

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 264.700 van 30 oktober 2025
in de zaak A. 239.642/IX-10.294**

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 26 mei 2023 waarbij verzoekster wordt aangewezen in de functie van hoofdapotheeker-adviseur.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 257.960 van 21 november 2023 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing verworpen.

De verzoekende partij heeft een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

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 hoofdapothecker 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.

Over verzoeksters beroep tot nietigverklaring van die beslissing (zaak gekend onder rolnummer A. 239.645/IX-10.295) wordt bij arrest van heden uitspraak gedaan.

3.9. Op 26 mei 2023 wordt verzoekster bij beslissing van de bestuurder-directeur aangewezen in de functie van hoofdapotheeker-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 hoofdapotheeker-adviseur”.

Dat is de thans bestreden beslissing.

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 hoofdapotheeker-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, in de zaak met rolnummer A. 239.645/IX-10.295, de instelling van een nieuwe functie van hoofdapotheker-adviseur en met de huidige procedure 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

5.1. In een eerste middel beroept verzoekster zich op de exceptie van onwettigheid ex artikel 159 van de Grondwet en op verschillende andere geschonden rechtsgronden, die zij overheen vijf middelonderdelen uiteenzet.

5.2. In een *eerste middelonderdeel* acht verzoekster de artikelen 29 en 36 van de statuten van het AZ Jan Palfijn Gent (hierna: de statuten) geschonden. Verzoekster zet dit onderdeel uiteen als volgt:

“28. Inzake de rechtsgrond waarop de bestuurder-directeur meent zich te moeten steunen om bevoegd te zijn om een nieuwe functie van hoofdapotheker-adviseur te voorzien in het organogram, verwijst de bestuurder-directeur uitdrukkelijk naar art. 36 statuten AZ Jan Palfijn Gent.

De bevoegdheden van de bestuurder-directeur zoals vermeld in art. 36 Statuten AZ Jan Palfijn Gent, zijn uitdrukkelijk toegewezen bevoegdheden.

Het aanpassen, wijzigen, aanvullen of wat dan ook aan het organogram – en bijgevolg aan de personeelsformatie – valt niet onder de toegewezen bevoegdheden van de bestuurder-directeur overeenkomstig art. 36 Statuten AZ Jan Palfijn.

De bestuurder-directeur is dan ook onbevoegd op grond van voornoemd art. 36 Statuten om een nieuwe functie van hoofdapotheker-adviseur te voorzien in het organogram.

29. Bovendien bepaalt art. 36 Statuten AZ Jan Palfijn Gent, dat het dagelijks bestuur wordt waargenomen door de bestuurder-directeur én het directiecomité.

30. Daarenboven bepaalt art. 29 Statuten AZ Jan Palfijn Gent dat de raad van bestuur belast is met het bestuur en bevoegd is om alle zaken te behandelen en beslissingen te nemen die door de statuten niet zijn voorbehouden aan de algemene vergadering. De raad van bestuur heeft m.a.w. de volheid van bevoegdheid.

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.

Zodoende is de raad van bestuur het bevoegde orgaan om functies voorzien in het organogram te wijzigen, aan te passen of nieuwe functies in het organogram te voorzien.

Doordat de raad van bestuur niet beslist heeft – maar wel de bestuurder-directeur – om een functie van hoofdapotheker-adviseur te voorzien in het organogram en aldus de personeelsformatie te wijzigen, is dan ook art. 29 Statuten AZ Jan Palfijn eveneens geschonden.”

5.3. Verzoekster voert in een *tweede middelonderdeel* de schending aan van “de zuinigheidsplicht al dan niet in toepassing van het redelijkheidsbeginsel en [het] zorgvuldigheidsbeginsel”. Verzoekster doet daarbij, na een uiteenzetting over de strekking van die beginselen, gelden wat volgt:

“34. Het instellen van een nieuwe functie in het organogram heeft uiteraard een bijkomende financiële budgettaire impact op de organisatie van AZ Jan Palfijn Gent.

35. De goedkeuring van de begroting en de jaarrekening is een bevoegdheid van de algemene vergadering (art. 14 Statuten AZ Jan Palfijn Gent).

De opvolging van de financiële cijfers en exploitatiecijfers, de bespreking en goedkeuring van het voorstel van begroting is dan weer een bevoegdheid van de raad van bestuur (art. 29 Statuten AZ Jan Palfijn Gent).

Het dagelijks beheer behoort toe aan de bestuurder-directeur en het directiecomité, waaronder de financieel-administratief directeur toe behoort (art. 36 Statuten AZ Jan Palfijn Gent).

36. Noch de raad van bestuur, noch de financieel-administratief directeur werden minstens geraadpleegd inzake de financiële budgettaire impact van de nieuwe functie.

37. Er kan bezwaarlijk worden aangenomen dat het creëren van een overbodige functie als een ‘zuinige’ beslissing kan worden beschouwd, laat staan dat deze beslissing doet blijken van goed financieel beheer in het algemeen belang.

Een functie die een financiële impact heeft op de organisatie vereist dat de nodige adviezen worden ingewonnen van de organen van de organisatie die over de financiën gaan en van minstens de financieel-administratief directeur.

Door deze adviezen niet te hebben ingewonnen, noch deze organen te hebben geraadpleegd, heeft verwerende partij onzorgvuldig dan wel onredelijk gehandeld.

Dat nergens is bepaald dat overleg noodzakelijk zou zijn met de raad van bestuur of een specifiek lid van het directiecomité, doet hieraan niets af. Het creëren van een nieuwe functie impliceert een financiële impact en bijgevolg is op grond van minstens het zorgvuldigheidsbeginsel vereist dat het advies wordt ingewonnen van minstens de financieel-administratief directeur.

Dat de bestuurder-directeur handelt binnen het budgettair kader dat is vastgesteld, blijkt uit geen enkel stuk.”

In haar laatste memorie betoogt verzoekster nog dat de functie van hoofdapotheker-adviseur een “lege doos” is. Zij stelt dat zij de opdracht kreeg om zelf voorstellen, suggesties of ideeën te formuleren rond de uitvoering van de

functie en dat naar aanleiding van de bespreking op 7 mei 2024 van een door haar opgesteld plan is gebleken dat er voor haar helemaal geen opdrachten zijn.

5.4. In een *derde middelonderdeel* 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’.

Verzoekster betoogt, samengevat, dat artikel 21 van het voornoemde koninklijk besluit wordt geschonden, eensdeels omdat daarin de functie van hoofdapotheker-adviseur niet voorkomt, anderdeels omdat het volgens haar niet mogelijk is om meer dan één hoofdapotheker aan te stellen.

5.5. Verzoekster voert in een *vierde middelonderdeel* aan dat de bestreden beslissing een schending inhoudt van het beginsel van de veranderlijkheid van de openbare dienst, het beginsel van de continuïteit van de openbare dienst en het zuinigheidsbeginsel.

Verzoekster zet dit middelonderdeel uiteen als volgt:

“42. De bestuurder-directeur stelt dat ‘op basis van het beginsel van de veranderlijkheid van de openbare dienst de inrichter van de openbare dienst het recht heeft om eenzijdig op elk ogenblik de organisatie- en werkingsregels van de openbare dienst te wijzigen [...]’.

Vooreerst is de bestuurder-directeur niet de ‘inrichter’ van de openbare dienst en heeft zodoende niet de bevoegdheid om op basis van het beginsel van de veranderlijkheid van de openbare dienst de organisatie- en werkingsregels van de openbare dienst te wijzigen.

Bovendien, indien de bestuurder-directeur een dergelijke bevoegdheid zou hebben – quod non – dan nog moet dit in overeenstemming gebeuren met andere beginselen dan wel wetgevende bepalingen.

M.a.w. het beginsel van de veranderlijkheid van de openbare dienst geeft de bevoegde overheid geen ‘carte blanche’ om wat dan ook op basis van dit beginsel gelijk welke maatregel te nemen.

43. Wat het beginsel van de continuïteit van de openbare dienst betreft, ziet verzoekster niet in wat de relevantie ervan is met betrekking tot het instellen van een nieuwe functie van hoofdapotheker-adviseur.

Ook zonder het instellen van een nieuwe functie van hoofdapotheker-adviseur is de continuïteit van de openbare dienst verzekerd.

44. De zuinigheidsplicht wordt beschouwd als een vorm van redelijkheid die tot uiting moet komen bij het nemen van financiële beslissingen. De

zuinigheidsplicht houdt dus een goed financieel beheer in zich. Slecht financieel beheer is immers in strijd met het algemeen belang en wettigt daarom een marginale rechtmatigheidscontrole.

Het zuinigheidsbeginsel houdt met andere woorden in dat de overheid het geld dat haar ter beschikking staat op een goede manier besteedt.

Er kan bezwaarlijk worden aangenomen dat het [creëren] van een overbodige functie als een ‘zuinige’ beslissing kan worden beschouwd, laat staan dat deze beslissing doet blijken van goed financieel beheer in het algemeen belang.”

5.6. Verzoekster doet in een *vijfde middelonderdeel* gelden dat de wet van 19 december 1974 ‘tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel’ (hierna: de wet van 19 december 1974) is geschonden.

Verzoekster betoogt (een voetnoot is weggelaten):

“45. Krachtens art. 11, § 1 Syndicale Wet kunnen de bevoegde administratieve overheden, tenzij in de door de Koning bepaalde spoedgevallen en in de andere door Hem bepaalde gevallen, niet dan na overleg met de representatieve vakorganisaties, beslissingen tot vaststelling van de personeelsformatie van de diensten die onder het betrokken overlegcomité ressorteren vaststellen.

Het vaststellen van de personeelsformatie is bijgevolg een syndicale overlegmaterie. Het aanvullen, wijzigen dan wel voorzien in een nieuwe functie van hoofdapotheker-adviseur heeft minstens een invloed op de personeelsformatie en dient bijgevolg overlegd te worden met de representatieve vakorganisaties.

46. Ook regelingen die betrekking hebben op de organisatie van het werk maken overlegmaterie uit. Het voorzien van een nieuwe functie, eveneens inhoudende het bepalen van het functieprofiel met het daarbij horende competentieprofiel, heeft uiteraard betrekking op het organiseren van het werk.

47. Verwerende partij overhandigt aan verzoekster inzake het creëren van de nieuwe functie de uitnodiging, de agenda met bijlage. Het syndicaal overleg is voorzien op 23 mei 2023.

Dat de maatregel om verzoekster aan te wijzen in een nieuwe functie van hoofdapotheker-adviseur door de overheid wordt gekwalificeerd als ‘ordemaatregel’ doet hieraan geen afbreuk. Immers, vooraleer verzoekster zou kunnen worden aangewezen in een nieuwe functie, moet eerst deze nieuwe functie worden voorzien in de personeelsformatie.

De nieuwe functie is gecreëerd op 12 mei 2023 wanneer de overlegprocedure nog niet werd beëindigd. Verwerende partij legt enkel de uitnodiging, de agenda met bijlage neer van het overlegcomité georganiseerd op 23 mei 2023 (stuk 20 en 21).

Verzoekster merkt op dat de vergadering van het overlegcomité heeft plaatsgevonden op 23 mei 2023, zijnde dezelfde datum als de oproeping van verzoekster voor de hoorzitting van 23 mei 2023 (stuk 23, 24 en 25). Krachtens art. 11, § 1, derde lid Syndicale Wet brengen de overlegcomités een met redenen omkleed advies uit over de voorstellen die hun worden voorgelegd.

Verzoekster heeft geen kennis van een met redenen omkleed advies, noch van notulen van het betrokken overlegcomité.

Bijgevolg is de creatie van deze nieuwe functie aangetast door een onregelmatigheid. Verzoekster maakt dan ook een voorbehoud bijkomende wettigheidsbezwaren op te werpen en middelen te ontwikkelen na kennisname van de stukken. Voor de volledigheid wijst verzoekster erop dat zij ook tegen de beslissing van 26 mei 2023 waarbij zij wordt aangewezen in deze nieuwe functie een vernietigingsberoep heeft ingesteld bij uw Raad.

48. Verzoekster heeft er als personeelslid rechtstreeks belang bij nu dit prerogatief van de vakorganisaties er is ten behoeve van de personeelsleden en teneinde over hun belangen te waken.

De prerogatieven toegekend aan de representatieve vakorganisaties zijn een waarborg die ingesteld is in het belang van alle ambtenaren.

[D.] verwoordt het also [...]: ‘Representatieve werknemersorganisaties zijn ‘moderne’ werknemersverenigingen die het voorwerp uitmaken van een institutionaliseringsproces. Zij worden bekleed met bevoegdheden die worden uitgeoefend in het belang van de onderneming, de bedrijvigheid of zelfs het algemeen belang. In de uitoefening van deze bevoegdheden representeren deze organisaties niet het particuliere belang van hun leden. De finaliteit van deze bevoegdheden en de omstandigheid dat zij ingrijpen in de rechtssfeer van derden, wettigt hun kwalificatie als publiekrechtelijke bevoegdheden.’.

49. Voor zover als nodig dient verzoekster er nog op te wijzen dat de personeelsformatie niet geheel werd afgeschaft. Ze wordt enkel niet meer opgelegd als verplicht instrument.

De personeelsformatie blijft gelden zolang de raad of het bevoegde orgaan de personeelsformatie niet opheft. Verzoekster heeft geen kennis van enige beslissing die de personeelsformatie opheft.”

Beoordeling

6. Wat verzoekster in deze vijf middelonderdelen gelezen in samenhang met artikel 159 van de Grondwet doet gelden, is een herneming van wat zij als autonome rechtsmiddelen heeft aangevoerd tegen de beslissing van de bestuurder-directeur van 12 mei 2023 om de nieuwe functie van hoofdapotheker-adviseur in te stellen (zaak gekend onder rolnummer A. 239.645/IX-10.295).

In arrest nr. 264.699 dat heden tussen dezelfde partijen wordt uitgesproken, worden die middelen, voor zover ontvankelijk, ongegrond bevonden. Het gegeven dat ze thans samen met artikel 159 van de Grondwet worden ontwikkeld, onttrekt ze niet aan hetzelfde lot.

7. Het eerste middel moet worden verworpen.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

8. In een tweede middel beroept verzoekster zich op een schending van de artikelen 29 en 36 van de statuten. Zij stelt, samengevat, dat de bestuurder-directeur niet bevoegd is om haar aan te wijzen in de functie van hoofdapotheker-adviseur. Bewijs daarvan ziet verzoekster daarin gelegen dat een dergelijke beslissing niet behoort tot de in artikel 36 van de statuten aan de bestuurder-directeur toegewezen bevoegdheden, dat de bestuurder-directeur zijn bevoegdheden inzake het dagelijks bestuur deelt met het directiecomité en dat de raad van bestuur krachtens artikel 29 van de statuten beschikt over de residuaire bevoegdheid voor alle aangelegenheden die niet zijn voorbehouden aan de algemene vergadering. Voorts stipt verzoekster aan dat de bestuurder-directeur zelf in de bestreden beslissing ook slechts “meent” dat hij over de mogelijkheid beschikt om die beslissing te nemen.

Beoordeling

9. 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 bij wege van ordemaatregel – een kwalificatie van de bestreden beslissing die bij de bespreking van het derde middel zal worden bijgevallen – 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 diensthooften en medische afdelingshooften uitgezonderd – het personeelsbeleid betrekking. De op grond van artikel 36 van de statuten vastgestelde bevoegdheid tot het aanstellen van een personeelslid in de functie van hoofdapotheeker-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.

10. Dat de bestuurder-directeur “meent” bevoegd te zijn om de bestreden beslissing te nemen, leest de Raad van State niet alleen samen met de uiteenzetting in de bestreden beslissing waarin de bestuurder-directeur verklaart op welke gronden hij tot die overtuiging komt, maar vooral ook met zijn duiding van het woordgebruik:

“Ten onrechte wordt vooreerst voorgehouden dat de bevoegdheid van de bestuurder-directeur niet vaststaat [omdat] ik in het voornemen van beslissing van 12 mei 2023 heb geschreven dat ik ‘meen over de mogelijkheid te beschikken om tot deze voorgenomen ordemaatregel over te gaan’. Zulks vormt evenwel enkel de uitdrukking van een (vergeefse) poging om mijn bevoegdheden in deze aangelegenheid te duiden en toe te lichten.”

De twijfel in hoofde van de bestuurder-directeur die verzoekster wil voorspiegelen, is dus onbestaande.

11. Wat artikel 29 van de statuten betreft, moet nog worden opgemerkt dat de raad van bestuur daarin enkel wordt bekleed 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.

12. Het tweede middel is ongegrond.

C. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

13. In een derde middel voert verzoekster aan dat de bestreden beslissing geen ordemaatregel, maar een verdoken tuchtstraf uitmaakt.

Verzoekster betoogt dat een ordemaatregel enkel kan zijn gericht op de goede werking van de dienst en niet op het bestraffen van het personeelslid.

Wat het schadeverwekkend effect van de bestreden beslissing betreft, wijst verzoekster erop dat de “definitieve verwijdering uit de dienst en de aanwijzing in een nieuwe functie” een zo verstrekkende maatregel is, dat het bestuur in het licht van het evenredigheidsbeginsel moet onderzoeken of een minder verregaande maatregel niet kan volstaan. Dat is volgens verzoekster niet gebeurd. Zij ziet bovendien in de bestreden beslissing een *de facto* einde aan haar aanstelling als hoofdapotheker-titularis. Voorts wijst verzoekster erop dat zij sinds 9 december 2022 bij het RIZIV staat ingeschreven als ‘apotheker-plaatsvervanger’ en zij “dus geen bijdrage sociaal statuut meer zal ontvangen”. Zij stelt dat de nieuwe functie zich buiten de apotheek bevindt, zodat zij door de bestreden beslissing jaarlijks meer dan 3000 euro inkomsten zal derven. Dat schadeverwekkend feit, aldus nog verzoekster, draagt duidelijk niet bij tot de goede werking van de dienst. Verzoekster stelt tevens dat haar erkenning als ziekenhuisapotheker in het gedrang komt omdat de activiteiten in die hoedanigheid in de voorbije vijf jaar niet meer dan twee jaar mogen zijn onderbroken en zij thans niet meer onder de vereiste bevoegdheid van hoofdapotheker-titularis valt. Door het aldus opleggen van een verkapte tuchtstraf – verzoekster meent immers dat evident de schuldvraag is gesteld – en het bijgevolg niet naleven van de voorgeschreven procedures inzake tucht, “kan” de verwerende partij “zich schuldig maken” aan machtsafwending, zo luidt het. Bovendien zijn de vaststellingen die volgens de bestuurder-directeur aan de bestreden beslissing ten grondslag liggen, volgens verzoekster onvoldoende onderzocht. Tot slot grieft het verzoekster dat er geen evaluatieprocedure werd gevoerd en dat in een eerste risicoanalyse in oktober-november 2020 geen sprake was van “problematisch leiderschap”.

14. In de memorie van wederantwoord doet verzoekster gelden dat de bestuurder-directeur niet bevoegd is om de bestreden beslissing te nemen omdat hij niet de ‘inrichter’ van de openbare dienst is. Voorts stelt verzoekster dat de grondslag voor de bestreden beslissing – het feit dat verzoekster definitief en onherroepelijk niet naar een functie binnen de ziekenhuisapotheek mag terugkeren – precair is; die maakt immers het voorwerp uit van een annulatieberoep (procedure gekend onder rolnummer A. 239.097/IX-10.250) en ook in die procedure heeft verzoekster opgeworpen dat de onderliggende feiten onvoldoende zijn onderzocht

en dat het om een verdoken tuchtstraf gaat. Zij preciseert dat de schuldvraag “in die procedure” werd beantwoord en doorwerkt in de thans bestreden beslissing.

Daarnaast stelt verzoekster dat in de bestreden beslissing wordt verwezen naar het adviesverslag van Mensura van 1 maart 2023, terwijl dit een vertrouwelijk stuk ten behoeve van de werkgever is – een hoedanigheid die de bestuurder-directeur volgens verzoekster niet heeft – dat niet tegen haar kan worden gebruikt.

Vervolgens gaat verzoekster nog verder in op haar erkenning als ziekenhuisapotheker, waarvan zij meent dat die door de bestreden beslissing in het gedrang komt. Dit moet voor verzoekster mee in rekening worden genomen als schadeverwekkend effect van de bestreden beslissing.

15. In haar laatste memorie handhaaft verzoekster haar stelling dat de bestuurder-directeur niet bevoegd was om de bestreden beslissing te nemen. Voorts benadrukt verzoekster dat zij ten gevolge van zowel het adviesverslag van Mensura als de navolgende beslissing van de bestuurder-directeur van 22 maart 2023 definitief en onherroepelijk niet kan terugkeren naar “eender welke functie binnen de ziekenhuisapotheek”, zodat de thans bestreden beslissing onmogelijk kan worden beschouwd als een tewerkstelling binnen die apotheek.

Tot slot stelt verzoekster dat het feit dat haar nieuwe functie een “lege doos” is, de idee van de thans bestreden beslissing als een verdoken tuchtstraf enkel maar versterkt. Van een bevordering van de goede werking van de dienst is voor verzoekster geen sprake.

Beoordeling

16. Bij de bespreking van het tweede middel is geoordeeld dat de bestuurder-directeur bevoegd was om de bestreden beslissing te nemen. Voor zover verzoekster van een andere opvatting uitgaat, is het derde middel ongegrond.

17. Met arrest nr. 263.705 van 23 juni 2025 heeft de Raad van State verzoeksters beroep in de zaak onder rolnummer A. 239.097/IX-10.250 verworpen. Bij de bespreking van het tweede middel in die procedure heeft de Raad van State geoordeeld dat de beslissing om verzoekster “definitief en onherroepelijk” niet naar een functie binnen de ziekenhuisapotheek te laten terugkeren op deugdelijke motieven berust, geen (verkapte) tuchtsanctie is en evenmin om een andere reden onregelmatig is. Op die aspecten – die de hier bestreden beslissing ten overvloede in herinnering brengt – hoeft in het huidige beroep niet meer te worden teruggekomen. In zoverre verzoekster in de beslissing van 22 maart 2023 de grondslag voor de thans bestreden beslissing ziet, is die grondslag na het tussengekomen arrest niet langer precair en is evenmin aangetoond dat hij ondeugdelijk is.

18. Het verslag van Mensura komt reeds uitvoerig ter sprake in het ‘voornemen tot derde verlenging van de ordemaatregel’ van de bestuurder-directeur, dat met een brief van 16 maart 2023 aan verzoekster ter kennis is gebracht, en het wordt hernomen in de bestreden beslissing. Het belang dat de bestuurder-directeur aan dat verslag hechtte, was dus – ook voor verzoekster – duidelijk.

In haar uiteenzetting van het derde middel in het verzoekschrift rept verzoekster met geen woord over dit verslag of de gevolgen die er al dan niet aan mogen worden verbonden in de bestreden beslissing. De kritiek die voor het eerst wordt uiteengezet in de memorie van wederantwoord is laattijdig en dus onontvankelijk.

19. De laconieke stelling dat de verwerende partij “zich schuldig [kan] maken” aan machtsafwending is dermate voorwaardelijk en zonder verdere onderbouwing geformuleerd dat dit niet als een ontvankelijke grief kan worden beschouwd.

20. Een ordemaatregel verschilt van een tuchtmaatregel doordat een ordemaatregel louter de goede werking van de dienst beoogt, waarbij de schuldvraag niet wordt gesteld of open blijft, terwijl een tuchtmaatregel ertoe strekt een ambtenaar voor een tekortkoming te bestraffen. Een ordemaatregel mag echter geen verkapte tuchtmaatregel zijn.

Wanneer een verzoekende partij aanvoert dat een opgelegde maatregel die zich naar de vorm als een ordemaatregel aandient, in werkelijkheid een verkapte tuchtmaatregel is, valt het aan haar toe om het voor de Raad van State geloofwaardig te maken dat, ondanks de schijn van het tegendeel, de bestreden beslissing er uitsluitend of hoofdzakelijk toe strekt haar te bestraffen wegens disciplinaire tekortkomingen.

Tot het bestaan van een dergelijke, niet-veruitwendigde bedoeling, kan niet worden besloten op grond van louter subjectieve gevoelens van de verzoekende partij. Integendeel dient zij, met verwijzing naar concrete omstandigheden, aannemelijk te maken dat het determinerende, maar niet uitgedrukte motief van de maatregel erin bestaat haar te bestraffen.

21.1. Wat de beoordeling van het door verzoekster aangevoerde motief betreft, herhaalt de Raad van State vooreerst dat met arrest nr. 263.705 van 23 juni 2025 is komen vast te staan, eensdeels dat de bestuurder-directeur ervan heeft overtuigd dat hij op goede gronden ertoe kon beslissen dat verzoekster na haar dienstvrijstelling niet naar de ziekenhuisapotheek kon terugkeren en anderdeels dat die beslissing geen tuchtbeslissing was. Het kwam er voor het bestuur dan op aan om verzoekster een andere, passende betrekking te bieden. Bij de totstandkoming van de thans bestreden beslissing heeft de bestuurder-directeur verwezen naar de conclusies van het adviesverslag van Mensura en, verzoekster uitnodigend om te worden gehoord, het volgende overwogen:

“Er wordt geopteerd om dit via een ordemaatregel te doen waarbij de eigenlijke schuldvraag niet aan de orde wordt gesteld. Aldus wordt maximaal rekening gehouden met het psychosociaal welzijn van [verzoekster].

Er wordt meer bepaald geopteerd voor een heroriëntering naar een andere functie binnen het AZ Jan Palfijn Gent waarbij het belang van de dienst (en het gehele ziekenhuis) maximaal wordt verzoend met de belangen en rechten van [verzoekster]. Hiermee wordt zo optimaal als mogelijk uitvoering gegeven aan de aanbevelingen van het adviesverslag van 01 maart 2023.

[...]

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. 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).

Ik heb het voornemen om u bij ordemaatregel in uitvoering van het adviesverslag van 01 maart 2023 in deze nieuwe functie van hoofdapotheker-adviseur aan te wijzen.

[...]

Er kan immers niet worden [voorbijgegaan] aan het statutair karakter van de tewerkstelling. Zelfs het ééNZijdig opleggen van een andere functie, betekent anders dan ten aanzien van contractuele personeelsleden niet dat de tewerkstelling ééNZijdig wordt beëindigd of dat afbreuk wordt gedaan aan de vaste benoeming. Op basis van het beginsel van de veranderlijkheid van de openbare dienst heeft de inrichter van de openbare dienst het recht om ééNZijdig 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. Wie in overheidsdienst werkt, mag er niet op vertrouwen dat de overheid nimmer tot een beëindiging van zijn fungeren zal overgaan. Er bestaat immers geen recht op het behoud van iemands betrekking voor de toekomst. De vastheid van betrekking garandeert aan het personeelslid niet dat zijn situatie steeds onveranderd zal behouden blijven. De situatie kan veranderen in functie van de noodwendigheid van de dienst. Een ambtenaar heeft geen recht op het behoud van zijn betrekking. Het bestuur beslist daarover, vanuit zijn opdracht om het algemeen belang te verzekeren en steunend op het beginsel van de veranderlijkheid van de openbare dienst, discretionair. Het belang van de openbare dienst primeert op het persoonlijk belang van de ambtenaar. De vastheid van betrekking is geen algemeen beginsel dat het beginsel van de veranderlijkheid van de dienst overstijgt, maar enkel een waarborg als tegengewicht voor de ééNZijdige vaststelling door het bestuur van de rechtstoestand van zijn ambtenaren.

Het functie- en competentieprofiel van de functie hoofdapotheker-adviseur beantwoordt aan uw competenties en profiel. De aanwezigheid binnen de ziekenhuisapothek en het leidinggeven aan de personeelsleden

van de ziekenhuisapotheek valt weg om tegemoet te komen aan de aanbevelingen van het adviesverslag van 01 maart 2023. Het statutair dienstverband wordt behouden evenals de bestaande verloning en de baremieke inschaling. Er is geen hiërarchische band met de (nieuwe) hoofdapotheeker-titularis. De apotheker-adviseur krijgt opdrachten van en adviseert aan de bestuurder-directeur (zoals op heden het geval is). Het is een bevestiging van de staffunctie die ook wordt weergegeven in het organogram.

Er zal u een afzonderlijk bureau ter beschikking worden gesteld.

De voorgenomen aanwijzing in de nieuwe functie van hoofdapotheeker-adviseur creëert een positieve perceptie en staat in het teken van het psychosociaal welzijn van alle betrokkenen.

In het geval wordt beslist tot de aanwijzing in de nieuwe functie van hoofdapotheeker-adviseur zal de tewerkstelling aanvangen na afloop van de dienstvrijstelling, namelijk op 23 mei 2023.”

In antwoord op het verweer van verzoekster voegt de bestuurder-directeur daar in de bestreden beslissing nog het volgende aan toe:

“[Verzoekster] meent dat de voorliggende ordemaatregel tot aanwijzing in een nieuwe functie van hoofdapotheeker-adviseur een verkapte tuchtstraf zou zijn.

[...]

De voorliggende ordemaatregel is (nogmaals) niets meer dan wat het zegt te zijn, namelijk een ordemaatregel die is genomen in het belang van de dienst.

In de beslissing tot oproeping van [verzoekster] van 12 mei 2023 is daarover reeds uitdrukkelijk het volgende aangegeven:

[...]

Het adviesverslag van 01 maart 2023 vereist dat een definitieve beslissing wordt genomen. Het definitief karakter van de voorliggende beslissing doet op geen enkele wijze het karakter van ordemaatregel verloren gaan. Er wordt noch een einde gesteld aan de statutaire tewerkstelling van [verzoekster], noch (getracht) een einde te stellen aan haar vaste benoeming. Er is net uitdrukkelijk gekozen om de schuldvraag niet aan de orde te stellen en te kiezen voor de optie van de heroriëntering. De voorliggende ordemaatregel wordt genomen buiten het kader van enige tuchtprocedure om en heeft evenmin enig sanctionerend karakter. De ordemaatregel heeft enkel tot doel om de continuïteit van de werking van de ziekenhuisapotheek en bij uitbreiding van AZ Jan Palfijn in zijn geheel te verzekeren én uitvoering te geven aan de aanbevelingen inzake het psychosociaal welzijn van het personeel van de ziekenhuisapotheek (inclusief [verzoekster]). Het onafhankelijk en onpartijdig adviesverslag van 01 maart 2023 van de externe preventiedienst biedt een afdoende materiële grondslag om tot de beslissing te komen. Aldaar is het onderzoek naar de problematiek gevoerd geworden. Een bijkomende evaluatieprocedure is daartoe niet noodzakelijk.”

Uit deze overwegingen kan niet worden afgeleid dat de bestuurder-directeur, zij het verborgen, de intentie zou hebben gehad om verzoekster te straffen. Verzoekster overtuigt niet ervan dat motieven in die zin elders in het dossier kunnen worden ontwaard.

21.2. Uit wat voorafgaat, volgt dat de schuldvraag in de bestreden beslissing in geen dele wordt gesteld. Het gaat om een loutere ordemaatregel; die kwalificatie is bovendien niet afhankelijk van het voorafgaand voeren van een evaluatieprocedure en verzoeksters stelling dat uit een eerdere risicoanalyse geen “problematisch leiderschap” zou zijn gebleken, doet geen afbreuk aan de vaststellingen die thans door de bestuurder-directeur en door Mensura zijn gedaan.

21.3. Wat het schadeverwekkend effect betreft, kan de Raad van State verzoekster evenmin bijtreden in haar stelling dat de gevolgen van de bestreden beslissing daaraan de kwalificatie van verkapte tuchtstraf geven. Verzoekster behoudt haar statutaire aanstelling en zij weersprekt niet dat “de bestaande verloning en de baremieke inschaling” ongewijzigd blijven.

Uit de hiervóór *sub* 21.1 aangehaalde overwegingen met betrekking tot het functie- en competentieprofiel blijkt voorts dat verzoekster belast blijft met taken binnen de ziekenhuisapotheek. Waar verzoekster een tegenstrijdigheid aanvoert omdat zij nu eens binnen, dan weer uitdrukkelijk buiten de apotheek zou worden geplaatst, leest de Raad van State het besluitvormingsproces anders. Het opzet is duidelijk dat verzoekster deel blijft uitmaken van de ziekenhuisapotheek, doch met dien verstande dat zij haar functie fysiek niet binnen de apotheek uitoefent en zij deze ook niet betreedt, tenzij dit strikt noodzakelijk is voor de uitoefening van de functie van hoofdapotheker-adviseur. Zelfs indien zou blijken dat de bestreden beslissing finaal een financiële invloed zou hebben of de verlenging van verzoeksters erkenning bij het RIZIV in het gedrang zou komen – wat naar het oordeel van de Raad van State vooralsnog niet overtuigend is aangetoond – dan overtuigt zulks niet ervan dat die beslissing daardoor de hoedanigheid van een (verkapte) tuchtstraf zou krijgen.

22. Tot slot voert verzoekster aan dat haar nieuwe functie een “lege doos” is. Ter zake stelt de Raad van State vast dat de bestuurder-directeur zowel in zijn beslissing van 12 mei 2023 tot instelling van de nieuwe functie van hoofdapotheker-adviseur als in de thans bestreden beslissing waarbij verzoekster in die functie wordt aangesteld, aan deze functie een concrete invulling geeft. Dat daaromtrent tussen verzoekster en de bestuurder-directeur nog geen gedetailleerde afstemming tot stand is gekomen, doet op zich niet aannemen dat die aanstelling een (verkapte) tuchtmaatregel is.

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

D. Vierde middel

Uiteenzetting van het middel

24. In een vierde middel voert verzoekster een schending aan van de artikelen I.3-4 en I.3-5 van de Codex ‘over het welzijn op het werk’ van 28 april 2017 (hierna: de codex).

Verzoekster zet uiteen dat de risicoanalyse bij Mensura werd aangevraagd door de bestuurder-directeur en dat die analyse wordt uitgevoerd met toepassing van de artikelen I.3-4 en I.3-5 van de codex. Met miskenning van die bepalingen, zo stelt verzoekster, is het verslag door de preventieadviseur bezorgd aan de bestuurder-directeur, die evenwel niet de werkgever is, maar een lid van de hiërarchische lijn. Het viel volgens verzoekster integendeel aan de raad van bestuur toe om, na advies van de preventieadviseur, de geschikte collectieve en individuele preventiemaatregelen te treffen. Evenzeer is het dan de raad van bestuur als werkgever die de resultaten van de risicoanalyse en zijn beslissing met betrekking tot de genomen maatregelen meedeelt. In de gehele procedure is te dezen van een tussenkomst van de raad van bestuur evenwel geen sprake, zo besluit verzoekster.

25. In de memorie van wederantwoord weerspreekt verzoekster het standpunt van de verwerende partij dat de bestuurder-directeur wel degelijk als ‘de

werkgever' moet worden beschouwd. Zij betoogt dat uit artikel 17 van de gecoördineerde wet van 10 juli 2008 'op de ziekenhuizen en andere verzorgingsinrichtingen' enkel volgt dat er in elk ziekenhuis een directeur is, maar niet dat die ook de hoedanigheid van werkgever heeft. Ook in artikel 36 van de statuten van de verwerende partij ziet verzoekster geen rechtsgrond die daartoe doet besluiten.

Ondergeschikt voert verzoekster aan dat zelfs indien de bestuurder-directeur de werkgever is, de procedure van de artikelen I.3-4 en I.3-5 van de codex werd miskend, doordat er onder meer geen beslissing is tot uitvoering van de risicoanalyse samen met de preventieadviseur psychosociale aspecten, er geen geschikte collectieve en individuele preventiemaatregelen werden genomen en er geen voorafgaandelijk advies van de preventieadviseur voorligt.

Beoordeling

26. De artikelen I.3-4 en I.3-5 van de codex luiden als volgt:

“Art. I.3-4. Naast de algemene risicoanalyse bedoeld in artikel I.3-1, kan een risicoanalyse van de psychosociale risico's op het werk gebeuren op het niveau van een specifieke arbeidssituatie waarin een gevaar werd vastgesteld.

Deze risicoanalyse moet worden uitgevoerd wanneer een lid van de hiërarchische lijn of ten minste één derde van de werknemersvertegenwoordigers in het Comité hierom vragen.

Ze wordt uitgevoerd door de werkgever met medewerking van de werknemers. De werkgever betreft er de preventieadviseur psychosociale aspecten bij wanneer hij deel uitmaakt van de interne dienst. Bij ontstentenis, betreft hij er de preventieadviseur psychosociale aspecten van de externe dienst bij wanneer de complexiteit van de situatie het vereist.

Ze houdt rekening met de elementen bedoeld in artikel I.3-1, derde lid.

In de hypothese dat de preventieadviseur psychosociale aspecten niet bij de analyse wordt betrokken, moeten de werknemers de mogelijkheid hebben informatie op een anonieme wijze mee te delen. In de hypothese dat de preventieadviseur psychosociale aspecten bij de analyse wordt betrokken, deelt hij aan de werkgever slechts de anonieme gegevens mee die voortvloeien uit de gesprekken met de werknemers.

Art. I.3-5. Op grond van de risicoanalyse bedoeld in artikel I.3-4, treft de werkgever ten aanzien van de specifieke arbeidssituatie de geschikte

collectieve en individuele preventiemaatregelen, voor zover hij een impact heeft op het gevaar.

Deze maatregelen worden genomen overeenkomstig artikel I.2-7.

Wanneer de preventieadviseur psychosociale aspecten werd betrokken bij deze analyse, vraagt de werkgever zijn advies alvorens deze maatregelen te treffen.

Hij deelt aan de verzoeker, aan de bij de maatregelen betrokken preventieadviseurs en aan alle andere personen die hij nuttig acht de resultaten mee van de analyse bedoeld in artikel I.3-4 en zijn beslissing met betrekking tot de maatregelen. De resultaten van de risicoanalyse bevatten uitsluitend anonieme gegevens.”

De codex omvat de uitvoeringsbesluiten bij de wet van 4 augustus 1996 ‘betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk’ (hierna: de welzijnswet).

Artikel 2, § 1, van de welzijnswet bepaalt met betrekking tot de hoedanigheid van werkgever:

“Deze wet is toepasselijk op de werkgevers en de werknemers.

Voor de toepassing van deze wet worden gelijkgesteld met:

1° werknemers:

a) de personen die, anders dan krachtens een arbeidsovereenkomst, arbeid verrichten onder het gezag van een ander persoon;

b) de personen die een beroepsopleiding volgen waarvan het studieprogramma voorziet in een vorm van arbeid die al dan niet in de opleidingsinstelling wordt verricht;

c) de personen verbonden door een leerovereenkomst;

d) de stagiairs;

e) de leerlingen en studenten die een studierichting volgen waarvan het opleidingsprogramma voorziet in een vorm van arbeid die in de onderwijsinstelling wordt verricht;

2° werkgevers: de personen die de onder 1° genoemde personen tewerkstellen.”

27. De verwerende partij is een autonome verzorgingsinstelling met rechtspersoonlijkheid die handelt via haar organen, waarvan de bevoegdheden zijn vastgelegd in de wet en in de statuten.

Zoals is vastgesteld bij de bespreking van het tweede middel, kent artikel 36 van de statuten aan de bestuurder-directeur de bevoegdheid toe inzake het dagelijks beheer van het ziekenhuis, met inbegrip van “de aanwerving

en het ontslag van het personeel”. Het is aldus de bestuurder-directeur die ten aanzien van het personeel de bevoegdheden van de werkgever uitoefent. De welzijnswet strekt overigens niet ertoe afbreuk te doen aan de interne bevoegdheidsverdeling van de verwerende partij, overeenkomstig haar statuten.

Voor zover het vierde middel van een andere opvatting vertrekt, mist het juridische grondslag.

28. Uit de e-mail van de bestuurder-directeur aan de externe preventieadviseur van 9 januari 2023 blijkt dat de interne preventieadviseur psychosociale aspecten niet was betrokken bij het onderzoek. In dat geval bepaalt artikel I.3-5 van de codex dat het advies van die preventieadviseur niet moet worden gevraagd alvorens de werkgever maatregelen treft.

Voorts kan de stelling van verzoekster dat geen geschikte collectieve en individuele preventiemaatregelen werden genomen, niet worden bijgevalen. Daargelaten dat het niet aan verzoekster toevalt om te beslissen welke maatregelen geschikt zijn en al evenzeer daargelaten dat verzoekster niet aantoont dat een miskennen van de vóórmelde voorschriften uit de codex de regelmatigheid van een ordemaatregel kan vitiëren, kan in de bestreden beslissing worden gelezen dat de bestuurder-directeur wel degelijk maatregelen neemt.

29. Het vierde middel is niet gegrond.

E. Vijfde middel

Uiteenzetting van het middel

30. Een vijfde middel is genomen uit een schending van artikel 32*tredecies* van de welzijnswet.

Verzoekster stelt dat zij een verzoek tot formele psychosociale interventie heeft ingediend met betrekking tot de feiten waarop de bestreden

beslissing steunt en dat met miskenning van de vóórmelde bepaling niettemin een einde is gesteld aan haar arbeidsverhouding, minstens dat ten aanzien van haar een nadelige maatregel werd genomen.

31. In de memorie van wederantwoord stipt verzoekster nog aan dat artikel 32*tredecies*, § 2, van de welzijnswet de bewijslast bij de werkgever legt en dat in de bestreden beslissing niet wordt aangetoond dat ze niet is genomen als gevolg van verzoeksters formele klacht. Bovendien, zo stelt verzoekster, is het verslag van Mensura aangemerkt als ‘vertrouwelijk’ en gericht aan de werkgever, die volgens verzoekster wordt vertegenwoordigd door de raad van bestuur en niet door de bestuurder-directeur.

32. Verzoekster weerspreekt in haar laatste memorie het auditorsverslag waarin wordt besloten dat naar genoegen van recht is aangetoond dat de bestreden beslissing niet het gevolg is van het door verzoekster ingediende verzoek tot psychosociale interventie. Zij stelt dat haar klacht en de risicoanalyse eenzelfde problematiek behandelen.

Beoordeling

33. Hiervóór is bij de bespreking van het vierde middel geoordeeld dat de bestuurder-directeur ten aanzien van het personeel de bevoegdheden van de werkgever uitoefent.

Voor zover verzoekster in het vijfde middel van een ander uitgangspunt vertrekt, faalt dat middel in rechte.

34. Krachtens artikel 32*tredecies*, § 1, eerste lid, van de welzijnswet mag de werkgever noch de arbeidsverhouding van de werknemers bedoeld in paragraaf 1/1 beëindigen, noch een nadelige maatregel treffen ten aanzien van dezelfde werknemers na de beëindiging van de arbeidsverhoudingen, behalve om redenen die vreemd zijn aan het verzoek tot formele psychosociale interventie voor

feiten van geweld, pesterijen of ongewenst seksueel gedrag op het werk, de klacht, de rechtsvordering of de getuigenverklaring.

Naar luid van artikel 32*tredecies*, § 1, tweede lid, eerste zin, van de welzijnswet mag de werkgever bovendien, tijdens het bestaan van de arbeidsverhoudingen, ten opzichte van dezelfde werknemers, geen nadelige maatregel treffen die verband houdt met het verzoek tot formele psychosociale interventie voor feiten van geweld, pesterijen of ongewenst seksueel gedrag, met de klacht, met het instellen van een rechtsvordering of met het afleggen van een getuigenverklaring.

De bescherming die in de eerste paragraaf van artikel 32*tredecies* van de welzijnswet wordt omschreven, komt, naar luid van paragraaf 1/1, 1°, van dezelfde bepaling, ten goede aan “de werknemer die op het vlak van de onderneming of instelling die hem tewerkstelt, overeenkomstig de geldende procedures, een verzoek tot formele psychosociale interventie heeft ingediend voor feiten van geweld, pesterijen of ongewenst seksueel gedrag op het werk”.

Op grond van artikel 32*tredecies*, § 2, van de welzijnswet berust de bewijslast van de in de eerste paragraaf van deze bepaling bedoelde redenen en rechtvaardiging bij de werkgever, wanneer de arbeidsverhouding werd beëindigd of de maatregelen werden getroffen binnen twaalf maanden volgend op – onder meer – het indienen van een verzoek tot interventie.

35. Een eerste ordemaatregel werd door de bestuurder-directeur bij hoogdringendheid genomen op 28 oktober 2022. Daarin worden de volgende feiten vastgesteld:

“Collectieve brief personeelsleden ziekenhuisapotheek
Op woensdag 26 oktober 2022 is de raad van bestuur en ikzelf [...] op de hoogte gebracht van een collectieve brief van het personeel van de ziekenhuisapotheek met betrekking tot het disfunctioneren van de apotheek en uw gedragingen tegenover de medewerkers binnen de apotheek waaruit blijkt dat de continuïteit van de dienstverlening op de

apothek op bijzonder ernstige en onherroepelijke wijze in het gedrang dreigt te worden gebracht.

De collectieve brief is ondertekend door elf [personeelsleden].

Het personeel van de ziekenhuisapothek wijst op moeilijke werkomstandigheden in de apothek en het gebrek aan verbetering ondanks de verschillende kansen die reeds zijn geboden:

- actieplan Idewe
- inzet van een teamcoach (mei 2021 – december 2021)
- beroep op een externe consultant met het oog op de optimalisatie van de werking van de apothek (november 2021 - juni 2022).

Het personeel haalt de volgende elementen aan die reeds geruime tijd aan de orde zijn:

- ondoelmatige en gebrekkige organisatie van de taken door het niet stellen van correcte prioriteiten;
- de afwezigheid van formeel en informeel overleg;
- ongelijke behandeling van werknemers;
- onduidelijke taakverdeling ondanks eerdere verzoeken waardoor onvoldoende transparantie bestaat binnen verantwoordelijkheden.

Deze moeilijke werkomstandigheden leiden tot een zeer hoge werkdruk en een aanzienlijk verloop van personeel terwijl er weinig aandacht is voor de invulling van openstaande vacatures en opleiding van nieuwe medewerkers.

Het personeel vraagt om actie te ondernemen om de kwaliteit van de dienstverlening in de apothek te kunnen blijven garanderen, de motivatie van de medewerkers en het geloof in de toekomst van de apothek te herstellen.

De raad van bestuur heeft van deze collectieve brief bij hoogdringendheid kennis genomen tijdens de vergadering van 26 oktober 2022 [en heeft daarop gevraagd] de situatie te onderzoeken en de maatregelen te nemen die de continuïteit verzekeren.

Op 27 oktober 2022 heb ik gesprekken gevoerd met de aanwezige personeelsleden van de ziekenhuisapothek en [die] een aanvullende schriftelijke verklaring hebben willen ondertekenen.

Uit de gesprekken zoals weergegeven in de schriftelijke verklaringen blijkt dat de intentie bestaat van verschillende personeelsleden om collectief ontslag in te dienen omdat de maat voor hen vol is. Er wordt voorgehouden dat in de periodes dat [verzoekster] er lange tijd niet was, de organisatie een stuk beter was. De moeilijke werkomstandigheden die in de collectieve brief zijn aangehaald, worden sterk geconcretiseerd.

Uit de schriftelijke verklaringen blijkt in die zin ook een groot contrast met minstens de perceptie over de organisatie en werking van de ziekenhuisapothek van [verzoekster] zelf zoals ze die laat blijken tijdens de overlegmomenten met haar.

Uit de schriftelijke verklaringen waarvan de inhoud voor zich spreekt, blijkt ontegensprekelijk dat de minimale verstandhouding die voor de goede werking van de apothek onontbeerlijk is, bijzonder ernstig is verstoord en het nodig blijkt bij hoogdringendheid aan de gespannen toestand een einde te maken. Een verdere leegloop van het personeel van de ziekenhuisapothek bedreigt de continuïteit van de werking ervan.”

De eerste beslissing om verzoekster een dienstvrijstelling te geven, gaat niet uit van de huidige bestuurder-directeur, maar van zijn voorganger. Hetzelfde geldt voor de bekrachtiging van deze ordemaatregel waartoe, verzoekster gehoord, op 23 november 2022 wordt beslist. De huidige bestuurder-directeur heeft vervolgens de ordemaatregel verlengd op 27 december 2022.

Wat hiervóór is aangehaald, zijn ook de feiten en vaststellingen waarop de verlengingen van de ordemaatregel steunen, evenals de navolgende beslissingen om verzoekster niet naar de ziekenhuisapotheek te laten terugkeren en om haar aan te stellen als hoofdapotheker-adviseur. Daarbij voegt zich, als enig wezenlijk bijkomend element waarmee ten gronde rekening wordt gehouden, het verslag van de preventieadviseur. Dat verslag is door de huidige bestuurder-directeur gevraagd in december 2022. Het formele verzoek tot psychosociale interventie van verzoekster dateert van 11 januari 2023.

Het verslag van de preventieadviseur omschrijft de arbeidssituatie binnen de dienst apotheek als een ernstig psychosociaal risico op het werk en raadt een terugkeer van verzoekster in om het even welke functie binnen de dienst ongenueanceerd af. De Raad van State ziet niet in waarom de bestuurder-directeur, in zijn hoedanigheid van werkgever, niet op dat verslag mag steunen bij het nemen van de bestreden beslissing.

Mede rekening houdend met het geschetste tijdsverloop, is de Raad van State van oordeel dat de verwerende partij voldoende overtuigend aantoonst dat de bestreden beslissing niet het gevolg is van het door verzoekster ingediende verzoek tot psychosociale interventie.

36. Het vijfde middel is niet gegrond.

F. Zesde middel

Uiteenzetting van het middel

37. Verzoekster steunt een zesde middel op een schending van de materiële motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel.

De “ordemaatregel” steunt onder meer op een collectieve brief van de medewerkers waarin wordt verwezen naar de moeilijke werkomstandigheden in de apotheek. Verzoekster stelt dat zij daarop uitvoerig heeft gerepliceerd en zij verwijt de bestuurder-directeur dat hij met haar opmerkingen en met haar bemerkingen op het adviesverslag van Mensura geen rekening heeft gehouden.

38. In de memorie van wederantwoord voegt verzoekster hieraan nog toe dat in de bestreden beslissing weliswaar wordt gesteld dat kennis is genomen van haar uitgebreide repliek en dat die niet van aard is om afbreuk te doen aan de vaststellingen en conclusies, maar dat die bewering uit niets blijkt. Uit de risicoanalyse blijkt, zo stelt verzoekster, dat veel minder ingrijpende maatregelen dienden te worden genomen.

39. In haar laatste memorie betoogt verzoekster dat de kwalificatie als ‘ordemaatregel’ het bestuur niet ervan vrijstelt om de materiële motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel na te leven. Daarnaast zet verzoekster, in antwoord op het auditoraatsverslag, nog het volgende uiteen:

“63. Naar de feiten werd geen enkel onderzoek gevoerd, noch rekening gehouden met de opmerkingen/verweer die verzoekster dienaangaande heeft geformuleerd.

Zodoende zijn de feiten die aan de grondslag liggen van de ordemaatregel niet bewezen, minstens werd er geen zorgvuldig onderzoek naar gedaan. [De] eerste auditeur stelt dat in het verzoekschrift tot nietigverklaring verzoekster nalaat aan te geven op welke argumenten zij geen antwoord ontving.

Verzoekster verwijst naar stuk 18 die de opmerkingen bevat op de risicoanalyse van [M]ensura inclusief de bijlagen. Verzoekster heeft zeer

omstandig gedocumenteerd geantwoord op het verslag van de risicoanalyse. Verzoekster kreeg hierop nooit enige repliek.

Stuk 13 is de mail van 6 april 2022 die op haar beurt ook zit vervat in stuk 18. In de opmerkingen van het adviesverslag wordt van meet af aan onder het verzoek tot analyse verwezen naar deze mail van 6 april 2022 om aan te tonen dat de bestuurder-directeur wel degelijk op de hoogte was van de preciaire situatie binnen de apotheek. Deze ‘noodkreet’ werd door de bestuurder-directeur niet beantwoord. Integendeel, de bestuurder-directeur liet de toestand escaleren. Verzoekster blijft bij haar standpunt dat de bestuurder-directeur zelf zijn verantwoordelijkheid bleef ontlopen. [De] eerste auditeur heeft het opnieuw over een ordemaatregel waar de ‘onderliggende problematiek’ niet aan de orde is. Dit kan niet anders betekenen dan dat zolang een maatregel in het keurslijf van een ordemaatregel wordt geduwd, er nooit een onderzoek naar de precieze oorzaak van de onderliggende problematiek dient gevoerd te worden. Ook bij niet vernietiging van deze maatregel zal de onderliggende problematiek nooit dienen onderzocht te worden. Voor verzoekster zijn aldus de fundamentele regels van de motiveringsplicht geschonden. Steeds werd er aangedrongen dat verzoekster zou moeten bewijzen dat er geen escalatie was, terwijl dat in realiteit onmogelijk is omwille van de maatregel van isolatie en spreekverbod met de personeelsleden van de apotheek en de ‘onwil’ van de bestuurder-directeur om tijdig actie te ondernemen bij de inkennisstelling van de preciaire situatie zoals verwoord in de mail van 6 april 2022.

Wat de ‘onwerkbaarheid’ van de functie betreft verwijst ik [*lees*: verwijst verzoekster] naar stuk 32 en 33. De ‘onwerkbaarheid’ wordt aangetoond in de kolom over de opmerkingen (stuk 32). Verzoekster vermeldt in stuk 32 als conclusie dat de nieuwe functie niet meer is dan ‘een artificiële constructie om mij te weren uit de werking van de apotheek’. Ook uit stuk 33 blijkt dat de bestuurder-directeur geen opdrachten meer heeft. Ook de restrictie dat verzoekster de apotheek niet fysiek mag betreden en geen contacten mag leggen met de personeelsleden van de apotheek illustreren de onwerkbaarheid van de nieuwe functie. Daarnaast blijft verzoekster verstoken van alle informatie die enige link vertoont met de operationele werking van de apotheek. Meer nog werd de toegang tot de mappen aangaande operationele aangelegenheden digitaal afgesloten. Niettegenstaande hoofdapotheker, werd ook het informatiekanaal via leidinggevendens afgesloten.”

Beoordeling

40. In arrest nr. 263.705 van 23 juni 2025 heeft de Raad van State geoordeeld dat de redenen die door de bestuurder-directeur zijn opgegeven in diens beslissing van 22 maart 2023 waarbij het definitief en onherroepelijk karakter van de onmogelijkheid van een terugkeer van verzoekster naar een functie binnen de

ziekenhuisapothek wordt vastgesteld, de toets van de materiële motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel kunnen doorstaan.

In de zaak gekend onder rolnummer A. 239.645/IX-10.295, die betrekking heeft op de beslissing van de bestuurder-directeur van 12 mei 2023 om de nieuwe functie van hoofdapotheeker-adviseur in te stellen en waarin vandaag met arrest nr. 264.699 uitspraak wordt gedaan, heeft verzoekster geen middel opgeworpen dat steunt op de materiële motiveringsplicht of het zorgvuldigheidsbeginsel. Van die beslissing vindt verzoekster blijkbaar dat ze op deugdelijke motieven berust.

Het valt dan aan verzoekster toe om ervan te overtuigen dat – specifiek – de thans bestreden beslissing de voormelde beginselen van behoorlijk bestuur schendt bij haar aanwijzing in de functie van hoofdapotheeker-adviseur. Het feit dat de bestreden beslissing, ter recapitulatie van alle voorgaanden, melding maakt van de redenen die tot de opeenvolgende dienstvrijstellingen en tot de creatie van de functie van hoofdapotheeker-adviseur aanleiding hebben gegeven, betekent niet dat dit dragende motieven zijn van de bestreden beslissing die immers, zoals gezegd, ertoe is beperkt om verzoekster in de betrokken functie aan te stellen. Meer bepaald zijn de moeilijke werkomstandigheden in de apotheek en de problemen die in het adviesverslag van Mensura zijn vastgesteld, geen dragende motieven voor de thans bestreden beslissing en is kritiek erop hoe dan ook irrelevant.

De Raad van State moet vaststellen dat, die niet ter zake dienende grieven aldus terzijde gelaten, verzoekster in haar verzoekschrift geen enkele poging onderneemt om *in concreto* aan te tonen waarom de beslissing om haar aan te stellen de door haar ingeroepen beginselen van behoorlijk bestuur schendt. Zij toont niet aan welke in de bestreden beslissing vermelde dragende motieven steunen op onbewezen feiten of onvoldoende zorgvuldig zijn onderzocht.

41. Wat verzoekster in latere procedurestukken als bijkomende duiding van het middel naar voor brengt, komt te laat om nog ontvankelijk te zijn.

42. Het zesde middel is, in zoverre ontvankelijk, ongegrond.

G. Zevende middel

Uiteenzetting van het middel

43. In een zevende middel voert verzoekster de schending aan van het beginsel van de veranderlijkheid van de openbare dienst, van het beginsel van de continuïteit van de openbare dienst en van het zuinigheidsbeginsel.

Verzoekster zet dit middel in haar verzoekschrift uiteen als volgt:

“79. De bestuurder-directeur stelt dat ‘op basis van het beginsel van de veranderlijkheid van de openbare dienst de inrichter van de openbare dienst het recht heeft om eenzijdig op elk ogenblik de organisatie- en werkingsregels van de openbare dienst te wijzigen [...]’.

80. Vooreerst is de bestuurder-directeur niet de ‘inrichter’ van de openbare dienst en heeft zodoende niet de bevoegdheid om op basis van het beginsel van de veranderlijkheid van de openbare dienst de organisatie- en werkingsregels van de openbare dienst te wijzigen.

Bovendien, indien de bestuurder-directeur een dergelijke bevoegdheid zou hebben – quod non – dan nog moet dit in overeenstemming gebeuren met andere beginselen dan wel wetgevende bepalingen. M.a.w. het beginsel van de veranderlijkheid van de openbare dienst geeft de bevoegde overheid geen ‘carte blanche’ om wat dan ook op basis van dit beginsel gelijk welke maatregel te nemen.

De beginselen en wettelijke bepalingen waarmee de bevoegde overheid onder meer rekening moet houden worden opgesomd bij de geschonden bepalingen opgenomen in het verweer van verzoekster tegen de beslissing tot het voorzien van een nieuwe functie van hoofdapotheker-adviseur en de beslissing tot aanwijzing in die nieuwe functie.

81. Wat het beginsel van de continuïteit van de openbare dienst betreft, ziet verzoekster niet in wat de relevantie ervan is met betrekking tot het instellen van een nieuwe functie van hoofdapotheker-adviseur.

Ook zonder het instellen van een nieuwe functie van hoofdapotheker-adviseur is de continuïteit van de openbare dienst verzekerd.

82. De zuinigheidsplicht wordt beschouwd als een vorm van redelijkheid die tot uiting moet komen bij het nemen van financiële beslissingen. De zuinigheidsplicht houdt dus een goed financieel beheer in zich. Slecht financieel beheer is immers in strijd met het algemeen belang en wettigt daarom een marginale rechtmatigheidscontrole.

Het zuinigheidsbeginsel houdt met andere woorden in dat de overheid het geld dat haar ter beschikking staat op een goede manier besteedt. Er kan bezwaarlijk worden aangenomen dat het creëren van een overbodige functie als een ‘zuinige’ beslissing kan worden beschouwd, laat staan dat deze beslissing doet blijken van goed financieel beheer in het algemeen belang.”

Beoordeling

44. De kritiek die verzoekster ontwikkelt inzake de continuïteit van de openbare dienst en de zuinigheidsplicht heeft, zo wordt in het middel letterlijk gesteld, betrekking op de beslissing van de bestuurder-directeur om de nieuwe functie van hoofdapotheker-adviseur in te stellen.

Die beslissing maakt evenwel niet het voorwerp uit van huidig beroep, maar wel van het beroep gekend onder rolnummer A. 239.645/IX-10.295, waarin de Raad van State bij arrest nr. 264.699 van heden uitspraak doet. In deze procedure is de kritiek vreemd aan de bestreden beslissing en bijgevolg onontvankelijk.

45. Voor zover verzoekster aanvoert dat de bestuurder-directeur niet bevoegd is om “de organisatie- en werkingsregels van de openbare dienst te wijzigen” – de Raad van State neemt in een welwillende lezing aan dat daarmee (ook) wordt bedoeld: het aanstellen van verzoekster in de functie van hoofdapotheker-adviseur – kan worden verwezen naar de beoordeling van het tweede middel, waar die kritiek is verworpen.

46. Voorts kan de Raad van State gewis met verzoekster het principe bijvallen dat de voormelde bevoegdheid moet worden uitgeoefend met naleving van wettelijke bepalingen en de beginselen van behoorlijk bestuur en dat de overheid ter zake dus geen onbegrensde vrijheid – “carte blanche” – geniet.

Het staat dan vervolgens wel aan verzoekster om *in concreto* uiteen te zetten welke rechtsregels door de bestreden beslissing worden geschonden en waarom. Wat dat betreft, vergenoegt verzoekster zich ermee stellen

dat de “beginselen en wettelijke bepalingen waarmee de bevoegde overheid onder meer rekening moet houden worden opgesomd bij de geschonden bepalingen opgenomen in het verweer van verzoekster tegen de beslissing tot het voorzien van een nieuwe functie van hoofdapotheker-adviseur en de beslissing tot aanwijzing in die nieuwe functie”.

47.1. Blijkbaar verwacht verzoekster dat de Raad van State in haar verweer tegen de totstandkoming van beide beslissingen – die van 12 mei 2023 en de thans bestreden beslissing – op zoek gaat naar mogelijke grieven, vervolgens oordeelt welke daarvan op de hier bestreden beslissing kunnen worden betrokken, dan nagaat of ze overlappen met een middel dat verzoekster in de huidige procedure expliciet doet gelden om ten slotte daarover uitspraak te doen.

In die verwachting vergist verzoekster zich.

47.2. Overigens stelt de Raad van State vast dat verzoekster de verwerende partij niet weerspreekt waar die in de memorie van antwoord stelt:

“In de bestreden beslissing is de kritiek van de verzoekende partij als volgt weerlegd geworden:

‘...’

Alhier kan de weerlegging van deze kritiek zoals eerder in deze beslissing uiteengezet bij de bespreking van de kritiek op de beslissing van de bestuurder-directeur van 12 mei 2023 tot het voorzien van een nieuwe functie van hoofdapotheker-adviseur als hernomen worden beschouwd.

...”

De verwerende partij betoogt met andere woorden, daarin door verzoekster niet tegengesproken, dat alle kritiek die verzoekster voorafgaand aan de bestreden beslissing heeft geuit, is terug te voeren tot de beslissing van 12 mei 2023. Daarover is hiervóór al meermaals geoordeeld dat het kritiek is op een op zichzelf staande beslissing die niet met de thans bestreden beslissing kan worden vereenzelvigd, zodat het middel ook in dat opzicht onontvankelijk is.

48. Het zevende middel is, voor zover ontvankelijk, ongegrond.

H. Achtste middel

Uiteenzetting van het middel

49. Een achtste middel steunt op een schending van 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 beslissing tot instelling van de nieuwe functie 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 creatie van deze nieuwe functie 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.

Beoordeling

50. Het achtste middel is uitsluitend gericht tegen de beslissing van de bestuurder-directeur om de nieuwe functie van hoofdapotheeker-adviseur in te stellen. Dat is niet het voorwerp van huidig beroep en bij het gelijklopende vijfde onderdeel van het eerste middel is geoordeeld dat de grief ook gelezen in samenhang met artikel 159 van de Grondwet niet overtuigt.

51. Het achtste middel is, voor zover ontvankelijk, ongegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verworpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing en van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 400 euro, een bijdrage van 48 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 924 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