt behouden. De hoofdapotheker-titularis staat in voor de leiding van de ziekenhuisapothek en alle taken vermeld in het KB van 4 maart 1991 over de erkenning van de ziekenhuisapothek, met uitzondering van de deelopdrachten uit het erkenningsbesluit die worden toevertrouwd aan de hoofdapotheker-adviseur.

Een nieuwe functie van hoofdapotheker-adviseur wordt voorzien in het organogram.

De hoofdapotheker-adviseur is onder meer verantwoordelijk voor het verlenen van farmaceutisch advies aan de directie en het medische en verpleegkundig departement van het ziekenhuis en voor de deelopdrachten beschreven in het KB van 4 maart 1991 betreffende de erkenning van de ziekenhuisapothek die hem/haar toegewezen zijn binnen deze functiebeschrijving in bijlage. De hoofdapotheker-adviseur is tevens verantwoordelijk voor het verlenen van farmaceutisch advies aan verschillende comités binnen het AZ Jan Palfijn en kan ook gevraagd worden advies te verlenen aan of projecten uit te werken voor het locoregionaal klinisch ziekenhuisnetwerk.

De hoofdapotheker-adviseur rapporteert rechtstreeks aan de bestuurder-directeur (evaluator).”

Dat is de thans bestreden beslissing.

3.9. Op 26 mei 2023 wordt verzoekster bij beslissing van de bestuurder-directeur aangewezen in de functie van hoofdapotheker-adviseur. Die beslissing maakt, volgens artikel 1 ervan, “een einde aan de ordemaatregel van dienstvrijstelling welke oorspronkelijk eindigde op 22 mei 2023, maar in wederzijds akkoord is verlengd tot en met 26 mei 2023”. Als gevolg daarvan, zo gaat de beslissing verder, wordt verzoekster “op de eerstvolgende werkdag, dinsdag 30 mei 2023, verwacht om deze nieuwe functie op te nemen”. Dat neemt niet weg dat, nog steeds volgens dezelfde beslissing, “[u]it de beslissing van 22 maart 2023 waarbij is vastgesteld dat een terugkeer naar de ziekenhuisapotheek definitief en onherroepelijk onmogelijk is, volgt dat ook na afloop van de dienstvrijstelling [verzoekster] de dienst apotheek niet meer fysiek mag betreden en [...] geen contact opneemt met medewerkers tewerkgesteld binnen de apotheek, tenzij dit strikt noodzakelijk is voor de uitoefening van de functie van hoofdapotheker-adviseur”.

Ook tegen die beslissing komt verzoekster bij de Raad van State op met een annulatieberoep en een vordering tot schorsing (zaak gekend onder rolnummer A. 239.642/IX-10.294). De schorsingsvordering wordt verworpen bij arrest nr. 257.960 van 21 november 2023; over het annulatieberoep wordt bij arrest van heden uitspraak gedaan.

IV. Ontvankelijkheid

4.1. In haar laatste memorie stelt de verwerende partij:

“Naar aanleiding van de langdurige afwezigheid op de werkvloer en de disponibiliteit van de verzoekende partij rijst de vraag naar het ogenschijnlijk gebrek aan intentie om terug te keren naar de werkvloer en haar nieuwe functie van hoofdapotheker-adviseur effectief uit te oefenen.

In dezelfde zin rijst de vraag naar het actueel belang van de verzoekende partij.

De verzoekende partij dient zulks in de gegeven omstandigheden toe te lichten.”

4.2. Daargelaten dat stellen dat een “vraag rijst” niet kan worden beschouwd als een exceptie, ziet de Raad van State geen reden om verzoeksters actueel belang, desnoods ambtshalve, in twijfel te trekken.

Uit het feitenrelaas blijkt dat verzoekster alle te haren aanzien genomen maatregelen heeft bestreden met een annulatieberoep, al dan niet vergezeld van een schorsingsverzoek. Zij bestrijdt thans nog de instelling van een nieuwe functie van hoofdapotheeker-adviseur en, in de zaak met rolnummer A. 239.642/IX-10.294, haar aanwijzing in die functie. Noch het feit dat de aan verzoekster opgelegde ordemaatregelen hun uitwerking hebben gehad, noch het loutere verstrijken van de tijd, ontnemt haar het rechtens vereiste belang bij het instellen van huidig beroep als dusdanig.

Op de vraag van de Raad van State of verzoekster, gelet op de strekking van voormeld arrest nr. 263.705 van 23 juni 2025, nog belang stelt in het huidige beroep, heeft zij overigens bevestigend geantwoord.

4.3. Het beroep is ontvankelijk.

V. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

5. In een eerste middel beroept verzoekster zich op een schending van de artikelen 29 en 36 van de statuten van het AZ Jan Palfijn Gent (hierna: de statuten) en de onbevoegdheid van de bestuurder-directeur.

Verzoekster voert aan dat de bestreden beslissing in artikel 36 van de statuten geen rechtsgrond kan vinden voor het instellen van de nieuwe functie van hoofdapotheeker-adviseur, omdat wijzigingen aan het organogram of de personeelsformatie niet behoren tot de aan de bestuurder-directeur toegewezen

bevoegdheden. Overigens, zo stelt verzoekster, is het in artikel 36 van de statuten bedoelde ‘dagelijks bestuur’ toegewezen aan de bestuurder-directeur én het directiecomité. Verzoekster besluit dat wat in de bestreden beslissing wordt geregeld, behoort tot de bevoegdheid van de raad van bestuur, die overeenkomstig artikel 29 van de statuten immers over “de volheid van bevoegdheid” beschikt en dus bevoegd is voor alle aangelegenheden die niet “zijn voorbehouden aan de algemene vergadering”. Verzoekster stelt daarbij aansluitend:

“Indien een aangelegenheid niet uitdrukkelijk wordt toegewezen aan een ander orgaan dan de raad van bestuur, is de raad van bestuur bijgevolg het bevoegde orgaan om in die aangelegenheid op te treden en beslissingen te nemen.”

6. In haar laatste memorie benadrukt verzoekster dat, zo uit artikel 36 van de statuten zou kunnen worden afgeleid dat de bestuurder-directeur omwille van zijn aanstellingsbevoegdheid mogelijk eigener gezag bevoegd is om ordemaatregelen ten aanzien van een personeelslid te nemen, dit geenszins betekent dat hij op die grond ook vermag het organogram van het ziekenhuis te wijzigen, *in casu* door het instellen van een nieuwe functie.

Beoordeling

7. Artikel 36 van de statuten luidt:

“Dagelijks bestuur

Het dagelijks bestuur, alsook de voorbereidende werkzaamheden gekoppeld aan te nemen beslissingen op niveau van de raad van bestuur en de uitvoering van genomen beslissingen, behoort toe aan de bestuurder-directeur en aan het directiecomité, organen waarvan de bevoegdheden in deze statuten nader worden bepaald.

[...]

De bestuurder-directeur is bevoegd voor:

- het dagelijks beheer van het ziekenhuis en de uitvoering van de beslissingen van de raad van bestuur;
- de opvolging, bewaking en bijsturing waar nodig van de operationele werking in de verschillende departementen van het ziekenhuis;

[...]

- de opvolging, bewaking en bijsturing van het HR beleid van het ziekenhuis rekening houdend met het personeelsstatuut van het ziekenhuis;
- de aanwerving en het ontslag van het personeel;
- de sanctie- en tuchtbevoegdheid ten aanzien van het personeel;
- [...]
- de vaststelling en de wijziging van de uurroosters van het personeel;
- [...]

Het directiecomité heeft beleidsvoorbereidende, coördinerende en uitvoerende taken.”

De verwerende partij kan worden bijgevallen dat de bestuurder-directeur op grond van deze bepaling over de bevoegdheid beschikt om een nieuwe functie in het organogram op te nemen en iemand daarin aan te stellen. De Raad van State komt tot die beoordeling, mede in acht genomen de bevoegdheden die *in casu* door de statuten aan de andere organen – het directiecomité, de raad van bestuur en de algemene vergadering – zijn toegewezen. De bevoegdheden van de algemene vergadering zijn opgesomd in artikel 14, § 2, van de statuten en die opsomming is krachtens paragraaf 1 van dat artikel limitatief; bevoegdheden inzake het organogram of personeelsbeleid worden daarin niet vermeld. De bevoegdheden van de raad van bestuur zijn opgenomen in artikel 29 van de statuten; zij hebben evenmin op het organogram of – de te dezen niet relevante aangelegenheden met betrekking tot ziekenhuisartsen, medische diensthoofden en medische afdelingshoofden uitgezonderd – het personeelsbeleid betrekking. De op grond van artikel 36 van de statuten vastgestelde bevoegdheid tot het instellen van de functie van hoofdapotheker-adviseur deelt de bestuurder-directeur ten slotte evenmin met het directiecomité, aangezien dit laatste orgaan blijkens de hiervóór aangehaalde bepalingen immers niet over een beslissende, doch slechts over een “beleidsvoorbereidende, coördinerende en uitvoerende” bevoegdheid beschikt.

8. Wat artikel 29 van de statuten betreft, moet nog worden opgemerkt dat de raad van bestuur daarin níét wordt bekleed met alle bevoegdheden die niet aan ‘andere organen’ van de verwerende partij zijn toegewezen – zoals verzoekster betoogt – maar enkel, naast de hem uitdrukkelijk toegewezen bevoegdheden, met de bevoegdheden die “niet voorbehouden werden

aan de algemene vergadering”. Ten aanzien van de bestuurder-directeur beschikt de raad van bestuur niet over een dergelijke residuaire bevoegdheid.

9. Het eerste middel is ongegrond.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

10. Verzoekster put een tweede middel uit een schending van de zuinigheidsplicht, al dan niet in toepassing van het redelijkheidsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel.

Aangevoerd wordt dat de bestreden beslissing door het instellen van een nieuwe functie een budgettaire impact op het ziekenhuis heeft en dat noch de raad van bestuur, noch de financieel-administratief directeur daarbij werd geraadpleegd. Nochtans, zo stelt verzoekster, is de goedkeuring van de begroting en de jaarrekening een bevoegdheid van de algemene vergadering, behoren de opvolging van de financiële cijfers en exploitatiecijfers en de bespreking en goedkeuring van het voorstel van begroting tot de bevoegdheden van de raad van bestuur en staat de bestuurder-directeur niet alleen, maar samen met het directiecomité in voor het dagelijks beheer. Door alleen te handelen, zonder adviezen in te winnen of de voormelde organen te hebben geraadpleegd, heeft de bestuurder-directeur volgens verzoekster onzorgvuldig, dan wel onredelijk gehandeld. Dat een dergelijk overleg nergens is voorgeschreven, doet voor verzoekster aan die conclusie geen afbreuk. Daarenboven meent zij dat het instellen van een “overbodige functie” bezwaarlijk kan doorgaan voor een zuinige beslissing of voor een beslissing die blijk geeft van goed financieel beheer in het algemeen belang. Overigens blijkt voor verzoekster uit niets dat de bestuurder-directeur binnen het budgettair kader is gebleven.

11. In de memorie van wederantwoord betoogt verzoekster nog dat het adviesverslag van de preventieadviseur waarnaar de verwerende partij verwijst,

deze kritiek niet wegneemt, temeer nu met verzoeksters opmerkingen bij dat verslag geen rekening is gehouden. Bovendien werd op haar e-mail van 6 april 2022, waarin de personeelsbezetting in de ziekenhuisapotheek werd aangekaart, nooit geantwoord. Dat het hier om een ordemaatregel gaat en niet om tucht, overtuigt verzoekster al evenmin.

12. Verzoekster voert in haar laatste memorie aan dat de met de bestreden beslissing gecreëerde functie een “lege doos” is, waaraan zij zelf invulling zou moeten geven, maar waaromtrent na een gesprek met de bestuurder-directeur is gebleken dat er eigenlijk geen opdracht of taak mee is verbonden. Voor een dergelijke functie (“om niets te doen”) volledig worden betaald, valt voor verzoekster met een goed budgetbeheer niet te rijmen. Dat de nieuwe functie werd gecreëerd om haar aan boord te kunnen houden van de ziekenhuisapotheek, is voor verzoekster niet alleen onjuist, maar zelfs onmogelijk. Met de beslissing van de bestuurder-directeur van 22 maart 2023 is immers precies het definitief en onherroepelijk karakter vastgesteld van de onmogelijkheid om verzoekster naar een functie binnen de ziekenhuisapotheek te laten terugkeren en, zo stelt verzoekster, komt haar erkenning als ziekenhuisapotheker in het gedrang. Het is volgens verzoekster van twee dingen één: ofwel kadert de nieuw gecreëerde functie buiten de ziekenhuisapotheek, ofwel valt zij erbinnen, maar dan strijdt dit met de voormelde beslissing van 22 maart 2023 alsook met het adviesverslag van de preventieadviseur. Verzoekster besluit:

“Gelet op voorgaande dringt er zich hoe dan ook een vernietiging op. Ofwel van de beslissing inzake de onmogelijkheid tot terugkeer van verzoekster (beslissing 22 maart 2023 gekend onder het rolnummer G/A 239.097/IX-10.250), ofwel van de huidige bestreden beslissing tot creatie van de nieuwe functie en de aanstelling in deze nieuwe functie (beslissing 26 mei 2023 – gekend onder het rolnummer G/A 239.642/IX-10.294).”

Beoordeling

13. Zoals hiervóór *sub* 3.7 reeds in herinnering is gebracht, is verzoeksters beroep tegen de beslissing van 22 maart 2023 verworpen bij arrest nr. 263.705 van 23 juni 2025.

Anders dan verzoekster het ziet, volgt daaruit niet van de weeromstuit dat het tweede middel in de huidige procedure noodzakelijkerwijze gegrond is.

14. Zoals verzoekster zelf opmerkt, ligt er geen positiefrechtelijk voorschrift voor dat de bestuurder-directeur ertoe verplicht om met een ander orgaan te overleggen alvorens de bestreden beslissing – waarvan bij de beoordeling van het eerste middel is vastgesteld dat ze tot zijn bevoegdheid behoort – te nemen.

Naar oordeel van de Raad van State dwingt de zuinigheidsplicht als een eventueel beginsel van behoorlijk bestuur – al dan niet in samenhang met de andere door verzoekster ingeroepen beginselen van behoorlijk bestuur – evenmin tot een dergelijk overleg. Het loutere feit dat de bestreden beslissing mogelijk tot een meeruitgave leidt, betekent geenszins dat er sprake is van een dermate onredelijke of onevenredige beslissing dat een schending van de ingeroepen beginselen is aangetoond. Verzoekster overtuigt niet ervan dat het om méér gaat dan een normale beslissing met betrekking tot de aanwending van de financiële middelen, waarvoor in de eerste plaats de opportuniteitsbeoordeling van het bestuur geldt. Het staat niet aan de Raad van State om die beoordeling in de plaats van het bestuur te maken.

15. Voor zover verzoekster een tegenstrijdigheid ontwaart tussen de beslissing van 22 maart 2023 – waarin de onmogelijkheid van haar terugkeer naar een functie binnen de ziekenhuisapotheek wordt vastgesteld – en de beslissing van 26 mei 2023 om haar in de functie van hoofdapotheker-adviseur aan te stellen, is het middel onontvankelijk. De thans bestreden beslissing strekt immers noch tot het ene, noch tot het andere.

16. Dat met de bestreden beslissing een “overbodige functie” in het leven wordt geroepen, is een blote bewering die in het verzoekschrift zonder enige nadere duiding blijft. Dergelijke uiterst summiere kritiek maakt geen ontvankelijk middel(onderdeel) uit. De toelichting die in de laatste memorie wordt aangevoerd komt te laat om dat euvel nog te verhelpen.

In dat opzicht is het middel derhalve evenmin ontvankelijk.

17. Het tweede middel is, voor zover ontvankelijk, ongegrond.

C. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

18. In een derde middel beroept verzoekster zich op een schending van het koninklijk besluit van 4 maart 1991 ‘houdende vaststelling van de normen waaraan een ziekenhuisapothek moet voldoen om te worden erkend’ (‘het KB van 4 maart 1991’).

Verzoekster voert aan dat in de nieuwe functie van hoofd-apotheker-adviseur niet is voorzien in de structuur van een ziekenhuisapothek zoals die is bepaald in artikel 21 van het KB van 4 maart 1991 en zij betwist de stelling van het bestuur dat er geen wettelijk beletsel bestaat tegen het aanstellen van verschillende hoofdapothekers. Verzoekster stelt dat de nieuwe functie een staffunctie met een adviserende rol is en dat die taak luidens de voormelde bepaling wordt uitgeoefend door een adjunct-hoofdapotheker, zijnde een functie die in het AZ Jan Palfijn Gent reeds door een ander personeelslid is ingevuld.

19.1. In haar laatste memorie betoogt verzoekster dat uit artikel 8 van de gecoördineerde wet van 10 mei 2015 ‘betreffende de uitoefening van de gezondheidszorgberoepen’ (‘de gecoördineerde wet van 10 mei 2015’) weliswaar volgt dat er verschillende ‘apothekers-titularissen’ kunnen zijn, maar dat de nieuwe

functie van hoofdapotheeker-adviseur daarentegen géén titularis is en derhalve met die bepaling niet in overeenstemming kan worden gebracht.

19.2. Ter terechtzitting herhaalt verzoekster dat zij niet ervan is overtuigd dat de functie van hoofdapotheeker-adviseur kan worden ingepast in het KB van 4 maart 1991. Die hoofdapotheeker-adviseur zou dan volgens verzoekster alleszins ook een titularis moeten zijn, wat in haar geval niet meer zo is. Zij stipt ter zake aan dat zij niet alleen zonder rekening te houden met haar jaren van verdienste als hoofdapotheeker-titularis uit de apotheek wordt geweerd, maar dat zulks ook tot gevolg heeft dat zij nu ‘buiten’ de apotheek werkt. Dat kan volgens verzoekster onmogelijk worden aangezien als een werken “vanop afstand”, omdat het KB van 4 maart 1991 de ziekenhuisapotheek ziet als een architectonische, functionele eenheid en zij thans is afgesloten van essentiële databanken en contact met de andere personeelsleden.

Beoordeling

20. Artikel 8, eerste lid, van de gecoördineerde wet van 10 mei 2015 luidt:

“Iedere apotheek wordt onder de verantwoordelijkheid van één of meerdere apothekers-titularissen geplaatst. Wanneer er meerdere apothekers-titularissen zijn, wordt één van hen aangeduid als verantwoordelijke voor het vervullen van de administratieve formaliteiten vereist in het kader van de registratieprocedure bedoeld in artikel 18, §§ 1 en 3.”

Deze bepaling is eertijds, voorafgaand aan de coördinatie van de regelgeving, ingevoerd met artikel 2, 4°, van de wet van 1 mei 2006 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit nr. 78 van 10 november 1967 betreffende de uitoefening van de gezondheidszorgberoepen’.

In de memorie van toelichting is omtrent de draagwijdte van die bepaling het volgende uiteengezet (*Parl.St.* Kamer 2005-06, nr. 2125/1, 6):

“4°) In dit vierde punt wordt vorm gegeven aan de taak van de apotheker-titularis. Het is immers in de praktijk vaak zo dat de eigenaar van een apotheek niet langer diegene is die werkelijk verantwoordelijk is voor de uitvoering van de farmaceutische handelingen of dat de apotheek behoort tot een grotere juridische entiteit zoals ziekenhuizen en gevangenissen. Het is belangrijk in het kader van de bescherming van de Volksgezondheid dat de wetgever vastlegt dat de apotheker die daadwerkelijk verantwoordelijk is voor de uitvoering van de farmaceutische handelingen, de apotheker-titularis, en voor het beheer van de apotheek, in die gevallen de nodige garanties geboden wordt om in alle vrijheid zijn beroep te kunnen uitoefenen teneinde aan de hem opgelegde wettelijke en deontologische vereisten te kunnen voldoen. Tevens is het nodig om rekening te houden met de maatschappelijke realiteit door te voorzien in de mogelijkheid dat meerdere apothekers-titularissen verantwoordelijk kunnen zijn voor de uitvoering van de farmaceutische handelingen, zodat deeltijdse arbeid of andere vormen van werkverdeling mogelijk zouden zijn. Teneinde voor die gevallen geen administratieve complicaties te veroorzaken wordt bepaald dat één van de apothekers-titularissen wordt geregistreerd als apotheker-titularis die het vervullen van de administratieve formaliteiten waarvoor een apotheker-titularis verantwoordelijk is, op zich zal nemen voor die apotheek.”

Het is derhalve duidelijk de bedoeling van de wetgever geweest dat een apotheek kan worden geleid door meer dan één apotheker-titularis. Tevens is aangegeven dat voor de taakverdeling onder de betrokkenen, naast deeltijdse arbeid ook “ander vormen van werkverdeling mogelijk zouden zijn”.

Voorts stelt de Raad van State vast dat naar luid van de bestreden beslissing verzoekster wel degelijk nog taken als hoofdapotheeker-titularis uitvoert. Overwogen wordt immers dat “[d]e hoofdapotheeker-titularis [...] in[staat] voor de leiding van de ziekenhuisapotheek en alle taken vermeld in het KB van 4 maart 1991 over de erkenning van de ziekenhuisapotheek, met uitzondering van de deelopdrachten uit het erkenningsbesluit die worden toevertrouwd aan de hoofdapotheeker-adviseur”.

“De hiernavolgende structuur moet worden voorzien wanneer een ziekenhuisofficina over meerdere apothekers beschikt:

1° apotheker hoofd van dienst: een ziekenhuisapotheker voor een dienst met drie adjunct apothekers of meer waaronder een adjunct-hoofdapotheker;

2° hoofdapotheker: een ziekenhuisapotheker voor een dienst met minstens één en minder dan drie adjunct apothekers;

3° apotheker: een enige ziekenhuisapotheker in de instelling;

4° adjunct-hoofdapotheker: een ziekenhuisapotheker bijgevoegd aan de apotheker hoofd van dienst;

5° adjunct apotheker: een ziekenhuisapotheker onder leiding van de apotheker hoofd van dienst of de hoofdapotheker.”

Voor zover er vragen zouden rijzen over de inpasbaarheid van artikel 21 van het KB van 4 maart 1991 in de bepalingen van artikel 8, eerste lid, van de gecoördineerde wet van 10 mei 2015, de afdeling Wetgeving van de Raad van State heeft in het licht van de hiërarchie der normen bij de totstandkoming van de voormelde wet van 1 mei 2006 aangestipt (*Parl.St.* Kamer 2005-06, nr. 2125/1, 18):

“Ten slotte verwijst de Raad van State naar artikel 15 van het koninklijk besluit van 4 maart 1991 houdende vaststelling van de normen waaraan een ziekenhuisapothek moet voldoen om te worden erkend. Die bepaling voorziet thans reeds in de functie van ziekenhuisapotheker-titularis. Naar luid van artikel 17 van hetzelfde besluit staat de ziekenhuisapothek onder zijn leiding. Die bepaling zal afgestemd moeten worden op het ontworpen artikel 4, § 2bis, van het koninklijk besluit nr. 78.”

Het bedoelde artikel 15 van het KB van 4 maart 1991 heeft betrekking op de taken van “[d]e [...] ziekenhuisapotheker-titularis” (enkelvoud). Uit de aangehaalde opmerking blijkt dat het, in het licht van de concordantie van de bestaande regelgeving, de voorkeur zou genieten dat het KB van 4 maart 1991 zou worden afgestemd op de door de wetgever op gemotiveerde wijze ingevoerde mogelijkheid van meerdere apothekers-titularissen.

Het feit dat die afstemming vooralsnog niet is gebeurd, verhindert niet dat het KB van 4 maart 1991 moet worden gelezen en toegepast met inachtneming van de wettelijke voorschriften.

22. In het licht van wat voorafgaat, overtuigt verzoekster niet ervan dat de bestreden beslissing de door haar ingeroepen bepalingen van het KB van 4 maart 1991 miskent. Voor zover verzoekster in haar laatste memorie doet gelden dat de verwerende partij artikel 8 van de gecoördineerde wet van 10 mei 2015 “misbruikt”, geeft zij aan haar middel op onontvankelijke wijze een nieuwe wending.

23. Het derde middel is, voor zover ontvankelijk, ongegrond.

D. Vierde middel

Uiteenzetting van het middel

24. Verzoekster steunt een vierde middel op een schending van het beginsel van de veranderlijkheid van de openbare dienst, het beginsel van de continuïteit van de openbare dienst en het zuinigheidsbeginsel.

Aan de overweging van de bestuurder-directeur dat de inrichter van de dienst op basis van het beginsel van de veranderlijkheid van de openbare dienst het recht heeft om eenzijdig op elk ogenblik de organisatie- en werkingsregels van die dienst te wijzigen, werpt verzoekster tegen dat eensdeels de bestuurder-directeur niet de ‘inrichter’ is en dus niet bevoegd is om van dat beginsel toepassing te maken en dat anderdeels die toepassing alleszins moet gebeuren in overeenstemming met “andere beginselen dan wel wetgevende bepalingen”. Verzoekster ziet niet in wat voor de bestreden beslissing de relevantie is van het beginsel van de continuïteit van de openbare dienst en zij stelt voorts dat die beslissing bezwaarlijk “zuinig” kan worden genoemd.

25. In haar laatste memorie betwist verzoekster dat zij in gebreke zou zijn gebleven om uiteen te zetten hoe de bestreden beslissing het beginsel van de continuïteit van de openbare dienst schendt. Verzoekster verwijst naar de uiteenzetting van het eerste middel.

Beoordeling

26. Bij de bespreking van het eerste middel is vastgesteld dat de bestuurder-directeur bevoegd was om de bestreden beslissing te nemen en dat verzoeksters kritiek ter zake ongegrond is. Daaraan kan, wat het begrip ‘inrichter’ betreft, nog worden toegevoegd dat de Raad van State in arrest nr. 263.705 van 23 juni 2025 heeft geoordeeld dat de bestuurder-directeur op grond van artikel 36 van de statuten ten aanzien van het personeel de bevoegdheden van de werkgever uitoefent.

De bestuurder-directeur vermocht zich derhalve wel degelijk bij het nemen van de bestreden beslissing te beroepen op de beginselen van de veranderlijkheid en de continuïteit van de openbare dienst.

27. Verzoekster blijft in gebreke om uiteen te zetten hoe de bestreden beslissing het beginsel van de veranderlijkheid van de openbare dienst schendt. In dat opzicht is het middel onontvankelijk.

28. Wat het beginsel van de continuïteit van de openbare dienst betreft, beperkt verzoekster zich ertoe te stellen dat zij niet inziet welke relevantie dit vertoont met betrekking tot de bestreden beslissing. Ter zake stelt de Raad van State vast, eensdeels dat verzoekster ook hier niet *in concreto* aangeeft waarom dit beginsel zou zijn geschonden en anderdeels dat zelfs indien dit beginsel niet dienstig is om de bestreden beslissing te schragen, het – gelet op de uitdrukkelijke verwijzing in de bestreden beslissing naar artikel 36 van de statuten – hoe dan ook om een overbodige rechtsgrond gaat. De conclusie is dat het middel in dat opzicht evenmin ontvankelijk is.

29. Verzoeksters beroep op het zuinigheidsbeginsel ten slotte, kon in het tweede middel niet overtuigen en doet het hier evenmin.

30. Het vierde middel is, voor zover ontvankelijk, ongegrond.

E. Vijfde middel

Uiteenzetting van het middel

31. In een vijfde middel voert verzoekster een schending aan van de wet van 19 december 1974 ‘tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel’ (‘de wet van 19 december 1974’).

Verzoekster zet uiteen dat de bevoegde administratieve overheden krachtens artikel 11, § 1, van de wet van 19 december 1974 – behoudens in de door de Koning bepaalde spoedgevallen en in de andere door Hem bepaalde gevallen – enkel na overleg met de representatieve vakorganisaties beslissingen kunnen nemen tot vaststelling van de personeelsformatie van de diensten die onder het betrokken overlegcomité ressorteren. Het aanvullen, wijzigen dan wel voorzien in een nieuwe functie van hoofdapotheker-adviseur en het vastleggen van het daarbij horende functieprofiel dienen, zo betoogt verzoekster, bijgevolg te worden overlegd met de representatieve vakorganisaties, die een met redenen omkleed advies uitbrengen over de voorstellen die hen worden voorgelegd.

Verzoekster doet gelden dat de inrichting van de nieuwe functie van hoofdapotheker-adviseur weliswaar is geagendeerd op het syndicaal overleg van 23 mei 2023, maar dat de bestreden beslissing reeds dateert van 12 mei 2023 en dus aan dat overleg voorafgaat. Van een met redenen omkleed advies of notulen van het overlegcomité heeft verzoekster geen kennis. Zij stelt dat de bestreden beslissing bijgevolg onregelmatig is en maakt voorbehoud om ter zake bijkomende middelen te ontwikkelen na kennisname van het administratief dossier. Verzoekster benadrukt voorts dat zij als personeelslid wel degelijk een rechtstreeks belang heeft bij haar grief, aangezien het prerogatief van de vakorganisaties is ingesteld ten behoeve van de personeelsleden en om over hun belangen te waken. Tot slot stipt verzoekster aan dat de personeelsformatie als dusdanig niet werd afgeschaft, maar enkel niet langer is opgelegd als verplicht instrument.

32. In de memorie van wederantwoord betwist verzoekster dat zij bij het middel geen belang zou hebben. Zij herhaalt dat zij zich als personeelslid op de prerogatieven van de vakbond kan beroepen, temeer nu één van de vakorganisaties bij de instelling van de functie van hoofdapothekeer-adviseur opmerkingen heeft geformuleerd.

Voorts stelt verzoekster, na kennisname van het administratief dossier, dat uit dat dossier blijkt dat de bestreden beslissing niet door het voorgeschreven syndicaal overleg is voorafgegaan en dat dit overleg zelfs nog niet was beëindigd toen zij op 26 mei 2023 daadwerkelijk in de functie van hoofdapothekeer-adviseur werd aangesteld. Daarnaast ontbreekt volgens verzoekster nog steeds het in artikel 11, § 1, van de wet van 19 december 1974 bedoelde met redenen omkleed advies van het overlegcomité.

33. In haar laatste memorie benadrukt verzoekster dat haar belang wel degelijk van dat van de vakorganisaties te onderscheiden is, omdat de functie van hoofdapothekeer-adviseur enkel voor haar werd ingesteld.

Beoordeling

34. Artikel 11, § 1, van de wet van 19 december 1974 luidt, voor zover hier relevant:

“Behoudens in de door de Koning bepaalde spoedgevallen en in de andere door Hem bepaalde gevallen, kunnen de bevoegde administratieve overheden niet dan na overleg met de representatieve vakorganisaties, naargelang van het geval, in de overeenkomstig artikel 10 opgerichte comités of in de door artikel 12bis bedoelde comités vaststellen:

1° beslissingen tot vaststelling van de personeelsformatie van de diensten die onder het betrokken overlegcomité ressorteren;

2° de regelingen welke de Koning krachtens artikel 2, § 1, 1°, laatste lid, niet als grondregelingen heeft beschouwd alsook die welke betrekking hebben op de arbeidsduur en op de organisatie van het werk, die eigen zijn aan voormelde diensten.

Evenzo moet vooraf overleg worden gepleegd over maatregelen van inwendige orde en over richtlijnen betreffende een van de aangelegenheden bedoeld in het eerste lid, 2°.

De overlegcomités brengen een met redenen omkleed advies uit over de voorstellen die hun op grond van deze paragraaf worden voorgelegd.”

Uit de stukken 48 tot en met 52 van het administratief dossier blijkt dat op 12 mei 2023 een uitnodiging voor een basisonderhandelingscomité (BOC) is verzonden, met als agendapunt 3 namens de directie “Lijst nieuwe functies”, dat in een bijlage bij dat agendapunt de nieuwe functie ‘hoofdapotheeker-adviseur A8a-A8b’ is vermeld en dat blijkens het verslag van het BOC van 23 mei 2023 de aangelegenheid is besproken. Het overleg over het onderwerp is, anders dan verzoekster beweert, op dat ogenblik ook afgerond; op het BOC van 27 juni 2023 kwamen enkel de nieuwe vacatures binnen de ziekenhuisapotheek ter sprake.

Dat het BOC in die omstandigheden geen afzonderlijk met redenen omkleed advies opstelt, vitiëert niet de overlegprocedure.

Het voorschrift van artikel 11, § 1, van de wet van 19 december 1974 is derhalve nageleefd, zodat het middel in dat opzicht niet kan overtuigen.

35. De door verzoekster aangevoerde omstandigheid dat het overleg eerst op 23 mei 2023 – en derhalve elf dagen na het nemen van de bestreden beslissing tot instelling van de functie van hoofdapotheeker-adviseur – plaatsvond, is evenmin van aard om de bestreden beslissing te vitiëren, dit alleen al omdat tot de effectieve aanstelling van verzoekster in die functie slechts op 26 mei 2023 werd overgegaan.

36. Het vijfde middel is ongegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende 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 verwerende partij.

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, op dertig oktober tweeduizend vijftientig, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Geert Van Haegendoren,	kamervoorzitter,
Francis Van Nuffel,	staatsraad,
Jim Deridder,	staatsraad,
bijgestaan door	
Tiny Temmerman,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Tiny Temmerman

Geert Van Haegendoren