

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 266.333 van 10 april 2026
in de zaak A. 240.072//XII-9687**

In zake : D. B.
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Alexander De Becker
kantoor houdend te 9051 Gent
Drie Koningenstraat 3
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de Autonome Verzorgingsinstelling AZ SINT-JAN BRUGGE
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Tom De Gendt
kantoor houdend te 3000 Leuven
Koning Leopold I-straat 32
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 18 september 2023, strekt tot de nietigverklaring van “het stilzitten van het bestuur door het openstellen van de functie die verzoekster bekleedde bij wijze van vacature op een ogenblik dat verzoekster zich in een impliciete dienstvrijstelling bevindt en dat haar eigen functie haar dus aangeboden hoort te worden”.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Auditeur Arne Carton heeft een verslag opgesteld.

De verwerende partij heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. Verzoekster heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 26 februari 2026.

Staatsraad Ann Coolsaet heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Elias Put, die *loco* advocaat Tom De Gendt verschijnt voor de verwerende partij, is gehoord.

Auditeur Arne Carton heeft een met dit arrest andersluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3.1. Verzoekster is op 29 april 2005 door de verwerende partij benoemd als apotheker-toxicoloog met ingang van 1 mei 2005.

3.2. Op 31 augustus 2015 informeert de verwerende partij verzoekster als volgt over haar situatie in het licht van de wet ‘betreffende de uitoefening van de gezondheidsberoepen’, gecoördineerd op 10 mei 2015 (hierna: gecoördineerde wet van 10 mei 2015):

“[...]

U bent in onze database geregistreerd als zijnde in het bezit van een voorlopige erkenning van medisch laboratoriumtechnoloog. U kan heden alle handelingen van het beroep van medisch laboratoriumtechnoloog stellen tot en met 1 december 2019. Voor 1 december 2019 moet u een aanvraag doen voor een omzetting van een voorlopige erkenning naar een definitieve erkenning op basis van het bewijs van bijkomende opleiding of op basis van het diploma van medisch laboratoriumtechnoloog. U dient zich hiervoor te richten tot een hogeschool die

deze opleiding aanbiedt. Daar kan u uw dossier voorleggen. Aan de hand van 'eerder verworven kwalificaties' en 'eerder verworven competenties' kan u mogelijks een verkort opleidingsprogramma volgen.
[...]"

3.3. Verzoekster dient op 26 november 2019 een aanvraag in voor het verkrijgen van een voordeel op basis van verworven rechten in toepassing van artikel 153, § 3, derde lid, van de gecoördineerde wet van 10 mei 2015. Tevens vraagt verzoekster een voordeel op basis van verworven rechten in toepassing van artikel 7 van het koninklijk besluit van 17 januari 2019 'betreffende het beroep van medisch laboratoriumtechnoloog'.

3.4. Op 25 mei 2020 deelt het agentschap Zorg en Gezondheid van de Vlaamse overheid aan verzoekster het voornemen mee tot het weigeren van de beide aanvragen voor een voordeel op basis van verworven rechten voor de uitoefening van het beroep van medisch laboratoriumtechnoloog.

3.5. Op 22 september 2020 stelt de verwerende partij verzoekster in gebreke, daar zij niet meer over de vereiste erkenning beschikt om de handelingen van een medisch laboratoriumtechnoloog te verrichten. De brief stelt vast dat ingevolge het verlies van deze erkenning verzoekster niet langer voldoet aan haar functieomschrijving. Verzoekster wordt met aandrang gevraagd om de nodige stappen te ondernemen, zodat zij een erkenning of derogatie krijgt om de handelingen te stellen van medisch laboratoriumtechnoloog.

3.6. Op 15 oktober 2020 protesteert de raadsman van verzoekster tegen deze ingebrekestelling en wijst hij erop dat er nog geen definitieve beslissing is genomen.

3.7. Op 20 oktober 2020 beslist het agentschap Zorg en Gezondheid van de Vlaamse overheid dat verzoekster geen voordeel op basis van verworven rechten voor de uitoefening van het beroep van medisch laboratoriumtechnoloog verkrijgt. In de kennisgeving wordt melding gemaakt van de beroepsmogelijkheid bij de Raad van State. Tegen deze beslissing wordt geen beroep ingesteld.

3.8. Op 18 februari 2021 wijzigt de verwerende partij de functieomschrijving van verzoekster naar “apotheker-doctor in de toxicologie/wetenschappelijk medewerker chromatografie-spect[r]ometrie”.

Het verslag over het overleg met representatieve vakorganisaties van 18 februari 2021, waar de wijziging van de functieomschrijving wordt goedgekeurd, vermeldt als verantwoording voor de wijziging:

“De functieomschrijving dient aangepast te worden naar aanleiding van nieuwe wetgeving waarin bepaald werd dat erkenning noodzakelijk is om labo analyses uit te voeren. De titularis heeft deze erkenning niet (tijdig) aangevraagd, bijgevolg dienen een aantal deelactiviteiten in de functieomschrijving worden aangepast. [...]”

3.9. Verzoekster verklaart niet akkoord te gaan met de gewijzigde functieomschrijving. Zij dient evenwel geen beroep in bij de Raad van State tegen deze gewijzigde functieomschrijving.

3.10. In de periode van 18 februari 2021 tot 13 mei 2022 is verzoekster afwezig wegens ziekte.

3.11. Op 19 april 2022 vraagt verzoekster – na eerdere briefwisseling tussen de partijen - aan de verwerende partij om verduidelijking over de op haar van toepassing zijnde functieomschrijving.

3.12. Op 25 april 2022 antwoordt de verwerende partij:

“In bijlage kan u de goedgekeurde functiebeschrijving vinden die goedgekeurd is op 18/02/2021 in overleg met de vakorganisaties. Dit is nog steeds de van toepassing zijnde functiebeschrijving en is bijgevolg ook van toepassing voor de nieuwe wetenschappelijk medewerker chromatografie-spectometrie. [...]”

3.13. Op 12 mei 2022 richt de raadsman van verzoekster een omstandige ingebrekestelling aan de verwerende partij. Hierin wordt nogmaals meegedeeld dat verzoekster de gewijzigde functieomschrijving niet aanvaardt. Voorts vermeldt deze ingebrekestelling:

“Alleszins heeft zij de intentie aanstaande maandag 16 mei 2022 haar werkzaamheden te hervatten aangezien zij niet langer arbeidsongeschikt is en zal zij de functie die zij voor haar afwezigheid had hernemen.”

3.14. In reactie op de ingebrekestelling van verzoekster van 12 mei 2022 antwoordt de verwerende partij op 13 mei 2022:

“[...]

2. Functiebeschrijving Apotheker-doctor in de toxicologie / wetenschappen
medewerker chromatografie - spectometrie

Het feit dat er is overgaan in februari 2021 tot een wijzing van de functiebeschrijving van de functie Apotheker-doctor in de toxicologie / wetenschappelijk medewerker chromatografie - spectometrie is een heel duidelijke tegemoetkoming vanuit het AZ Sint-Jan Brugge-Oostende AV om Dr. [B.] haar functie te laten behouden ondanks het missen van de erkenning die haar persoonlijke verantwoordelijkheid was.

[...]

De enige geldige versie is deze goedgekeurd op vakbondsoverleg van 18/02/2021 (zie bijlage VII en VIII).

3. Hervatten van het werk op 16 mei 2022

U stelt dat uw cliënte het werk zal hervatten op 16 mei 2022. Dr. [B.] kan enkel de functie hervatten zoals deze op heden bestaat binnen het AZ Sint-Jan Brugge-Oostende AV, zijnde deze volgens de functiebeschrijving zoals goedgekeurd op 18/02/2021 (zie bijlage VIII).

Een hervatting van het werk impliceert bijgevolg dan ook een akkoord met deze functiebeschrijving.

Bovendien wil ik erop wijzen dat overeenkomstig artikel I.4-34 van de codex omtrent welzijn op het werk, er na een afwezigheid van meer dan 4 weken een werkhervattingsonderzoek door de arbeidsgeneesheer dient te gebeuren.

Dr. [B.] dient aldus een afspraak vast te leggen met de arbeidsgeneeskundige dienst zodat geoordeeld kan worden of zij arbeidsgeschikt is.

[...]

6. Conclusie

Als conclusie kan ik desondanks het voorgaande stellen dat ik opnieuw bereid ben om de hand uit te steken en u en uw cliënte uit te nodigen voor een gesprek zodat er een overleg kan plaatsvinden.

[...]”

3.15. Op de brief van 13 mei 2022 van de verwerende partij repliceert de raadsman van verzoekster op 17 mei 2022 onder meer dat de verwerende partij op 16 mei 2022 expliciet heeft “gevraagd” om in afwachting van een gesprek niet aanwezig te zijn op de werkvloer en dat verzoekster zich daarnaar zal schikken. In latere briefwisseling tussen de partijen en in de procedurestukken wordt dit door de beide partijen benoemd als een “dienstvrijstelling”.

Van deze dienstvrijstelling bestaat geen schriftelijke neerslag.

3.16. Op 24 mei 2022 vindt een overleg plaats tussen verzoekster en de verwerende partij, waaruit blijkt dat de verwerende partij “het heropnemen van de functie en op de dienst [...] niet haalbaar” acht en een tewerkstelling in een andere functie voorstelt.

3.17. Op 24 augustus 2022 beslist de verwerende partij om de personeelsformatie te wijzigen en, wat de dienst laboratoriumgeneeskunde betreft, de functie wetenschappelijk medewerker chromatografie en spectrometrie te ontdebellen.

3.18. Eind 2022 wordt de vacature uitgeschreven voor de functie wetenschappelijk medewerker chromatografie - massaspectrometrie.

In navolging daarvan worden E.D. en T.R. op respectievelijk 23 januari 2023 en 6 maart 2023 aangesteld als wetenschappelijk medewerker chromatografie - spectrometrie.

3.19. Bij brief van 20 maart 2023 meldt de raadsman van verzoekster aan de verwerende partij “in het kader van artikel 14 § 3 van de Raad van State-Wet”:

“[...]

Mijn cliënte heeft na de analyse van de externe adviseur vernomen dat er op dit ogenblik geen persoon meer is die de actuele positie van mijn cliënte bekleedt. Niettemin zijn er twee functies met soortgelijke functie-inhoud.

Dat betekent meteen ook dat de basis om mijn cliënte in dienstvrijstelling te houden, weggevallen is. De dienst heeft haar expertise nodig om de thans vacante functie in te vullen.

Mijn cliënte stelt, gelet op de bestaande ontwikkeling, dat haar dienstvrijstelling moet worden stopgezet.

Gelet op de nood die thans bij AZ Sint-Jan bestaat inzake de continuïteit van de openbare dienst, vraagt mijn cliënte dan ook met onmiddellijke ingang haar dienstvrijstelling te beëindigen.

Deze brief wordt u gestuurd in het kader van artikel 14 § 3 van de Raad van State-wet : ‘Wanneer een administratieve overheid verplicht is te beschikken en er bij het verstrijken van een termijn van vier maanden te rekenen vanaf de haar daartoe door een belanghebbende betekende aanmaning geen beslissing is getroffen, wordt het stilzwijgen van de overheid geacht een afwijzende beslissing te zijn waartegen beroep kon worden ingesteld. Deze bepaling doet geen afbreuk aan de bijzondere

bepalingen die een andere termijn vaststellen of aan het stilzwijgen van de administratieve overheid andere gevolgen verbinden’.

Indien er geen beslissing zal zijn genomen binnen vier maanden na het versturen van deze brief, ga ik ervanuit dat er een afwijzende beslissing zal zijn genomen waartegen ik beroep zal instellen.

[...]”

3.19. Op een niet nader te bepalen datum – volgens de verwerende partij op 30 augustus 2023 – wijzigt de verwerende partij opnieuw de personeelsformatie. Wat de dienst laboratoriumgeneeskunde betreft, wordt de functietitel “apotheker-doctor in de toxicologie/wetenschappelijk medewerker” gewijzigd naar “wetenschappelijk medewerker chromatografie en spect[r]ometrie” met als motivering “uniformisering functietitels, het takenpakket gebeurt door de wetenschappelijk medewerkers chromatologie en spect[r]ometrie”.

IV. Regelmatigheid van de rechtspleging

4. De verwerende partij heeft de vertrouwelijke behandeling gevraagd van de door haar neergelegde stukken met nummers 37 tot 40. De Raad van State stelt vast dat de voorwaarden ter zake, gesteld in artikel 87, § 2, van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 ‘tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State’ (hierna: de algemene procedureregeling), zijn nageleefd. Verzoekster betwist de vertrouwelijke behandeling van de stukken niet.

5. Er zijn geen redenen om de vertrouwelijkheid te lichten.

V. Nadere omschrijving van het voorwerp van het beroep

Standpunt van de partijen

6. Verzoekster mocht het volgende lezen in het auditoraatsverslag over de nadere precisering van de door haar aangevochten beslissing en de onduidelijkheid die haar verzoekschrift doet rijzen in dat verband:

“25. Verzoekende partij heeft op grond van artikel 14, § 3, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State een vordering ingesteld tot vernietiging van het stilzitten van verwerende partij. Dat stilzitten omschrijft verzoekende partij in het verzoekschrift op verschillende wijzen:

- ‘het stilzitten van het bestuur door het openstellen van de functie die verzoekster bekleedde bij wijze van vacature op een ogenblik dat verzoekster zich in een impliciete dienstvrijstelling bevindt en dat haar eigen functie haar dus aangeboden hoort te worden’ [...];
- ‘het stilzitten van het bestuur waarbij een oplossing wordt gezocht om verzoekster uit haar dienstvrijstelling te halen’ [...];
- ‘[h]et stilzitten van het bestuur na de betekening d.d. 20 maart 2023’ [...].

Bij de omschrijving van het voorwerp van haar vordering in het verzoekschrift heeft verzoekende partij het dus zowel over de beslissing van verwerende partij om de functie die verzoekende partij bekleedde bij wijze van vacature open te stellen (hetgeen verzoekende partij kwalificeert als een ‘stilzitten’ van verwerende partij) als over het stilzitten van verwerende partij doordat zij verzoekende partij niet uit dienstvrijstelling heeft gehaald.

[...]

28. In de aanmaning van de advocaat van verzoekende partij van 20 maart 2023, waarin melding wordt gemaakt van artikel 14, § 3, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, kadert de advocaat van verzoekende partij eerst de aanmaning. Hij stelt dat, gelet op het bestaan van twee functies met soortgelijke functie-inhoud, er ‘geen persoon meer is die de actuele positie van mijn cliënte bekleedt’, waardoor ‘de basis om mijn cliënte in dienstvrijstelling te houden, weggevallen is’ en de ‘dienst haar expertise nodig [heeft] om de thans vacante functie in te vullen’. Vervolgens stelt de advocaat van verzoekende partij dat zijn cliënte stelt ‘dat haar dienstvrijstelling moet worden stopgezet’ en dat zijn cliënte verwerende partij vraagt om ‘met onmiddellijke ingang haar dienstvrijstelling te beëindigen’. De brief vermeldt ook: ‘Indien er geen beslissing zal zijn genomen binnen vier maanden na het versturen van deze brief, ga ik ervanuit dat er een afwijzende beslissing zal zijn genomen waartegen ik beroep zal instellen.’ [...].

Uit het voormeld schrijven blijkt dat verwerende partij enkel werd aangemaand tot het nemen van een beslissing tot beëindiging van dienstvrijstelling. Uit de e-mail van 20 maart 2023 kan niet worden afgeleid dat verzoekende partij de verwerende partij aanmaant om iets te ondernemen inzake het openstellen van een bepaalde functie bij wijze van vacature. Het voorwerp zoals omschreven op p. 1 van het verzoekschrift (ingesteld tegen het ‘stilzitten van het bestuur door het openstellen van de functie die verzoekster bekleedde bij wijze van vacature op een ogenblik dat verzoekster zich in een impliciete dienstvrijstelling bevindt’) betreft overigens hoe dan ook niet het stilzitten van verwerende partij. Het is zonder meer tegenstrijdig om te stellen dat er sprake is van ‘het stilzitten van het bestuur door het openstellen van de functie die verzoekster bekleedde bij wijze van vacature’. Het ‘openstellen’ van een functie is immers een actieve handeling en geen stilzwijgende beslissing die uit het stilzitten van verwerende partij kan worden afgeleid.

29. Uit het voorgaande volgt dat de aanmaning van verzoekende partij met toepassing van artikel 14, § 3, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State welbepaald betrekking heeft op de stilzwijgende afwijzende beslissing van haar vraag tot beëindiging van de dienstvrijstelling.”

7. In de laatste memorie “begrijpt” verzoekster dat het auditoraatsverslag “de draagwijdte beperkt [...] tot het stilzitten van het bestuur waarbij het bestuur totaal heeft nagelaten om de impliciete dienstvrijstelling op te

heffen als zij een functie vacant verklaart die inhoudelijk overeenstemt met de functie die verzoekster tot dan bekleedde”. Zij voegt daaraan toe dat “[h]et miskennen van die verplichting om de impliciete dienstvrijstelling te beëindigen (want dat is het wel degelijk), [...] precies het voorwerp van deze procedure [vormt].”

8. De verwerende partij repliceert in de laatste memorie op het auditorsverslag dat de Raad van State het voorwerp van de vordering weliswaar enigszins mag afbakenen of verduidelijken, maar dat dit moet gebeuren op basis van het verzoekschrift. In dat verzoekschrift is volgens de verwerende partij geen sprake van een loutere beëindiging van de dienstvrijstelling, maar eist verzoekster dat haar voormalige functie opnieuw aan haar wordt aangeboden, wat een fundamenteel ander voorwerp is. De verwerende partij besluit dat door het herschrijven van het voorwerp van het beroep, het auditorsverslag van een onontvankelijk beroep een ontvankelijk beroep maakt met een geheel ander voorwerp en finaliteit.

Beoordeling

9. In principe bepaalt het voorwerp van het beroep zoals het in het verzoekschrift wordt omschreven, de grenzen van de rechtsstrijd en van de eventuele vernietiging die wordt uitgesproken. Het voorwerp moet in het inleidend verzoekschrift worden aangegeven.

Het inquisitoriaal karakter van de rechtspleging voor de Raad van State houdt onder meer in dat het evenwel aan de Raad toevalt om uit te maken wat het precieze voorwerp is van een beroep of vordering, rekening houdend met de omschrijving ervan in het verzoekschrift.

In geval van onduidelijkheid dient de Raad van State het verzoekschrift te interpreteren. Het ligt evenwel op de weg van een verzoekende partij, wanneer in het auditorsverslag om precisering wordt gevraagd om het voorwerp af te bakenen of wanneer in dat verslag op onduidelijkheden of

interpretatieproblemen wordt gewezen, om het voorwerp van haar vorderingen precies en duidelijk te omschrijven.

10. Te dezen stelt de Raad van State vast dat, hoewel verzoekster in het verzoekschrift nog uiteenlopende invullingen geeft aan de stilzwijgende afwijzende beslissing die zij aanvecht, zij in de laatste memorie er geen onduidelijkheid meer over laat bestaan dat zij met haar beroep wel degelijk de stilzwijgende beslissing viseert waarmee haar vraag om de dienstvrijstelling te beëindigen, wordt afgewezen. Daarmee spoort overigens de aanmaning van verzoekster in de brief van 20 maart 2023 onder verwijzing naar artikel 14, § 3, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State om “met onmiddellijke ingang haar dienstvrijstelling te beëindigen” (zie *supra*, nr. 3.19).

Het beroep wordt vanuit dat oogpunt onderzocht.

11. In tegenstelling tot wat de verwerende partij aanvoert, herschrijft de Raad van State het voorwerp van het beroep hiermee niet, maar bepaalt hij louter het precieze voorwerp van het beroep, rekening houdende met de – te dezen weliswaar verwarrende – omschrijving ervan in het verzoekschrift. Dat ook de verwerende partij het beroep zo heeft begrepen, blijkt overigens uit de memorie van antwoord, waarin zij –in het kader van de exceptie die zij opwerpt – erop wijst dat “[d]e bedoeling van het beroep tot nietigverklaring zou zijn dat verwerende partij gedwongen wordt om de impliciete dienstvrijstelling van verzoekende partij te beëindigen”. Uit wat volgt, zal blijken dat de Raad van State met de nadere omschrijving van het voorwerp van het beroep evenmin “van een onontvankelijk beroep een ontvankelijk beroep” maakt, zoals de verwerende partij ten onrechte aanvoert.

12. Gelet op wat voorafgaat, onderzoekt de Raad van State hierna de ontvankelijkheid van het beroep en, in voorkomend geval, de gegrondheid van de stilzwijgende afwijzende beslissing waarbij de dienstvrijstelling van verzoekster niet wordt beëindigd.

VI. Ontvankelijkheid van het beroep: exceptie van de verwerende partij

Standpunt van de partijen

13. De verwerende partij werpt in de memorie van antwoord op dat de toepassing van artikel 14, § 3, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State niet mogelijk is, zodat het beroep tot nietigverklaring niet tijdig is ingediend. De bedoeling van het beroep tot nietigverklaring zou zijn dat de verwerende partij wordt gedwongen om de impliciete dienstvrijstelling van verzoekende partij te beëindigen. Volgens de verwerende partij is de toepassing van artikel 14, § 3, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State beperkt tot gevallen waarbij het bestuur verplicht is om een beslissing te nemen en is deze voorwaarde te dezen niet vervuld. De verwerende partij wijst erop dat zij niet verplicht is om een beslissing te nemen om de dienstvrijstelling van verzoekster te beëindigen en dat verzoekster geen enkele bepaling of rechtsgrond aanvoert waaruit een dergelijke verplichting zou blijken. Daar de verwerende partij niet verplicht is om een beslissing te nemen, kan haar stilzitten niet worden gezien als een stilzwijgende afwijzende beslissing in de zin van artikel 14, § 3, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. Voorts voert de verwerende partij aan dat verzoekster met een juridische handigheid via een omweg alsnog de beslissing wil aanvechten waarmee zij in dienstvrijstelling werd geplaatst. Daar de dienstvrijstelling dateert van 16 mei 2022 en op 13 mei 2022 ter kennis werd gegeven aan verzoekster door mee te delen dat zij niet aan de slag kon gaan zolang zij weigerde om haar functie uit te voeren volgens de op haar toepasselijke nieuwe functieomschrijving, is de termijn om op grond van artikel 14, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State een beroep in te stellen tegen de beslissing van verwerende partij tot dienstvrijstelling, verstreken. Als wordt aanvaard dat het niet opheffen van een genomen beslissing een stilzwijgende afwijzende beslissing is in de zin van artikel 14, § 3, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, wordt volgens de verwerende partij de verjaringstermijn voor een beroep tot nietigverklaring *de facto* opgeheven en kan een verzoekende partij te allen tijde nog een beroep instellen tegen een beslissing die definitief is geworden. Dit zou in strijd zijn met zowel de gecoördineerde wetten op de Raad van State, als met de bedoeling van de wetgever

om met het invoeren van een strikte verjaringstermijn voor alle betrokkenen rechtszekerheid te bieden.

In de laatste memorie herhaalt de verwerende partij haar exceptie en repliceert zij op het auditorsverslag met het standpunt dat dit berust op een aantal uitgangspunten die feitelijke grondslag missen. Volgens de verwerende partij blijkt uit de stukken van het administratief dossier dat het sinds 24 mei 2022 duidelijk was dat een terugkeer van verzoekster in haar oude functie en in het laboratorium geen optie was en dat een alternatieve functie werd voorgesteld. Tegen die beslissing werd geen beroep ingesteld. Voorts verwijst de verwerende partij naar allerlei initiatieven en contacten tussen de partijen om voor verzoekster een passende alternatieve functie te vinden. Ook op de aanmaning van 20 maart 2023 werd gereageerd, doch slechts via vertrouwelijke briefwisseling tussen de raadslieden van de partijen, die de verwerende partij van de stafhouder niet mag neerleggen.

14. Verzoekster repliceert in de memorie van wederantwoord dat het bestuur niet alleen verplicht is te handelen wanneer een norm dit voorschrijft, maar ook wanneer ze de verwachting heeft doen ontstaan dat ze een beslissing zal nemen. Daar de partijen sinds eind 2020 onderhandelden over de invulling van de functie van verzoekster en er sinds mei 2022 ook gesprekken dienden te worden gevoerd over de terugkeer van verzoekster naar de werkvloer en er enkel in afwachting van die gesprekken een dienstvrijstelling werd toegekend, kon verzoekster er rechtmatig vanuit gaan dat de verwerende partij een beslissing zou nemen over de beëindiging van de dienstvrijstelling en over het hervatten van haar functie als apotheker-doctor in de toxicologie. Verzoekster wijst erop dat toen zij na een lange periode van arbeidsongeschiktheid op 16 mei 2022 het werk wenste te hervatten, zij mondeling in dienstvrijstelling werd geplaatst en dat deze dienstvrijstelling werd gekoppeld aan het voeren van gesprekken over de toekomstige samenwerking, maar dat die gesprekken al snel stilvielen. Volgens verzoekster is de verwerende partij verplicht om haar werk te verschaffen, gelet op haar benoeming als apotheker-doctor in de toxicologie. Zelfs indien die functie niet meer zou bestaan, moet zij worden tewerkgesteld in een andere functie, doch de verwerende partij doet volgens verzoekster helemaal niets. Verzoekster besluit

ECLI:BE:RVSCE:2026:ARR.266.333

hieruit dat de verwerende partij wel degelijk juridisch verplicht is om de dienstvrijstelling te beëindigen van zodra de noodzaak daartoe is weggefallen. Het is immers een tijdelijke maatregel die ooit moet eindigen. Volgens verzoekster zou het bovendien een inbreuk zijn op haar “rechten van verdediging”, indien zij voor altijd en zonder enige mogelijkheid tot controle door een onafhankelijke rechter in deze dienstvrijstelling zou moeten blijven.

In de laatste memorie voegt verzoekster daaraan toe dat de vertrouwelijke briefwisseling tussen de raadslieden van de partijen niets verandert aan het gegeven dat zij in het ongewisse bleef over haar positie en werd gedwongen om in dienstvrijstelling te blijven. Voorts sluit zij zich aan bij de beoordeling van de exceptie in het auditoraatsverslag.

Beoordeling

15. Artikel 14, § 3, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State luidt:

“Wanneer een administratieve overheid verplicht is te beschikken en er bij het verstrijken van een termijn van vier maanden te rekenen vanaf de haar daartoe door een belanghebbende betekende aanmaning geen beslissing is getroffen, wordt het stilzwijgen van de overheid geacht een afwijzende beslissing te zijn waartegen beroep kan worden ingesteld. Deze bepaling doet geen afbreuk aan de bijzondere bepalingen die een andere termijn vaststellen of aan het stilzwijgen van de administratieve overheid andere gevolgen verbinden.”

16. Krachtens deze wetsbepaling ontstaat een aanvechtbare stilzwijgende afwijzende beslissing wanneer een bestuur verplicht is te beschikken en zij bij het verstrijken van een termijn van vier maanden, te rekenen vanaf de aanmaning die zij daartoe vanwege de belanghebbende heeft ontvangen, geen beslissing heeft genomen. Een stilzwijgende afwijzende beslissing is een handeling die via een wettelijke fictie tot stand komt ingevolge het stilzitten van het bestuur en die zich onderscheidt van een impliciete (weigerings)beslissing die enkel kan worden afgeleid uit het bestaan van een andere, expliciete rechtshandeling.

Opdat een dergelijke fictieve beslissing tot stand zou komen, vereist artikel 14, § 3, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State vooreerst dat de belanghebbende het bestuur aanmaant om een welbepaalde beslissing te nemen, waarbij hij uitdrukkelijk het voornoemde artikel 14, § 3, moet vermelden. De aanmaning moet met andere woorden duidelijk blijk geven van de bedoeling van de belanghebbende om het stilzwijgen van het bestuur, overeenkomstig artikel 14, § 3, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, als een afwijzende beslissing te beschouwen.

Voorts kan een stilzwijgende afwijzende beslissing maar tot stand komen wanneer het betrokken bestuur verplicht is een beslissing te nemen en wel om de beslissing te nemen waartoe het werd aangemaand. Die rechtsplicht moet reeds bestaan vóór de aanmaning. Indien het bestuur geen rechtsplicht heeft om een welbepaalde beslissing te nemen, kan deze rechtsplicht niet fictief worden gecreëerd via de procedure van artikel 14, § 3, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

Bovendien moet een expliciete beslissing uitblijven. Wanneer het bestuur uitdrukkelijk een beslissing neemt – ongeacht of die expliciete beslissing wettig is –, verhindert deze dat een stilzwijgende afwijzende beslissing tot stand komt of komt deze beslissing in de plaats van de stilzwijgende afwijzende beslissing die dan definitief ophoudt te bestaan. De rechtzoekende wordt dan geconfronteerd met een formele beslissing die hij op grond van artikel 14, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State met een annulatieberoep kan bestrijden, zodat hij zich niet meer nuttig op artikel 14, § 3, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kan beroepen. Er anders over oordelen zou ertoe leiden dat een verzoekende partij de termijn om een beroep in te stellen naar eigen goeddunken kan verlengen.

17. Uit de niet betwiste gegevens van de zaak blijkt dat i) ingevolge de beslissing van 20 oktober 2020 van het agentschap Zorg en Gezondheid van de Vlaamse overheid verzoekster niet meer voldoet aan de voorwaarden voor de uitoefening van het beroep van medisch laboratoriumtechnoloog, ii) de verwerende partij ten gevolge van die beslissing de functieomschrijving van verzoekster wijzigt

ECLI:BE:RVSCE:2026:ARR.266.333 XII-9687-14/18

naar “apotheker-doctor in de toxicologie/wetenschappelijk medewerker chromatografie-spectometrie”, iii) verzoekster niet akkoord gaat met de gewijzigde functieomschrijving, doch deze niet tijdig in rechte aanvecht; iv) verzoekster vervolgens afwezig is wegens ziekte van 18 februari 2021 tot 13 mei 2022, v) verzoekster op 19 april 2022 opnieuw informeert naar de op haar van toepassing zijnde functieomschrijving, vi) de verwerende partij op 25 april 2022 antwoordt dat dit nog steeds de op 18 februari 2021 in overleg met de vakorganisaties goedgekeurde functieomschrijving “apotheker-doctor in de toxicologie/wetenschappelijk medewerker chromatografie-spectometrie” is, vii) verzoekster vervolgens deze functieomschrijving nog steeds niet aanvaardt, maar wel aankondigt op 16 mei 2022 het werk te zullen hervatten in de functie die zij had voor haar afwezigheid, viii) de verwerende partij op 13 mei 2022 repliceert dat de voormelde functieomschrijving de enige geldige functieomschrijving is en dat werkhervatting impliceert dat dit overeenkomstig deze functieomschrijving zal zijn, waarbij zij – mede gelet op een aantal andere hangende kwesties – verzoekster en haar raadsman uitnodigt voor een overleg, en ix) de verwerende partij aan verzoekster op 16 mei 2022 heeft “gevraagd” om in afwachting van dat overleg niet aanwezig te zijn op de werkvloer. Door de partijen wordt voorts niet betwist dat ingevolge de voormelde ‘vraag’ aan verzoekster een dienstvrijstelling werd opgelegd, waarvan zij met de aanmaning van 20 maart 2023 vraagt dat ze wordt stopgezet.

18. Hoewel uit het onderzoek door het auditoraat is gebleken dat van de dienstvrijstelling geen schriftelijke neerslag bestaat, blijkt uit de stukken van het dossier, met name de brief van 17 mei 2022 van de raadsman van verzoekster aan de verwerende partij, dat de dienstvrijstelling bestaat en dat verzoekster ervan in kennis werd gesteld (zie *supra*, nr. 3.15). Het loutere gegeven dat de dienstvrijstelling mondeling werd opgelegd, belet niet dat ze bestaat en dat ze rechtsgevolgen ressorteert. Het tegendeel aannemen, zou het immers overbodig maken dat verzoekster in toepassing van artikel 14, § 3, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State de verwerende partij aanmaant om de dienstvrijstelling te beëindigen.

19. Met de verwerende partij stelt de Raad van State vast dat verzoekster niet uiteenzet op grond van welke rechtsnorm de verwerende partij verplicht zou zijn om een beslissing te nemen over de vraag om de dienstvrijstelling te beëindigen, met andere woorden, dat er een verplichting tot beschikken zou bestaan in de zin van artikel 14, § 3, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. Ook na te zijn geconfronteerd met de exceptie van de verwerende partij, beperkt verzoekster zich tot het standpunt dat het bestuur ook verplicht is te handelen wanneer het de verwachting heeft doen ontstaan dat het een beslissing zal nemen. Waaruit zou blijken dat de verwerende partij de rechtmatige verwachting heeft doen ontstaan te zullen beslissen over de beëindiging van de dienstvrijstelling, toont verzoekster evenwel niet aan.

Dit blijkt alleszins niet uit het gegeven dat de partijen sinds eind 2020 onderhandelden over de invulling van de functie van verzoekster en er sinds mei 2022 ook gesprekken dienden te worden gevoerd over de terugkeer van verzoekster naar de werkvloer en er enkel in afwachting van die gesprekken een dienstvrijstelling werd toegekend, zoals verzoekster aanvoert. Uit de gegevens van de zaak (zie *supra*, nr. 17) blijkt dat die gesprekken nodig waren, omdat verzoekster zich weigerde neer te leggen bij de door de verwerende partij vastgestelde functieomschrijving en dat bij het sluiten van het debat die gesprekken nog niet tot een oplossing van het geschil hadden geleid. Verzoekster verduidelijkt niet waarom desondanks de verwerende partij verplicht zou zijn om te beslissen over haar vraag om de dienstvrijstelling te beëindigen.

Met het argument dat de verwerende partij gelet op haar benoeming als apotheker-doctor in de toxicologie verplicht is verzoekster werk te verschaffen en dat, zelfs indien die functie niet meer zou bestaan, zij in een andere functie moet worden tewerkgesteld, gaat verzoekster eraan voorbij dat haar wel degelijk een functie werd aangeboden, reeds in mei 2021, met name die van apotheker-doctor in de toxicologie/wetenschappelijk medewerker chromatografie-spectrometrie, maar dat zij zich niet wenste te schikken naar de functieomschrijving. Verzoekster toont niet aan hoe in die omstandigheden in hoofde van de verwerende partij de verplichting zou ontstaan om te beslissen over de vraag tot beëindiging van de dienstvrijstelling. Hoe in die omstandigheden “de

ECLI:BE:RVSCE:2026:ARR.266.333 XII-9687-16/18

noodzaak” voor de dienstvrijstelling is weggefallen, verduidelijkt verzoekster evenmin.

Het standpunt van verzoekster dat de dienstvrijstelling een tijdelijke maatregel is, die ooit moet eindigen, en dat haar recht van verdediging wordt geschonden, indien zij voor altijd en zonder enige mogelijkheid tot controle door een onafhankelijke rechter in deze dienstvrijstelling zou moeten blijven, noopt evenmin tot de conclusie dat er een rechtsplicht bestaat in hoofde van de verwerende partij om te beslissen over de vraag tot beëindiging van de dienstvrijstelling. Verzoekster gaat er met dat standpunt overigens aan voorbij dat de dienstvrijstelling, als eenzijdige bestuurlijke rechtshandeling, wel degelijk door haar voor de Raad van State had kunnen worden aangevochten. Zoals de verwerende partij terecht opwerpt, is de termijn daartoe evenwel ruimschoots verstreken. De dienstvrijstelling is derhalve definitief geworden. Zoals de verwerende partij eveneens terecht opwerpt, kan een beroep op artikel 14, § 3, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State dit niet verhelpen en kan alzo, middels een aanmaning om de definitief geworden dienstvrijstelling te beëindigen, niet een nieuwe beroepstermijn in het leven worden geroepen. Dit zou immers afbreuk doen aan de termijn bepaald in artikel 4, § 1, derde lid, van het algemeen procedurereglement om in toepassing van artikel 14, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State een beroep tot nietigverklaring in te dienen en aldus de rechtszekerheid in het gedrang brengen.

20. Uit wat voorafgaat, volgt dat er in hoofde van de verwerende partij geen verplichting bestaat om te beslissen over de vraag van verzoekster om de dienstvrijstelling te beëindigen, zodat uit het stilzwijgen van de verwerende partij geen stilzwijgende afwijzende beslissing in de zin van artikel 14, § 3, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kan worden afgeleid. Het beroep van verzoekster is derhalve niet ontvankelijk.

21. De exceptie van de verwerende partij is in de aangegeven mate gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. Verzoekster 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.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op tien april tweeduizend zesentwintig, door de Raad van State, XIIe kamer, samengesteld uit:

Chantal Bamps,

Peter Sourbron,

Ann Coolsaet,

bijgestaan door

Ilse Anné,

De griffier

Ilse Anné

kamervoorzitter,

staatsraad,

staatsraad,

griffier.

De voorzitter

Chantal Bamps